



บทความวิชาการ  
Hot Issue

(สิงหาคม 2560)

การใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามมาตรา 2  
ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาววิโหลตเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th/>

## การใช้อำนาจของประธานาธิบดีตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

นายยุทธพงศ์ ปิ่นอนงค์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

การใช้อำนาจของประธานาธิบดี ภายใต้มาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีแนวคิดเพื่อต้องการให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการให้อำนาจพิเศษกับตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งเกิดขึ้นมาตั้งแต่เริ่มต้นของการก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาโดยกำหนดเป็นบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เห็นว่าตำแหน่งดังกล่าวนี้เป็นตำแหน่งที่ต้องมีขอบเขตในการสั่งการในฐานะที่เป็นผู้นำของประเทศและเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร จำเป็นที่ต้องมีเครื่องมือในการทำงานที่แตกต่างไปจากฝ่ายนิติบัญญัติ การกำหนดบทบาทในการให้อำนาจดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนซึ่งต้องอาศัยความสามารถของผู้นำประเทศในการแก้ไขปัญหา ด้านการเมืองทั้งในประเทศและในต่างประเทศ ที่มาจากหลาย ๆ ด้าน ให้ได้ทันเวลาที่ ดังนั้นจึงต้องอาศัยเครื่องมือที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาให้ตรงกับปัญหานั้น ๆ ซึ่งการให้อำนาจประธานาธิบดีในรัฐธรรมนูญถือได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและต้องดำเนินการภายใต้อำนาจการสั่งการของประธานาธิบดีในแต่ละยุคสมัยเพื่อทำให้การสั่งการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและไม่เป็นการฝ่าฝืนการทำงานในทุกภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทุก ๆ ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในการทำงานร่วมกันภายใต้รัฐธรรมนูญที่ได้มีการกำหนดบทบาทของสถานะในตำแหน่งต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม มีการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ตลอดจนเป็นไปตามบทบาทหน้าที่ในตำแหน่งที่ต้องดำเนินการเพื่อมุ่งในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการทำงานภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

### รูปแบบการใช้อำนาจโดยประธานาธิบดี

ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดไว้ในมาตรา 2 ในส่วน section 2 โดยให้อำนาจของประธานาธิบดี (the President shall have Power,...) ภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าว (จุฑารัตน์ บางยี่ขัน, 2543, หน้า 63-83) แสดงให้เห็นว่าตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นตำแหน่งเดียวเท่านั้นที่สามารถใช้อำนาจการตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากองค์กรอื่น ๆ เช่น ศาลและรัฐสภา การดำเนินการต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามขั้นตอนต่าง ๆ มีความล่าช้าไม่ทันการณ์ เพื่อแก้ปัญหาบ้านเมืองที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศที่มีความเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างรวดเร็วเพื่อช่วยในการคลี่คลายปัญหาสำคัญให้ลุล่วงไปได้ (Aaron Blake, 2017) สำหรับการใช้อำนาจของประธานาธิบดีแบ่งออกเป็น 6 ประการคือ

#### 1. การใช้อำนาจด้านบริหาร

การใช้อำนาจดังกล่าวถือได้ว่าประธานาธิบดีอยู่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจรับผิดชอบในการปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ ถือได้ว่าเป็นฝ่ายบริหาร เป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจ

ต่าง ๆ อำนาจสำคัญของประธานาธิบดี ได้แก่ การถอดถอน การแต่งตั้ง รวมไปถึงการบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร (ปีซีไทย, 2560)

## 2. การใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติ

การใช้อำนาจในส่วนนี้ของประธานาธิบดีแบ่งออกเป็นทางปฏิบัติและทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการออกกฎหมาย โดยแบ่งย่อยออกได้เป็น 3 ประการคือ

2.1 อำนาจ วีโต้ (Veto Power) โดยปกติประธานาธิบดีมีอำนาจในการลงนามร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านรัฐสภา เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ขณะเดียวกันประธานาธิบดีอาจใช้อำนาจวีโต้ตามรัฐธรรมนูญไม่ลงนามในร่างกฎหมายก็ได้ โดยส่งร่างกฎหมายดังกล่าวนี้กลับไปให้สภาใดสภาหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าของร่างกฎหมายนั้น โดยอำนาจในทางวีโต้นี้มีผลภายใน 10 วัน ระหว่างสมัยประชุม หากประธานาธิบดีไม่ใช้อำนาจดังกล่าวหากสภาทั้งสองยืนยันด้วยคะแนนเสียงสองในสามแล้ว กฎหมายนั้นก็จะมีผลบังคับใช้ได้ทันที

2.2 การยับยั้งโดยเก็บไว้ (Pocket Veto) การวีโต้แบบนี้เป็นวิธีเก็บร่างกฎหมายไว้เฉย ๆ ไม่ส่งคืนรัฐสภาหรือลงนามใด ๆ ทั้งสิ้น ประธานาธิบดีอาจทำได้ หากได้รับร่างกฎหมายให้ลงนามเมื่อสมัยประชุมของรัฐสภาจะสิ้นสุดลงก่อนเวลา 10 วัน ตัวอย่างเช่น สมัยประชุมรัฐสภาจะสิ้นสุดลงในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1970 หากประธานาธิบดีได้รับร่างกฎหมายในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1970 ประธานาธิบดีไม่ต้องการให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้ ก็ใช้อำนาจ Pocket Veto นี้เก็บร่างกฎหมายไว้เลย และกฎหมายฉบับนั้นเป็นอันตกไป ส่วนรัฐสภาหากต้องการกฎหมายฉบับนั้นก็อาจเสนอขึ้นมาได้อีกในปีถัดไป

2.3 การส่งสาส์นถึงสภา ตามธรรมเนียมปฏิบัติตั้งแต่ก่อตั้งประเทศ รูปแบบการส่งสาส์นมีทั้งหมด 4 ประเภท ได้แก่

2.3.1 State of the Union Message ถือว่าเป็นคำปราศรัยของประธานาธิบดีต่อสภาผู้แทนราษฎรในรัฐสภา ปกติจะทำในการเปิดสมัยประชุมแรกของปี เพื่อแถลงนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนสร้างความเข้าใจระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐต่าง ๆ การกล่าวปราศรัยนี้ถือว่าเป็นการสร้างแรงจูงใจจากประชาชนและสมาชิกรัฐสภาให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหาร

2.3.2 Budgeting Message เป็นสาส์นของประธานาธิบดีต่อรัฐสภาเพื่อชี้แจงนโยบายและจุดประสงค์ของงบประมาณ เพื่อขอให้รัฐสภาอนุมัติงบประมาณ ถือได้ว่าประธานาธิบดีใช้สิทธิและอำนาจในการแถลงนโยบายเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบและอนุมัติงบประมาณตามที่ฝ่ายบริหารต้องการ

2.3.3 Economic Report เป็นรายงานสภาวะเศรษฐกิจของประธานาธิบดี ปกติมักจะทำในราวกลางปีเพื่อแถลงสถานะเศรษฐกิจ ตลอดจนแนวทางแก้ไขและพัฒนา การรายงานต่อรัฐสภาก็เพื่อให้ข้อมูลทางวิชาการแก่รัฐสภา เพื่อจะได้ร่วมมือกับฝ่ายบริหารวางมาตรการต่อเศรษฐกิจของประเทศให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

2.3.4 Special Message เป็นกรณีมีเหตุการณ์พิเศษอันกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีมีอำนาจส่งสาส์นพิเศษต่อที่ประชุมรัฐสภา เพื่อแถลงข้อข้องใจสร้างความเข้าใจหรือกรณีจำเป็นเมื่อรัฐสภาไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญ ๆ ประธานาธิบดีอาจใช้สาส์นดังกล่าว

ร้องขอให้รัฐสภาผ่านกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป มิใช่เพื่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก

3. **การใช้อำนาจด้านตุลาการ** (สุพัศ ปราณีตพลกรัง, 2560) ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ในการแต่งตั้งผู้พิพากษานั้น โดยศาลของสหรัฐอเมริกาได้แบ่งออกเป็น ศาลสูงสุด (U.S. Supreme Court) ศาลอุทธรณ์ (U.S. Court of Appeals) และศาลชั้นต้น (Federal District Courts) สำหรับศาลสูงสุดประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของสภาสูงสหรัฐเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาทั้งหมดทั้ง 9 ท่าน โดยตำแหน่งดังกล่าวให้อยู่ได้ตลอดชีวิต ยกเว้นตาย ลาออก หรือถูกให้ออกจากตำแหน่ง

4. **การใช้อำนาจทางทหาร** ภายใต้มาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญได้ยึดถือแนวทางของประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐ คือ ยอร์ช วอชิงตัน ซึ่งเป็นแม่ทัพในสงครามปฏิวัติด้วย จึงได้มีการยึดถือปฏิบัติสืบทอดกันมาโดยมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ที่กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาการทหารสูงสุด โดยลักษณะสำคัญของการบังคับบัญชาสูงสุด กำหนดเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.1 เป็นการควบคุมบังคับบัญชาทหารทันทีทันใด ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดีกระทำได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัวกว่าศาลและรัฐสภา ส่วนกองอาสารักษาดินแดนตามรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้นามลรัฐเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา ในส่วนนี้ประธานาธิบดีก็อาจสั่งการได้ทันทีในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน

4.2 ตำแหน่งพลเรือนบังคับบัญชาทหาร กล่าวคือ (U.S. Department of Defense, 2017) การให้พลเรือนเป็นผู้บังคับบัญชาในตำแหน่งสำคัญภายในรัฐมนตรีกลาโหมซึ่งปรากฏในประมวลกฎหมาย U.S. Code ในหัวข้อ 10 U.S. Code § 113 – Secretary of Defense (a)<sup>1</sup> บุคคลที่จะเข้ามาเป็นตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหมต้องเคยมีประสบการณ์ในทางทหารและต้องเกษียณราชการมาแล้วภายในเจ็ดปี ภายหลังได้ออกจากตำแหน่งในทางทหารแล้ว เพื่อต้องการให้เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังกล่าวอยู่ในสถานะพลเรือน นอกจากนี้ คุณสมบัติบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกลาโหม ยังปรากฏในพระราชบัญญัติ The National Security Act of 1947 ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้เหตุผลที่ต้องการให้บุคคลดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาเป็นพลเรือน เนื่องจากผู้ก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ต่อสู้เพื่อแยกเป็นอิสระจากสหราชอาณาจักร กล่าวคือไม่ยอมรับระบบการปกครองจากสหราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงปรากฏในรัฐธรรมนูญ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการสร้างความสมดุลของอำนาจในการปกครองภายในรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นโดยให้พลเรือนมาทำหน้าที่แทนในตำแหน่งที่มีความสำคัญของฝ่ายบริหาร สอดคล้องกับในมาตรา 1 Section 8<sup>2</sup> และมาตรา 2 Section 2<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 10 U.S. Code § 113 – Secretary of Defense (a) There is a Secretary of Defense, who is the head of the Department of Defense, appointed from civilian life by the President, by and with the advice and consent of the Senate. A person may not be appointed as Secretary of Defense within seven years after relief from active duty as a commissioned officer of a regular component of an armed force.

<sup>2</sup> Article I section 8: The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States;...

5. **การใช้อำนาจการติดต่อระหว่างประเทศ** (พรชัย ตำนานวิรัตน์, 2531) กรอบของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีในส่วนนี้ที่สำคัญคือ นโยบายต่างประเทศ แสดงให้เห็นว่าประธานาธิบดีมีอำนาจเต็มแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินสัมพันธ์ภาพระหว่างประเทศ ในการดำเนินบทบาทของรัฐบาล สอดคล้องกับมาตรา 2 ที่ต้องการให้ประธานาธิบดีเป็นผู้นำกองทัพ เป็นผู้บังคับบัญชาทหารสูงสุด และเป็นหัวหน้าทางการทูต ถือได้ว่าในตำแหน่งประธานาธิบดีมีการใช้อำนาจทั้งสามรูปแบบไม่ได้แยกจากกัน ได้แก่

- 5.1 การแต่งตั้ง ถอดถอนทูต เป็นการใช้อำนาจบริหาร
- 5.2 การเสนอกฎหมาย หรือการออกกฤษฎีกา (Audinance) เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ
- 5.3 การลดโทษและอภัยโทษเป็นการใช้อำนาจตุลาการ

6. **การใช้อำนาจในทางการเมือง** ถือเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่

6.1 กรณีประธานาธิบดีเกิดขัดแย้งกับรัฐสภา มีการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการระหว่างประธานาธิบดีกับรัฐสภา โดยใช้กลไกของข้าราชการจากทำเนียบขาว (White House Stuff) เข้าไปชี้แจงต่อสภาหรือคณะกรรมการของสภา

6.2 ประธานาธิบดีได้ใช้กลไกของหัวหน้าผู้แทนผู้กำกับนโยบายของพรรคเสียงส่วนใหญ่ในสภา เข้าไปช่วยไกล่เกลี่ยปัญหาการเมืองกับหัวหน้าพรรคเสียงข้างน้อยในสภา

6.3 การติดต่อส่วนตัวของประธานาธิบดีเอง ในลักษณะของการจัดเลี้ยงอาหารค่ำในทำเนียบขาว เพื่อพูดคุยในเรื่องสำคัญ หรือการใช้โทรศัพท์คุยกับสมาชิกรัฐสภาเพื่อขอการสนับสนุนนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง

6.4 การเปิดแถลงข่าวโดยทำเนียบขาวเพื่อพบปะสื่อมวลชน ถือเป็นการโฆษณาแนวนโยบายสำคัญด้านใดด้านหนึ่งของประธานาธิบดี

นอกจากที่กล่าวมาแล้วในเรื่องการให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญ ยังมีความเห็นของผู้พิพากษาที่ให้การสนับสนุนการใช้อำนาจของประธานาธิบดีอีกด้วย ดังกรณีความเห็นของผู้พิพากษา Robert H. Jackson ดังนี้

**ความเห็นของผู้พิพากษา Robert H. Jackson เรื่องอำนาจประธานาธิบดีภายหลังคดี Youngstown Sheet**

อำนาจของประธานาธิบดีนั้น (ดาวเรือง นิชรรัตน์, ม.ป.ป., น. 16-17) เป็นที่ยอมรับโดยคำพิพากษาของศาลในคดี Youngstown Sheet & Tube V. Sawyer, 343 U.S. 579 (1952) ศาลได้ใช้หลักการที่ผู้พิพากษา Jackson โดยวางหลักไว้ว่า ประธานาธิบดีจะทำความตกลงของฝ่ายบริหารได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. อำนาจของประธานาธิบดีสอดคล้องกับอำนาจตามที่รัฐสภามอบหมายไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

---

<sup>3</sup> Article II section 2: The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States, and of the militia of the several states, when called into the actual service of the United States; he may require the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices, and he shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of impeachment.

2. อำนาจของประธานาธิบดีได้มีการปฏิบัติแล้ว แม้รัฐสภามีได้ให้อำนาจไว้ แต่ก็มีได้คัดค้านแต่อย่างใด

3. อำนาจของประธานาธิบดีได้มีการปฏิบัติแล้ว แม้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐสภาเลยก็ตาม ถือได้ว่าเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของประธานาธิบดีตามความในมาตรา 2 Section 2 วรรคแรก ย่อมทำให้ประธานาธิบดีสามารถกระทำความตกลงดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจของประธานาธิบดี ส่งผลทำให้รัฐสภาไม่มีอำนาจอันใดที่จะขัดขวางการจัดการตามความตกลงนั้น ๆ ได้แต่อย่างใด ถือได้ว่ารัฐสภาจำต้องให้การสนับสนุนการกระทำของประธานาธิบดีด้วย

ภายหลังจากคำตัดสินของศาลสูงระหว่าง Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer แสดงให้เห็นว่ากรอบในการวิเคราะห์การออกคำสั่งของประธานาธิบดีว่าเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย (John Contrubis, 1999)

ในคดีนี้ศาลได้ชี้ว่า อำนาจของประธานาธิบดีนั้น แม้ในยามสงครามจะมีอำนาจสั่งห้ามนัดหยุดงานได้ แต่ก็ไม่มีอำนาจในการยึดทรัพย์สินของเอกชนโดยไม่ออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนได้ เพราะไม่สามารถอ้างได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย แต่กรณีดังกล่าวได้กลายเป็นข้อโต้แย้งอย่างกว้างขวางในเรื่องที่ศาลได้ใช้อำนาจทบทวนการใช้อำนาจของประธานาธิบดีช่วงสมัยสงครามเกาหลี

โดยความเห็นของผู้พิพากษา Robert H. Jackson ถือว่ามีส่วนสนับสนุนเรื่องการได้สัดส่วนของการใช้อำนาจของประธานาธิบดี โดยได้รับการสนับสนุนเสียงส่วนใหญ่จากสมาชิกสภาองเกรส สำหรับในประเด็นข้อโต้แย้งเรื่องการกระทำโดยประธานาธิบดีในการออกคำสั่งชอบด้วยกฎหมาย ในคดีดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) สอดคล้องกับการใช้อำนาจของประธานาธิบดี Harry S. Truman ได้ออกคำสั่งให้โรงงานผลิตโลหะดังกล่าวต้องทำงานต่อไปภายหลังการหยุดประท้วงของพนักงานระหว่างสงครามเกาหลี โดยคำสั่งประธานาธิบดี (executive order) ได้สั่งผ่านรัฐมนตรีด้านการค้าการลงทุน ถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ

นอกจากความเห็นของผู้พิพากษา Jackson ผู้พิพากษาอีกท่านหนึ่งชื่อ Hugo Black ได้สนับสนุนการใช้อำนาจของประธานาธิบดีเป็นไปตามตัวบทของรัฐธรรมนูญ “the President’s power to see that laws are faithfully” โดยมีความคิดว่าตัวประธานาธิบดีเปรียบเสมือนผู้เขียนกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติในสภาและอำนาจจากรัฐธรรมนูญด้วย แสดงให้เห็นว่าคำตัดสินของศาลได้ถือไว้ว่าคำสั่งของประธานาธิบดีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย ส่วนกระบวนการนิติบัญญัติที่เกิดขึ้นเทียบเท่าคำสั่งของประธานาธิบดีโดยปริยาย (คมชัดลึก, 2560)

### หลักสำคัญ 3 ประการ ที่สนับสนุนการใช้อำนาจของประธานาธิบดี

หลัก 3 ประการ (Justice Jackson’s Concurrence, 2016) ที่ผู้พิพากษา Jackson ใช้ในการสนับสนุนเรื่องการใช้อำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งการใช้อำนาจของประธานาธิบดีได้รับการสนับสนุนภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีหลักสำคัญดังต่อไปนี้

1. เกิดจากคำสั่งของประธานาธิบดีโดยตรง (his own independent powers)

2. หลัก zone of twilight (Alissa C. Wetzel, 2007) กล่าวคือ ทั้งประธานาธิบดีและสภาองเกรสต่างมีอำนาจหน้าที่ร่วมกัน (concurrent authority) แต่ไม่สามารถแยกแยะว่าประเด็นใดควรจะเป็นของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

3. การใช้อำนาจของประธานาธิบดีกระทำโดยอย่างระมัดระวังด้วยตัวของประธานาธิบดีเอง (conclusive and preclusive)

### สถิติการใช้อำนาจของประธานาธิบดีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

การใช้อำนาจของประธานาธิบดีแต่ละยุคสมัยมีความแตกต่างกันไปตามเหตุการณ์ (ไทยรัฐ, 2560) โดยมีกำหนดลำดับเลขที่เรียงตามลำดับจากในอดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อใช้อ้างอิงตามตารางข้างล่างนี้เริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2450 (ค.ศ. 1907) โดยอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน Department of State (Melanie Maksin, 2017) โดยจะเห็นได้ว่าจำนวนสถิติสูงสุดของการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้นจำเป็นที่ประธานาธิบดีต้องมีการกิจในการทำงานมากและหากต้องผ่านกฎหมายในสภาองเกรสแล้วจะต้องใช้เวลานานไม่ทันต่อสถานการณ์ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีอัตราการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในช่วงดังกล่าวสูงมาก (Todd Gavey and Vivan S. Chu, 2014) โดยภาพรวมปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

President	Term	Total Orders	Average/Year	Years in Office	EQ Number Range
George Washington	Total	8	1	7.85	Unnumbered
John Adams	Total	1	0.25	4.00	Unnumbered
Thomas Jefferson	Total	4	0.50	8.00	Unnumbered
James Madison	Total	1	0.13	8.00	Unnumbered
James Monroe	Total	1	0.13	8.00	Unnumbered
John Quincy Adams	Total	3	0.75	4.00	Unnumbered
Andrew Jackson	Total	12	1.5	8.00	Unnumbered
Martin van Buren	Total	10	2.5	4.00	Unnumbered
<b>William Henry Harrison</b>	Total	<b>0</b>	<b>0</b>	0.08	Unnumbered
John Tyler	Total	17	4.3	3.92	Unnumbered
James K. Folk	Total	18	4.5	4.00	Unnumbered
Zachary Taylor	Total	5	3.7	1.35	Unnumbered
Millard Fillmore	Total	12	4.5	2.65	Unnumbered
Franklin Pierce	Total	35	9	4.00	Unnumbered
James Buchanan	Total	16	4	4.00	Unnumbered
Abraham Lincoln	Total	48	12	4.12	Unnumbered
Andrew Johnson	Total	79	20	3.89	Unnumbered

President	Term	Total Orders	Average/Year	Years in Office	EQ Number Range
Ulysses S. Grant	Total	217	27	8.00	Unnumbered
Rutherford B. Hayes	Total	92	23	4.00	Unnumbered
James Garfield	Total	6	11	0.55	Unnumbered
Chester Arthur	Total	96	28	3.46	Unnumbered
Grover Cleveland - I	Total	113	28	4.00	Unnumbered
Benjamin Harrison	Total	143	36	4.00	Unnumbered
Grover Cleveland – II	Total	140	35	4.00	Unnumbered
William McKinley	Total	185	41	4.53	Unnumbered
Theodore Roosevelt		1,081	145	7.47	Unnumbered
William Howard Taft		724	181	4.00	Unnumbered
Woodrow Wilson		1,803	225	8.00	Unnumbered
Warren G. Harding		522	217	2.41	Unnumbered
Calvin Coolidge		1,203	215	5.59	Unnumbered
Herbert Hoover		968	242	4.00	5075 - 6070
<b>Franklin D. Roosevelt</b>		<b>3,721</b>	307	12.12	6071 – 9537
Harry S. Truman		907	117	7.78	9538 – 10431
Dwight D. Eisenhower		484	61	8.00	10432 – 10913
John F. Kennedy		214	75	2.84	10914 – 11127
Lyndon B. Johnson		325	63	5.17	11128 – 11451
Richard Nixon		346	62	5.55	11452 – 11797
Gerald R. Ford		169	69	2.45	11798 – 11966
Jimmy Carter		320	80	4.00	11967 – 12286
Ronald Reagan		381	48	8.00	12287 – 12667
George Bush		166	4	4.00	12668 – 12833
William J. Clinton		364	46	8.00	12834 – 13197
George W. Bush		291	36	8.00	13198 – 13488
Barack Obama		276	35	8.00	13489 – 13764
Donald J. Trump		41	82	0.50	13765 - 13805

ที่มา : The American Presidency Project ข้อมูลล่าสุดจนถึงวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2560

จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของประธานาธิบดีสูงสุดเกิดขึ้นในสมัยของประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt เนื่องจากเป็นช่วงสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยสถิติจำนวน 3,721 ครั้ง ส่วนประธานาธิบดีที่ไม่เคยใช้อำนาจดังกล่าวเลยเนื่องจากเสียชีวิตด้วยโรคปอดบวม หลังจากดำรงตำแหน่งได้เพียง 31 วัน คือ ประธานาธิบดี William Henry Harrison สำหรับประธานาธิบดีคนอื่น ๆ ก็มีการใช้อำนาจดังกล่าวบ้าง น้อยบ้างตามภาระหน้าที่ ความจำเป็นของเหตุการณ์ทางการเมืองในแต่ละช่วงสมัยของการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีของแต่ละคน สำหรับประธานาธิบดีคนปัจจุบัน คือ ประธานาธิบดี Donald J. Trump นั้น หลังจากเข้าดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) เป็นต้นมาได้มีการใช้อำนาจดังกล่าวกว่า 41 ครั้ง คิดเป็นร้อยละ 0.50 ในการดำรงตำแหน่งระยะเวลา 100 วันแรกของการเป็นประธานาธิบดี (NBC NEWS, 2017) โดยคำสั่งแรกของประธานาธิบดี Trump หลังจากดำรงตำแหน่งในวันเดียวกัน ได้ออกคำสั่งมีชื่อว่า Executive Order Minimizing the Economic Burden of the Patient Protection and Affordable Care Act ถือว่าเป็นการออกคำสั่งของประธานาธิบดีในการเสริมสร้างให้เกิดความเข้าใจเป็นการลดช่องว่างเพื่อปกป้องคุ้มครองการเสียค่ารักษาพยาบาลอย่างเหมาะสมของผู้ป่วย

### สรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

การใช้อำนาจของประธานาธิบดีนั้นเป็นอำนาจเฉพาะตัวที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้ให้ไว้ ตามมาตรา 2 ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าว เป็นการใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการตัดสินใจในสิ่งที่ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติของตนเองและขณะเดียวกันก็เป็นการใช้อำนาจของประธานาธิบดีเพื่อหาทางออก ในทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาเอง เนื่องจากปัญหาการร่างกฎหมายต่าง ๆ แต่ละฉบับในสภาองเกรสที่ต้องใช้ เวลานาน แต่เนื่องจากเงื่อนไขและเวลาในการตัดสินใจต่าง ๆ บนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงของปัญหา ทางการเมืองที่มีความรุนแรงและมีความซับซ้อน จำเป็นที่จะต้องมีการตัดสินใจอย่างรีบด่วนจึงจำเป็นต้องให้ อำนาจพิเศษกับตำแหน่งที่สำคัญดังกล่าวนี้

จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของประธานาธิบดีอาจถูกโต้แย้งโดยทั้งจากสภาองเกรส และฝ่ายตุลาการ ด้วย หากเนื้อหาในคำสั่งนั้นมีแนวโน้มที่อยู่เหนือขอบเขตที่ยอมรับได้ภายใต้รัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ แต่อย่างไร ก็ตามจากนโยบายต่าง ๆ ที่ประธานาธิบดีได้ให้ไว้กับประชาชนในช่วงก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง และแนวโน้ม เหตุการณ์บ้านเมืองทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและทั่วโลกที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประธานาธิบดี ต้องมีการตัดสินใจในการใช้อำนาจในตำแหน่งดังกล่าวที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนชาวอเมริกันเป็นสำคัญ

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2556). บทบาทของศาลในการตีความตามความมุ่งหมายของกฎหมาย. สืบค้น 7 มีนาคม 2560 จาก <http://www.isranews.org>
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2560). คำสั่งฝ่ายบริหารของประธานาธิบดี (United States federal executive orders). สืบค้น 7 มีนาคม 2560 จาก <https://www.matichon.co.th/>
- จุฑารัตน์ บางยี่ขัน. (2543). การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส Politics in the United States of American United Kingdom and France. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดาวเรือง นิชรรัตน์. (ม.ป.ป.). ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์.
- ตุ๋ ปากเกร็ด. (2560). หน้าต่างโลก : คำสั่งประธานาธิบดี (executive order). สืบค้น 7 มีนาคม 2560 จาก <https://www.thairath.co.th/>
- บทนำ-ทัศนวิจารณ์. (2560) รู้ลึกกับจู่จ๋า : คานอำนาจสไตส์สหรัฐ. สืบค้น 7 มีนาคม 2560 จาก <http://www.komchadluek.net/>
- บีบีซีไทย. (2560). คำสั่งของประธานาธิบดีคืออะไร. สืบค้น 15 มีนาคม 2560 จาก <http://www.bbc.com/thai/international-38800947>
- พรชัย ด่านวิรัตน์. (2531). อำนาจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (เน้นเรื่องการทำข้อตกลงของฝ่ายบริหาร หรือ (Executive Agreement). (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, สาขาการระหว่างประเทศและการทูต.
- สุพิศ ปราณีตพลกรัง. (2560). มองหลายมุม : ความสำคัญของอำนาจตุลาการในระบอบประชาธิปไตย. สืบค้น 7 มีนาคม 2560 จาก <http://www.thaipost.net/>

### ภาษาต่างประเทศ

- Aaron Blake. (2017). What is an executive order? And how do President Trump's stack up?. Retrieved July 19, 2017 from <http://www.washingtonpost.com/>
- Alissa C. Wetzel. (2007). Beyond the Zone of Twilight: How Congress and the court can Minimized the Dangers and Maximize the Benefits of Executive Orders. Retrieved June 19, 2017 from <http://scholar.valpo.edu/vultr/vol42/iss1/11>
- Gerhard Peters and John T. Wooley. (2017). The American Presidency Project. Retrieved July 04, 2017 from <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php>

- John Contrubis. (1999). **Executive Orders and Proclamations**. Retrieved March 7, 2017 from <https://www.loc.gov/crsinfo/>
- Melanie Maksin. (2017). **Government Documents and Information: Executive Orders and Proclamations**. Retrieved July 18, 2017 from <http://guides.library.yale.edu/govdocs/execorders>
- NBC NEWS. (2017). **Fact Check: Trump Says He Passed More Bills Than Most Presidents**. Retrieved July 11, 2017 from <http://www.nbcnews.com/politics/white-house/trump-claims-historic-success-despite-obstructionist-democrats-n771101>
- Todd Garvey and Vivan S. Chu (2014). **Executive Orders: Issuance, Modification, and Revocation**. Retrieved March 7, 2017 from <https://www.loc.gov/crsinfo/>
- U.S. Constitution. (2017). **Article II**. Retrieved March 7, 2017 from <http://www.cornell.edu>
- U.S. Department of Defense. (2017). **Why Civilian Control of the Military?**. Retrieved August 16, 2017 from <http://archieive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=45870>
- Wikipedia. (2017). **Proclamation of Neutrality?**. Retrieved June 19, 2017 from [http://en.wikipendia.org/Proclamation\\_of\\_Neutrality](http://en.wikipendia.org/Proclamation_of_Neutrality)