



การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจำเป็นต้องมีการศึกษาถึง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรใช้บังคับใน ประเทศเสรีประชาธิปไตย เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญของแต่ละ ประเทศ สาเหตุของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่เป็นปัญหาจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอัน เนื่องมาจากความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ หรือความล้าสมัยไม่ทันต่อสภาพการณ์ในบ้านเมืองที่ เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะได้ทำการศึกษาจากรัฐธรรมนูญของ ๓ ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มี รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกและมีการใช้บังคับกันอย่างยาวนาน ประเทศ ฝรั่งเศสมีปัญหาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมากมีการแก้ไขอยู่หลายครั้ง เช่นเดียวกันกับประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่นที่มีการปกครองแบบพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข และมีประวัติการร่างรัฐธรรมนูญและปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ริเริ่มจาก ภาวะการถูกยึดครองของประเทศสหรัฐอเมริกา

๓.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดในโลก และ ยังคงมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันรวมเป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปีแล้ว โดยรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ กำหนดเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๕ (Article ๕ The Amending Power) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถมีรัฐธรรมนูญที่ใช้ได้อย่างยืนยาวและไม่เคยถูก ล้มล้างแม้แต่ครั้งเดียว มีแต่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่ เหมาะสมในการบริหารกิจการของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น ดังที่ วิลเลียม แกลดสโตน^๑ (William Gladstone) อดีตนายกรัฐมนตรีอังกฤษเคยกล่าวไว้ว่า "รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นงาน อันวิเศษสุด และวิจิตรพิสดารยิ่ง เท่าที่มันสมองของมนุษย์จะค้นคิดประดิษฐ์ขึ้นได้ เมื่อพิจารณา จากคักราชที่มีการบัญญัติขึ้น" ข้อควรพิจารณาว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงมีความมั่นคง

^๑ วิชา รัฐธรรมนูญ, กฎหมายแองโกล-อเมริกา, (ม.ป.ท) พุทธศักราช ๒๕๒๐, หน้า ๕๔.

และมีการใช้ได้อย่างยาวนานนั้น ก็เนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ร่างขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ ๔ ประการ คือ

๑. เจตนาให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ
๒. เจตนาให้เป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
๓. เจตนาให้เป็นแม่บทของกฎหมายทั้งปวง
๔. เจตนาให้มีอายุยืนยาวเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ไม่เพียงเท่านั้นรัฐบุรุษคนสำคัญในประเทศสหรัฐอเมริกาคนต่อ ๆ มายังมีการสืบทอดและรักษาเจตนารมณ์นี้ไว้อย่างเคร่งครัด สามารถพิจารณาถึงสาเหตุแห่งความมั่นคงของรัฐธรรมนูญได้ในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

๑. หากมองในแง่มุมของความร่วมกันของประชาชนชาวอเมริกาแล้วก็ยังคงยอมรับนับถือรัฐธรรมนูญด้วยความเต็มใจและพอใจ แสดงให้เห็นถึงความมีทัศนคติที่ดีต่อรัฐธรรมนูญและมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดี จึงได้มีความรักและหวงแหนต่อรัฐธรรมนูญ

๒. เมื่อพิจารณาในแง่ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็จะมีลักษณะที่แก้ไขได้ยาก โดยต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนและต้องได้รับความพร้อมใจกันของรัฐทั้งหลาย

๓. เมื่อพิจารณาในด้านการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกาแม้จะเข้าร่วมสงครามระหว่างประเทศหลายครั้งแต่สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศค่อนข้างเรียบร้อย รัฐบาลมีเสถียรภาพมาก ความคิดในการที่จะปฏิวัติหรือรัฐประหารเป็นไปได้ยากจึงไม่มีเหตุการณ์ใดมากระบังการใช้รัฐธรรมนูญได้

๔. กระบวนการทางศาลของสหรัฐอเมริกาก็มีประสิทธิภาพมาก มีอำนาจพิเศษในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้นก่อนที่จะกล่าวถึงเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะได้กล่าวถึงการก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก่อนเพื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาสำหรับความจำเป็นที่จะต้องมีการมีรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา

๓.๑.๑ การกำเนิดรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะได้ก่อตั้งขึ้น เคยตกไปอยู่ในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ แต่ได้เกิดความขัดแย้งของบรรดาลิบบสามอาณานิคมกับอังกฤษ เกี่ยวกับปัญหาเรื่องภาษีที่รัฐสภาอังกฤษใช้บังคับในอเมริกา จึงเป็นสาเหตุหนึ่งของการประกาศอิสรภาพขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖

อังกฤษมีความเข้มแข็งกว่าทวีปอเมริกาเหนือมาก เพราะได้กำจัดอิทธิพลของฝรั่งเศสจากทวีปอเมริกาเหนือได้สำเร็จ แต่หลังจากนั้นอาณานิคมทั้งสิบสามของอังกฤษที่ช่วยอังกฤษรบกับฝรั่งเศสก็ร่วมกันก่อภฏขึ้น สาเหตุของการภฏครั้งนี้สามารถแยกพิจารณาจากปัญหาต่าง ๆ ได้ต่อไปนี้^๖

๑. สืบเนื่องจากสภาพแวดล้อมของการปกครองอาณานิคมทั้งสิบสามนี้ โดยพิจารณาจากที่ตั้งแล้วจะเห็นว่าความห่างไกลและความไม่สะดวกที่อังกฤษจะปกครองอาณานิคมเหล่านี้อย่างจริงจังและโดยตรง ทำให้อาณานิคมเหล่านี้ปกครองตัวเองตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งอำนาจของอังกฤษในการปกครองนั้นแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นไปแต่เพียงในนามเท่านั้น ทำให้ชาวอาณานิคมเคยชินกับเสรีภาพในการปกครองตนเอง เมื่ออังกฤษพยายามจะขยายอำนาจการปกครองมากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ชาวอาณานิคม

๒. สาเหตุทางปรัชญาการเศรษฐกิจที่เรียกกันว่าทฤษฎีพาณิชย์นิยม (Mercantilism) ที่ยึดหลักการขายให้มากที่สุด และซื้อให้น้อยที่สุด ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปยึดถือหลักปฏิบัติอยู่ในขณะนั้น เน้นถึงประเทศเมืองแม่ (ประเทศอังกฤษ) มากกว่าอาณานิคม และถือว่าหน้าที่ของอาณานิคมคือการสร้างผลประโยชน์ให้ประเทศเมืองแม่เท่านั้น ดังนั้นความต้องการของชาวอาณานิคมจึงไม่สำคัญเท่าผลประโยชน์ของประเทศเมืองแม่

จากปัญหาทางเศรษฐกิจที่ขัดแย้งกัน เนื่องจากอังกฤษได้บีบบังคับชาวอาณานิคมมากขึ้นเมื่อครั้งที่อังกฤษได้ครอบครองดินแดนแห่งใหม่ทางตะวันตกของเทือกเขาอัลเลเกอนีสซึ่งมีชาวฝรั่งเศสและพวกอินเดียนแดงอยู่อาศัย อังกฤษได้ห้ามมิให้ชาวอาณานิคมเข้าไปตั้งหลักแหล่งในที่แห่งนั้น และให้ยกเลิกการค้าขายกับพวกดินแดนตะวันตกทั้งหมด โดยให้ชาวอินเดียนแดงทำการค้าขายกับอังกฤษโดยตรง อีกทั้งอังกฤษยังเข้าไปทำการจำกัดการค้าขายประเภทขนสัตว์ ทำให้ชาวอาณานิคมได้รับผลกระทบ และเกิดการประท้วงขึ้น^๗

๓. เดิมชาวอาณานิคมไม่ต้องการจะแยกตัวออกเป็นอิสระต่างหากจากอังกฤษ เพราะมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยอังกฤษอยู่มากเพียงแต่ชาวอาณานิคมต้องการมีอิสระในการ

^๖ ไกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา : แนวพินิจทางประวัติศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๒๐-๒๑.

^๗ แฟรงคลิน เอสเซอร์ จูเนียร์, ประวัติศาสตร์อเมริกา (ฉบับย่อ), แปลโดย ณรงค์ เกตุทิต (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒), หน้า ๓๗.

ปกครองตัวเองเหมือนเดิม ส่วนรัฐบาลอังกฤษต้องการจะควบคุมการปกครองบรรดาอาณานิคมมากขึ้น ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง

ปัญหาทางการเมืองที่ขัดแย้งกัน เนื่องจากอังกฤษปล่อยให้พลละเลยในการรักษากฎหมายทำให้ชาวอาณานิคมได้ใจ และมีความรู้สึกที่พวกตนก็คือ ชาวอังกฤษ ไม่ใช่ชาวอาณานิคม ดังนั้นสิทธิของชาวอังกฤษซึ่งมีสิทธิที่จะส่งผู้แทนเข้าประชุมในรัฐสภาอังกฤษและสิทธิที่ประกันชาวอังกฤษ จากการตรวจค้นโดยปราศจากหมายตรวจหรือการที่จะให้ทหารมาพักอาศัยอยู่ในบ้านเรือนของประชาชนไม่ได้ แม้ว่าชาวอาณานิคมจะมีการปกครองตนเอง โดยมีการเลือกตั้งสภาแห่งอาณานิคม มีการเลือกข้าหลวงผู้ปกครองอาณานิคม และมีรัฐธรรมนูญของตนเอง แต่โดยภาพรวมแล้วอาณานิคมก็ยังถือว่าเป็นดินแดนของอังกฤษในฐานะเมืองขึ้น อยู่ภายใต้กฎหมายอังกฤษโดยไม่มีผู้แทนของอาณานิคมอยู่ในรัฐสภาอังกฤษ ชาวอาณานิคมไม่ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับชาวอังกฤษ ทำให้ความรู้สึกของชาวอาณานิคมกับชาวอังกฤษมีความขัดแย้งกันในเวลาต่อมา

ในปี ค.ศ. ๑๗๖๔ ยอจซ์ เกรินวิล นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ออกพระราชบัญญัติเก็บค่าอากรแสตมป์ (Stamp Acts) สำหรับหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์และเอกสารทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเอาเงินนั้นส่งให้กับทหารประจำในอาณานิคม ทำให้ชาวอาณานิคมไม่พอใจและขัดแย้งขึ้นในทันที การกระทำเช่นนี้มีผู้โต้แย้งมาก เช่น แพททริก เฮนรี แห่งเวอร์จิเนียประกาศว่ากฎหมายของเวอร์จิเนียเท่านั้นที่มีอำนาจเก็บภาษีกับชาวเวอร์จิเนียได้ การใช้อำนาจครั้งนี้ของอังกฤษผิดกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และกำลังทำลายอิสรภาพของชาวอาณานิคมและคนอังกฤษด้วยกัน ในรัฐแมสซาชูเซตส์ เจมส์ โอติส และแซมมวล แอดัมส์ กล่าวหาว่า การเก็บภาษีโดยไม่ให้ออกาสผู้ถูกเก็บมีตัวแทนในรัฐสภานั้นเปรียบเสมือนการตีราคาชาวอาณานิคมลงไปเท่ากับทาสนั่นเอง^๕ และได้มีการออกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามมาอีก เช่น พระราชบัญญัติทาวน์ส์เชินด์ (The Townshend Acts) พระราชบัญญัติน้ำตาล (The Sugar Acts) พระราชบัญญัติกำหนดการระหนัก (The Coercive Acts) กฎหมายที่ออกมาเหล่านี้เป็นการเอาเปรียบชาวอาณานิคมในเรื่องของการเก็บภาษีเป็นอย่างมาก โดยที่กษัตริย์อังกฤษเห็นว่ากฎหมายที่ออกมาเก็บภาษีชาวอาณานิคมนั้นมีการหลีกเลี่ยงกันมาก ควรที่จะเก็บภาษีเข้าท้องพระคลังให้มากขึ้น เพราะอังกฤษต้องใช้จ่ายมากใน

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๔.

การทำสงครามกับฝรั่งเศส ดังนั้นสมควรที่ชาวอาณานิคมจะช่วยเหลือด้วยการเสียภาษีให้เต็มตามจำนวน และควรที่จะเพิ่มขึ้นอีกบ้าง เหตุนี้จึงสร้างความไม่พอใจและเกิดความแค้นเคืองมากขึ้นตามมาเป็นลำดับ

ในที่สุดก็ได้มีการประกาศอิสรภาพขึ้นที่รัฐแมสซาชูเซตส์ ในวันที่ ๑๙ เมษายน ค.ศ. ๑๗๗๕ บุคคลที่มีความสำคัญในการปฏิวัติครั้งนี้มีอยู่หลายคน ได้แก่ แซมวเอล แอดัมส์ ผู้ซึ่งเป็นการกำลังใจให้ชาวอาณานิคมสู้รบในระหว่างปี ค.ศ. ๑๗๗๕-๑๗๘๑ โดยมีความตั้งใจเด็ดเดี่ยวและมองเห็นอนาคตของอเมริกาที่มีอิสรภาพและทำอะไรได้ตามใจชอบ บีบบังคับให้รัฐสภาคือตั้งต่อรัฐบาลอังกฤษ และกำจัดผู้ที่เป็นศัตรูที่ยังคงมีความจงรักภักดีต่อราชบัลลังก์อังกฤษอยู่ และยุยงให้ผู้ที่ยังไม่แน่ใจเข้าร่วมในการสู้รบครั้งนี้ อีกคน คือ โทมัส เพน (Thomas Paine) ได้เขียนหนังสือเรื่องสามัญสำนึก (Common Sense) หนังสือเล่มนี้เป็นการกระตุ้นให้ชาวอาณานิคมประกาศอิสรภาพ ทำให้ประชาชนลุกฮือมากขึ้น รัฐสภาเริ่มแสดงความหนักแน่นขึ้นในการที่จะแยกตัวออกจากอังกฤษ

ต่อมารัฐสภาก็ได้ประกาศอิสรภาพแยกตัวออกจากอังกฤษ ผู้ร่างคำประกาศอิสรภาพ คือ โทมัส เจฟเฟอร์สัน เบนจามิน แฟรงคลิน และจอห์น แอดัมส์ร่วมกันร่างด้วย ได้แจกแจงความกตัญญูของรัฐบาลอังกฤษของพระเจ้าจอร์จที่ ๓ ถึง ๒๗ ข้อ คำประกาศอิสรภาพนี้มีพื้นฐานของหลักการแห่งเสรีภาพที่ได้รับอิทธิพลมาจาก จอห์น ล็อก (John Locke) ในหนังสือเรื่อง "Two Treatises of Government" ได้ลบข้ออ้างที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงรับสิทธิในการปกครองแผ่นดินโดยตรงจากพระเจ้า การขัดคำสั่งของพระมหากษัตริย์คือการขัดคำสั่งของพระเจ้า" และยังอธิบายต่อไปอีกว่า พระมหากษัตริย์ รัฐสภาและตัวแทนของรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และชุมชนที่ตนปกครองอำนาจของรัฐบาลจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดจากชนธรรมนิยมประเพณี และหลักศีลธรรมตามธรรมชาติ ทฤษฎีนี้สอดคล้องกับความต้องการที่จะปลดออกและทำลายรัฐบาลอังกฤษอย่างยิ่ง ปรัชญาของล็อก ยังเน้นความสำคัญของสามัญสำนึก (Common Sense) ความรู้ที่เป็นประโยชน์ในการครองชีพได้ โดยปฏิเสธความคิดเห็นที่ฟุ้งซ่านเกินไป ลอคยืนยันว่ามนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติมาตั้งแต่เกิด ซึ่งรัฐบาลไม่อาจลิดรอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิอันชอบธรรมตามธรรมชาตินี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลอคเน้นถึงสิทธิที่เอกชนมีต่อทรัพย์สินสมบัติของตนเองที่รัฐบาลจะต้องให้ความคุ้มครอง ลอคประกาศว่าประชาชนมีสิทธิที่จะ

ต่อต้านผู้ปกครองที่ทรยศต่ออุดมการณ์ของตน ความคิดนี้สอดคล้องกับสถานการณ์ในอเมริกาเป็นอย่างยิ่ง*

ในคำประกาศอิสรภาพได้เน้นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ชนและสิทธิในการปฏิวัติ โดยกล่าวว่า "เราเชื่อมั่นว่าความจริงเหล่านี้เป็นสัจธรรมที่ประจักษ์ชัดในตัวเอง คือ สัจธรรมที่ว่ามนุษย์ทุกคนได้ถูกสร้างขึ้นมาเท่าเทียมกัน ที่ว่าทุกคนได้รับมอบจากพระเจ้าผู้สร้างให้มีสิทธิบางประการที่ไม่สามารถจะถูกเพิกถอนออกไปได้ ในบรรดาสิทธิเหล่านี้ได้แก่ สิทธิในชีวิต ในเสรีภาพ และในการแสวงหาความสุข เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งสิทธิเหล่านี้ มนุษย์จึงได้ก่อตั้งรัฐบาลขึ้นมาโดยถือว่ารัฐบาลได้รับอำนาจอันชอบธรรมจากความยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครอง ดังนั้นถ้าเมื่อใดรัฐบาลกลายเป็นผู้ทำลายเป้าหมายเหล่านี้ก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงหรือทำลายล้างรัฐบาลนั้นเพื่อที่จะได้ก่อตั้งรัฐบาลขึ้นมาใหม่ให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานตามหลักการที่กล่าวแล้ว และจัดการรวมอำนาจขึ้นมาในรูปแบบที่คาดว่าจะบังเกิดผลดีต่อความปลอดภัย และความสุขของประชาชนมากที่สุด..." จนได้มีการประกาศอิสรภาพเมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๗๖

ภายหลังเมื่อได้มีการตัดสินพันธภาพกับอังกฤษแล้ว จึงได้มีการก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศใหม่ ทั้งยังเป็นการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยในอเมริกาอย่างกว้างขวาง มลรัฐหลายมลรัฐได้แยกตัวกับศาสนาออกจากกัน ที่ดินของชาวอาณานิคมที่จงรักภักดีต่ออังกฤษได้ถูกยึดและขายให้กับชาวนาซึ่งทำนาจำนวนมากมีที่ดินทำกินเอง มลรัฐทางภาคเหนือก็ได้เลิกทาส ในขณะที่เดียวกันมลรัฐต่าง ๆ ได้จัดทำรัฐธรรมนูญของตนเองขึ้นมา เพื่อใช้เป็นรากฐานในการปกครอง พร้อมตกลงเป็นสัญญาระหว่างรัฐอิสระทั้งหมดในการกำหนดรูปแบบของประเทศเป็นแบบสมาพันธรัฐ เรียกว่า บทบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะได้แยกออกจากประเทศอังกฤษแล้วก็ตาม แต่ฐานะของมลรัฐยังไม่เป็นปึกแผ่น แต่ละมลรัฐยังมีรัฐบาลเป็นของตนเอง รัฐบาลกลางของสมาพันธรัฐมีความอ่อนแอ ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาลของแต่ละมลรัฐได้ และขาดอำนาจในการบริหารกิจการทั้งปวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่สามารถเก็บภาษีต่าง ๆ ได้ ทำให้ไม่มีรายได้ในการบริหารประเทศ กองทัพสหรัฐก็ไม่มีงบประมาณ เกิดความแตกแยกและกระทบกระทั่งกันระหว่างมลรัฐและความไม่มั่นคงทางการเมือง ตลอดจนความตกร่ำทางเศรษฐกิจ

*สมร นิติทัศน์ประกาศ, คำบรรยายวิชาอารยธรรมอเมริกัน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๙), หน้า ๒๘.

ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๗๘๑-๑๗๘๙ มีการปกครองแบบสมาพันธรัฐ^๖ คือเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างมลรัฐต่าง ๆ กับรัฐสภาโดยที่แต่ละรัฐมีหนึ่งคะแนนเสียงในรัฐสภาของรัฐบาลกลาง แต่ความจริงแล้วรัฐบาลของมลรัฐมีอำนาจมากกว่ารัฐบาลกลางมาก รัฐสภาของรัฐบาลกลางไม่สามารถที่จะเก็บภาษีหรือควบคุมการค้าขายได้ รัฐสภาสามารถขอเงินจากมลรัฐได้ แต่การที่มลรัฐจะจ่ายให้หรือไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลมลรัฐนั้น ๆ รัฐสภาของรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจบังคับได้ สำหรับการออกกฎหมาย รัฐสภาสามารถออกได้แต่ไม่มีทางจะรักษากฎหมายได้เนื่องจากเป็นเพียงฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ จึงขึ้นอยู่กับรัฐบาลมลรัฐที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ การออกกฎหมายก็ยากเพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐอย่างน้อย ๙ มลรัฐในการออกกฎหมาย ส่วนการเพิ่มบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐนั้นจำเป็นจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยเอกฉันท์จากทุกมลรัฐ ซึ่งถ้ามีมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่เห็นด้วย บทบัญญัตินั้นต้องตกไป

สหรัฐอเมริกาภายใต้การปกครองระบอบสมาพันธรัฐนั้นจึงประสบปัญหาเป็นอย่างมากไม่ว่าปัญหาทางการเมืองหรือปัญหาทางเศรษฐกิจ บรรดาผู้นำของมลรัฐต่าง ๆ ได้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวจึงพยายามเผยแพร่แนวความคิดที่จะก่อตั้งเป็นประเทศแบบสหพันธรัฐที่สามารถรวมกันตั้งรัฐบาลกลางได้ และขอร้องให้มลรัฐทุกรัฐส่งผู้แทนมาประชุมที่เมืองฟิลาเดลเฟียเพื่อที่จะหาทางแก้ไขสถานการณ์ของประเทศด้วยความพยายามที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐ

การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟียได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๘๗ ที่ประชุมได้เลือกจอร์จ วอชิงตันเป็นประธานและรับฟังความเห็นจากบุคคลสำคัญ เช่น เบนจามิน แฟรงคลิน แฮมิลตัน เจมส์ แมดิสัน จอห์น ดิกคินสัน และกอร์เวอร์เนอร์ มอริส เป็นการประชุมเพื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐให้เหมาะสมแก่การปกครองประเทศมากขึ้น แต่บรรดาผู้แทนได้เห็นว่าควรจะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เสียเลย การร่างรัฐธรรมนูญได้เสร็จสิ้นเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๗๘๗ โดยมีหลักหกประการที่เป็นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยที่ผู้ร่างได้ตกลงกันอย่างปราศจากข้อโต้แย้ง ดังนี้

๑. ได้ตกลงกันว่ามลรัฐทั้งหมดจะต้องเท่าเทียมกัน รัฐบาลแห่งชาติจะให้สิทธิพิเศษแก่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งไม่ได้

^๖ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา : แนวพินิจทางประวัติศาสตร์, หน้า ๒๙.

๒. อำนาจในการปกครองประเทศจะต้องแยกออกเป็น ๓ ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ออกกฎหมาย ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บริหารตามกฎหมาย และอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ตัดสินปัญหาข้อกฎหมายและพิพากษาคดีตามกฎหมาย

๓. บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ไม่ว่าผู้หนึ่งผู้ใดจะยากดีมีจนอย่างไร ก็มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น

๔. การปกครองเป็นการปกครองโดยกฎหมาย (Government of Laws) ไม่ใช่โดยอำนาจของตน ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะใช้อำนาจใด ๆ ไม่ได้ นอกจากรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายจะอนุญาตให้ทำเช่นนั้นได้เท่านั้น

๕. ประชาชนจะเปลี่ยนอำนาจการปกครองได้โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๖. รัฐธรรมนูญของสหรัฐ พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านรัฐสภาแล้ว และสนธิสัญญาต่าง ๆ ของสหรัฐ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญของมลรัฐ หรือกฎหมายของมลรัฐที่ขัดกับของสหรัฐ จะใช้บังคับในศาลของสหรัฐไม่ได้ รัฐบาลของชาติเป็นรัฐบาลของประชาชน ไม่ใช่ของมลรัฐแต่อย่างเดียว

หลังจากมีการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้วได้มีการให้แต่ละมลรัฐเลือกตั้งสภาพิเศษเพื่อพิจารณารับรองรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยที่เมื่อมีมลรัฐ ๙ มลรัฐรับรองก็ให้ถือว่ารัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับในการปกครองประเทศ

การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นี้มีผู้คัดค้านมาก เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและคนหลายกลุ่มเห็นว่าการที่รัฐบาลสหรัฐมีอำนาจมากเกินไป จะทำให้มลรัฐเสียสิทธิต่าง ๆ ไป ส่วนบรรดาพวกที่สนับสนุนรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าพวกเฟเดอราลิสต์ (Federalists) มีอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เจมส์ เมดิสันและจอห์น เจย์ เป็นหัวหน้าได้ให้คำมั่นสัญญาว่าเมื่อมีการรับรองรัฐธรรมนูญแล้วจะรับเพิ่มบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนทันที ทำให้มีคนคล้อยตามไปไม่น้อยประกอบกับการสนับสนุนของจอร์จ วอชิงตันทำให้ประชาชนเห็นดีไปด้วยจำนวนมาก ในที่สุดมลรัฐต่าง ๆ ก็รับรองรัฐธรรมนูญในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๘ โดยที่ ๑๑ มลรัฐได้รับรองรัฐธรรมนูญ ส่วนนอร์ทแคโรไลนาและโรดไอแลนด์ได้ขอเข้าร่วมกับสหรัฐภายหลัง

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีแหล่งที่มาที่สำคัญ ๔ แหล่งด้วยกัน คือ

๑. จากขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวอังกฤษที่มีรัฐบาลของประชาชน โดยการเลือกตั้ง มีสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มีการประกันสิทธิในทรัพย์สิน อำนาจตุลาการที่มีอิสระจากฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

๒. จากประสบการณ์ในการมีรัฐบาลปกครองตัวเอง ตั้งแต่สมัยอาณานิคม และเมื่อหลังปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ก็ปกครองตัวเองภายใต้รัฐธรรมนูญของมลรัฐ

๓. จากอิทธิพลของนักปรัชญาการเมืองในสมัยนั้นหลายคน ที่สำคัญที่สุดคือ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออร์

๔. จากความบกพร่องของธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐ

๓.๑.๒ การจัดทำบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ได้มีข้อวิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญยังไม่สมบูรณ์เพราะบัญญัติแต่เพียงกลไกการปกครองประเทศและการจัดองค์กรทางการเมือง แต่ไม่มีบทบัญญัติการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในขณะนั้น จอร์จ วอชิงตันได้เจรจาประนีประนอมกับที่ประชุมสภานิติบัญญัติของมลรัฐให้มีการให้สัตยาบันก่อนและจะมาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในภายหลัง

หลังจากนั้นรัฐธรรมนูญก็ได้ใช้บังคับในวันที่ ๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ และในปีเดียวกันนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้นโดยมีเจมส์ เมดิสันเป็นบุคคลสำคัญในการร่างบทบัญญัตินี้ ทั้งนี้ได้มีบทแก้ไขเพิ่มเติมหลายมาตรา แต่รัฐสภายอมรับเพียง ๑๐ มาตรา เรียกว่า กฎบัตรสิทธิพลเมือง "Bill of Rights" บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๑๐ มาตราแรก ได้รับการเพิ่มเติมไปในรัฐธรรมนูญ โดยได้รับความเห็นชอบทั้ง ๑๐ มาตราพร้อมกันจากสภาองเกรส ในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๗๘๙ และยังได้รับสัตยาบันจาก ๑๑ รัฐ และมีผลใช้บังคับภายในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ ฉะนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศอเมริกาจึงมี ๒ ภาค ภาคแรกเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดกลไกการปกครองประเทศ และภาคสองเป็นรัฐธรรมนูญที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและบทบัญญัติเรื่องอื่น ๆ

ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้ง แต่ที่ได้รับการพิจารณามีเพียงไม่กี่ครั้งเท่านั้น ในปัจจุบันนอกจากจะมีบทแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๑๐ มาตราแล้ว ยังมีบทมาตราแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง รวมทั้งสิ้น ๒๗ มาตรา

ข้อแตกต่างระหว่างธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐ ค.ศ. ๑๗๘๑ และรัฐธรรมนูญของสหรัฐ ค.ศ. ๑๗๘๗

ธรรมนูญแห่งสมาพันธ์รัฐ ค.ศ. ๑๗๘๑	รัฐธรรมนูญของสหรัฐ ค.ศ. ๑๗๘๗
๑. แต่ละมลรัฐไม่ว่าเล็กหรือใหญ่มีคะแนนเสียง ๑ เสียงเท่ากันหมดในรัฐสภา	๑. ในวุฒิสภา ทุกมลรัฐมีคะแนนเสียงเท่ากัน ในสภาผู้แทนราษฎรแต่ละรัฐมีคะแนนเสียงตามจำนวนประชากรของแต่ละรัฐ
๒. กฎหมายที่สำคัญต้องได้รับความเห็นชอบจากมลรัฐอย่างน้อย ๙ มลรัฐ	๒. กฎหมายต้องการเพียงแต่เสียงข้างมากของแต่ละสภา และได้ความเห็นชอบจากประธานาธิบดี ถ้าประธานาธิบดีไม่เห็นด้วย รัฐสภาสามารถผ่านกฎหมายนั้นได้ด้วยคะแนนเสียง ๒/๓ ของแต่ละสภา
๓. รัฐสภาไม่มีอำนาจในการควบคุมการค้า แต่ละมลรัฐตั้งภาษีและเก็บภาษีของสินค้าต่างประเทศและในรัฐของตนเอง	๓. รัฐสภาควบคุมทั้งการค้าภายในและภายนอกประเทศ และไม่มีกีดกันภาษีของสินค้าระหว่างมลรัฐ
๔. รัฐสภาไม่มีอำนาจเก็บภาษีต้องขอเงินจากมลรัฐ	๔. รัฐสภาสามารถออกกฎหมายเก็บภาษีได้
๕. การรักษากฎหมายอยู่ที่คณะกรรมการของรัฐสภา	๕. ประธานาธิบดีมีหน้าที่รักษากฎหมาย
๖. รัฐสภาตั้งขึ้นอยู่กับการตัดสินของศาลแห่งมลรัฐ การขัดแย้งระหว่างมลรัฐจะถูกส่งมาให้รัฐสภาพิจารณา	๖. ศาลของรัฐบาลกลางมีหน้าที่ตัดสินกฎหมายและรักษากฎหมายของสหรัฐ ศาลฎีกาเป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างมลรัฐ
๗. การเพิ่มเติมบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแทบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะต้องได้รับความยินยอมเป็นเอกฉันท์ของมลรัฐ	๗. การเพิ่มเติมบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องใช้คะแนนเสียง ๒/๓ ของทั้งสองสภา และได้รับการรับรองจากมลรัฐต่าง ๆ จำนวน ๗/๙ ของมลรัฐทั้งหมด
๘. รัฐบาลกลางติดต่อกับรัฐบาลมลรัฐเท่านั้น ไม่ได้ติดต่อกับเอกชนคนทั่วไป	๘. รัฐบาลสหรัฐติดต่อโดยตรงกับเอกชนทั่วไป และติดต่อกับรัฐบาลมลรัฐด้วย

๓.๑.๓ วิธีการเปลี่ยนแปลงและขยายความรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญที่ล้นไม่เข้มงวดและไม่ละเอียดจนเกินไป แต่มีลักษณะที่เขียนครอบคลุมกว้าง ๆ เปิดโอกาสให้มีการตีความเปลี่ยนแปลงและ

ขยายความให้เหมาะสมเข้ากับสถานการณ์ได้จากอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยมีวิธีการเปลี่ยนแปลง และขยายความรัฐธรรมนูญ ๓ วิธี ด้วยกันคือ

๓.๑.๓.๑ การเพิ่มเติมบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สำหรับวิธีการนี้นับตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันได้มีการเพิ่มเติมบทแก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปในรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๗ บทด้วยกัน

๑. กฎบัตรของสิทธิ (The Bill of Rights) บทแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญ ๑๐ ข้อแรก ได้รับการเพิ่มเติมเข้าไปในรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ อันเป็นการแก้ข้อกล่าวหาที่ว่า รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งบรรดารัฐธรรมนูญของมลรัฐทุกมลรัฐจะมีกฎบัตรของสิทธินี้แล้ว บทแก้ไขเพิ่มเติมทั้ง ๑๐ ข้อนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงระบบของรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาแต่อย่างไร

๒. บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ปรับปรุงกลไกของรัฐบาล มีบทที่ ๑๑ (ค.ศ. ๑๗๙๕) บทที่ ๑๒ (ค.ศ. ๑๘๐๔) บทที่ ๒๐ (ค.ศ. ๑๙๓๓) บทที่ ๒๒ (ค.ศ. ๑๙๕๑) บทที่ ๒๕ (ค.ศ. ๑๙๖๗) และบทที่ ๒๗ (ค.ศ. ๑๙๙๒)

๓. บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมการก้าวหน้าของประชาธิปไตย ซึ่งมีบทแก้ไขเพิ่มเติม ๓ บท ที่มีผลมาจากสงครามกลางเมือง คือ บทที่ ๑๔ (ค.ศ. ๑๘๖๕) บทที่ ๑๔ (ค.ศ. ๑๘๖๘) บทที่ ๑๕ (ค.ศ. ๑๘๗๐)

๔. บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ขยายอำนาจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา มีอยู่ ๓ บท คือ บทที่ ๑๖ (ค.ศ. ๑๙๑๓) บทที่ ๑๘ (ค.ศ. ๑๙๑๙) บทที่ ๒๑ (ค.ศ. ๑๙๓๓)

๓.๑.๓.๒ การยอมรับในการตีความอย่างกว้างของรัฐธรรมนูญ

ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้กับปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้ จึงทำให้มีการใช้ในลักษณะของการตีความ วิธีการนี้มีความสำคัญอย่างมากที่ทำให้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีความสมบูรณ์มากขึ้นกว่าการเพิ่มบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปในรัฐธรรมนูญ การตีความหมายอย่างกว้างของรัฐธรรมนูญนี้เป็นการขยายอำนาจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ทำให้การปกครองประเทศสะดวกรวดเร็วมากขึ้น ส่วนประกอบสำคัญในการขยายอำนาจรัฐบาลสหรัฐ มีดังนี้

๑. หลักการของอำนาจที่ฝ่ายตุลาการตัดสินกฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสุดท้าย (Judicial Review) หลักการนี้ให้สิทธิแก่ศาลของสหรัฐ ที่จะประกาศว่ากฎหมายของ

รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาหรือกฎหมายของรัฐบาลมลรัฐเป็นโมฆะได้ ถ้ากฎหมายเหล่านั้นถูกตัดสินโดยศาลแห่งสหรัฐ ว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ

อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา ศาลฎีกาได้อาศัยอำนาจนี้ในการขีดรัฐธรรมนูญให้สูงเด่นและมีความเป็นอมตะ ในทางปฏิบัติมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่เสมอ แต่ไม่ได้แก้ไขโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติเท่านั้น แต่จะเป็นการแก้ไขโดยทางศาลเป็นผู้ตีความและขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้กว้างขวางออกไป หรือแคบเข้ามาตามกาลเวลา เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพในการพูด เมื่อเวลาล่วงเลยมาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ก็เข้ามามากขึ้นจึงได้มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวดนี้ แต่ศาลฎีกาได้ตีความรัฐธรรมนูญโดยขยายความคำว่า "คำพูด" ให้ครอบคลุมถึงการสื่อสารทุกประเภทอย่างทันต่อเทคโนโลยีในแต่ละยุค เช่น การเขียน การพูดโทรศัพท์ โทรเลข โทรคมนาคม การส่งสัญญาณวิทยุ โทรทัศน์ โทรพิมพ์ การประท้วงโดยเดินขบวน การประท้วงโดยไม่เคลื่อนที่ แม้กระทั่งการตีความว่าเสรีภาพในการพูดหมายถึงรวมถึง เสรีภาพในการไม่ยอมพูดอีกด้วย ศาลสูงสหรัฐได้เคยตีความว่า การที่มลรัฐออกกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นในรัฐของตนเองนั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ อนุมาตรา ๔ ว่าด้วยการควบคุมการพาณิชย์กับต่างประเทศ คือ การจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นแม้จะอยู่ในรัฐของตนแต่ก็ต้องมีการติดต่อรับฝากเงิน กู้เงินระหว่างรัฐ จึงถือเป็นการออกกฎหมายวางระเบียบควบคุมการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจของรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจออกกฎระเบียบดังกล่าว ฉะนั้นการออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของมลรัฐจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากศาลสูงเห็นว่าถ้ายอมให้แต่ละมลรัฐสามารถวางระเบียบได้เองแล้วอัตราดอกเบี้ยระหว่างมลรัฐจะไม่เท่ากัน จะทำให้การเงินของสหรัฐเกิดการผันผวน และไม่สามารถดำรงความเป็นสหรัฐอยู่ได้

อีกคดีหนึ่งที่มีความสำคัญและเป็นคดีประวัติศาสตร์ ทำให้มีการยอมรับหลักการในการตีความของศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา คือ คดี Marbury V. Madison โดยศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่า ศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่สภาคองเกรสตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถใช้บังคับได้ เท่ากับศาลฎีกาได้ให้ความหมายรัฐธรรมนูญว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลก็ได้ตีความรัฐธรรมนูญเรื่อยมา ตามที่ศาสตราจารย์ ภิธาน ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวว่า "รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นเอกสารสั้น ๆ

เพียงเจ็ดหมวด และมีการแก้ไขเพิ่มเติมสามสิบกว่าครั้ง แต่มีปัจจัยหลายอย่างที่ทำให้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนแปลงจากการศึกษาตัวบทบัญญัติเป็นการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลที่ตีความรัฐธรรมนูญอย่างละเอียด"^๗ ศาลฎีกาจึงมีสถานะเสมือนเป็นศาลรัฐธรรมนูญตามความหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปอยู่ด้วยในตัว แม้ว่าศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแต่ก็มีข้อดีข้อเสียของการใช้อำนาจดังกล่าวดังนี้^๘

ข้อดี	ข้อเสีย
๑. ผู้พิพากษาเป็นบุคคลที่เหมาะสมมีความรู้ความสามารถตลอดจนประสบการณ์ทางด้านกฎหมายในการที่จะพิจารณาตัดสินเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ	๑. การตัดสินปัญหาที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้มีแต่เฉพาะปัญหาทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว เพราะปัญหาส่วนใหญ่ที่ตีความเป็นนโยบายทางการเมือง
๒. ข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มีจุดประสงค์เป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร	๒. เสี่ยงข้างมากของผู้พิพากษาศาลสูงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจ
๓. ศาลมีแนวโน้มที่จะพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญด้วยความยุติธรรม	๓. วาระในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษามีตลอดชีวิต จึงทำให้ผู้พิพากษาไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง
๔. สิทธิของประชาชนและชนกลุ่มน้อยซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้หลักประกันเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลจะไร้ความหมาย หากศาลไม่มีอำนาจในการตีความเกี่ยวกับเรื่องการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยการกระทำของรัฐบาล	๔. อำนาจในการตีความกฎหมายถือว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารงานของรัฐบาล เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลอาจถูกนำมาฟ้องร้องต่อศาลได้
๕. อำนาจในการตีความนี้ช่วยเสริมสร้างและพัฒนาให้ประชาชนและข้าราชการทั้งหลายให้ความสนับสนุนต่อระบบการปกครองที่ใช้	๕. เสี่ยงประชามติและประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีส่วนระงับการกระทำของฝ่ายสภาองเกรส เพราะประชาชนอาจไม่เลือกสมาชิกสภา

^๗ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่มที่ ๓ : ที่มาและนิติวิธี, หน้า ๑๔๔

^๘ ประเสริฐ สุขสบาย, "สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา," วารสารกฎหมายปกครอง ๒๔, ๑(๒๕๔๔): ๑๗.

รัฐธรรมนูญในการปกครองประเทศ	<p>คองเกรสที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกับตนเข้ามาดำรงตำแหน่งอีก ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ถือว่าเพียงพอที่จะป้องกันการผ่านร่างกฎหมายของสภาคองเกรสที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญนอกจากนั้นแล้วประธานาธิบดียังมีสิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายของสภาคองเกรสถ้าประธานาธิบดีเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ</p>
-----------------------------	--

๒. หลักการให้อำนาจโดยปริยายของรัฐบาลสหรัฐ (Implied Power)

หลักการนี้ได้อาศัยการตีความในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามาตราที่ ๑ ข้อ ๘ ย่อหน้าสุดท้ายที่มีข้อความว่า “การออกกฎหมายทุกชนิดที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นนี้และอำนาจอื่น ๆ ทั้งปวงที่รัฐธรรมนูญนี้ได้ให้ไว้กับรัฐบาลสหรัฐหรือกระทรวง ทบวง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใด ๆ ในรัฐบาลสหรัฐ” ข้อความนี้ทำให้รัฐบาลสหรัฐ มีอำนาจที่บรรดามลรัฐไม่ได้มอบให้โดยตรงแต่เมื่อใดเกิดเหตุการณ์ที่จะต้องใช้อำนาจเพื่อความจำเป็นและเหมาะสม ทำให้รัฐบาลสหรัฐมีอำนาจขึ้นอย่างกว้างขวาง

๓. การเสื่อมอำนาจของบรรดามลรัฐ เนื่องจากสงครามกลางเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจทำให้อำนาจของรัฐบาลสหรัฐเพิ่มขึ้น ในขณะที่เดียวกันที่บรรดามลรัฐก็เสื่อมอำนาจลง ชัยชนะของรัฐบาลสหรัฐ ในสงครามกลางเมืองได้ล้มล้างทฤษฎีที่มลรัฐมีสิทธิจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสหรัฐ ได้ตลอดจนการแยกตัวออกจากสหรัฐ โดยมลรัฐต่าง ๆ นั้น จะทำไม่ได้อย่างแน่นอน

๔. อิทธิพลของรัฐสภาสหรัฐ ในการออกกฎหมายต่าง ๆ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญที่สั้นมีเพียง ๗ หมวดเท่านั้น แต่ได้ครอบคลุมหลักการปกครองไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ละเอียด ดังนั้นรายละเอียดต่าง ๆ รัฐสภาของสหรัฐ ก็ได้ออกกฎหมายเพิ่มเติม เช่น รัฐสภาออกกฎหมายตั้งศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ของสหรัฐ หรือออกกฎหมายตั้งหลักเกณฑ์ในการรับมลรัฐใหม่เข้ามาในสหรัฐอเมริกา

๓.๑.๓.๓ จากจารีตประเพณี

สำหรับวิธีการนี้เป็นการประเพณีปฏิบัติต่อกันมาทางการเมืองเป็นเวลานานจนกลายเป็นประเพณี ทั้ง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ประเพณีนี้มีดังนี้

๑. ระบบการก่อตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ช่วยรวมกำลังของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเข้าด้วยกัน และช่วยให้นักการเมืองได้มีผู้สนับสนุน ทั้งยังช่วยกระตุ้นประชาชนให้มีความสนใจทางการเมืองมากขึ้น พรรคการเมืองจะต้องมีนโยบายเลือกตั้งผู้แทนของพรรคเข้ามาดำรงตำแหน่งในการเลือกตั้งเข้ารับตำแหน่งต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งถ้าพรรคได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งก็ได้เข้าบริหารประเทศ ส่วนพรรคที่แพ้ก็เป็นฝ่ายค้าน เรื่องพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาในรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการบัญญัติไว้เลยโดยไม่ปรารถนาที่จะให้มีพรรคการเมืองเลย แต่การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจและเป็นเรื่องของผลประโยชน์ จึงต้องมีการรวมกลุ่มกันเป็นพรรคการเมือง และเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

๒. การก่อตั้งระบบคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ในทางปฏิบัติย่อมเป็นไปได้เลยที่ประธานาธิบดีจะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากคำแนะนำและความช่วยเหลือได้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้ระบุข้อบัญญัติเกี่ยวกับสถาบันคณะรัฐมนตรีไว้ก็ตาม แต่เพื่อให้เป็นไปตามความจำเป็นในทางปฏิบัติ จึงต้องมีคณะรัฐมนตรีสำหรับทำหน้าที่ที่ปรึกษาประธานาธิบดี มีฐานะในการเป็นผู้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของประธานาธิบดีในด้านการควบคุม กำกับ ดูแล กระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่แต่ละกระทรวงมีข้าราชการหลายคน มีสำนักงานอยู่ทั่วประเทศ และอาจจะแบ่งย่อยเป็นกรม กอง สำนักงาน และหน่วยงาน ซึ่งแต่ละส่วนก็จะมีหน้าที่ปฏิบัติงานในส่วนของตน สำหรับการได้มาซึ่งคณะรัฐมนตรีนั้น ประธานาธิบดีจะเป็นผู้คัดเลือกเอง โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา พร้อมกับองค์กรเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่ง เรียกรวมกันว่า สำนักบริหารของประธานาธิบดี

๓. ประธานาธิบดีเป็นผู้นำในการเสนอโปรแกรมกฎหมายต่าง ๆ

๔. ประเพณีที่ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่มีถิ่นฐานอยู่ในเขตที่ตนจะสมัคร ทั้ง ๆ ที่ในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้เช่นนั้น

๕. ประเพณีที่ประธานของสภาผู้แทนราษฎรนั้นเลือกมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา

๓.๑.๔ กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นหลักการพื้นฐานข้อหนึ่งของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาโดยให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามหลักการที่ว่ารัฐธรรมนูญสามารถที่จะล้าสมัยได้ ไม่ทันกับเหตุการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่าง

รวดเร็วและทุกวัน ฉะนั้นประชาชนจึงสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้แต่กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีวิธีการที่ยากมาก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักดีว่า จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเป็นครั้งคราว หากต้องการให้รัฐธรรมนูญนี้ใช้ต่อไปได้นาน ๆ และเหมาะสมกับประเทศซึ่งได้เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ดังที่ เจมส์ เมดิสัน ได้กล่าวไว้สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญว่า “ในการกำหนดระบบที่เราประสงค์จะให้อยู่ยั่งยืนไปอีกหลายยุคหลายสมัย เราต้องไม่มองข้ามความเปลี่ยนแปลงซึ่งจะมีมากับยุคสมัย” ทั้งยังคำนึงถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ควรจะทำได้โดยง่าย มิฉะนั้นอาจมีการแก้ไขกันอย่างไม่รอบคอบ หรือรีบเร่งจนเกินไป และด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ร่างย่อมไม่ต้องการให้คนกลุ่มน้อยสามารถขัดขวางการกระทำอันเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีปัญหาที่แตกต่างไปจากการจัดทำรัฐธรรมนูญ คือ ไม่ได้เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ กระบวนการแก้ไขจึงมีปัญหในระดับองค์กร และกระบวนการที่แก้ไขต่างกัน โดยทั่วไปจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

กระบวนการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการจะเริ่มที่รัฐสภาเมื่อบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบเป็นคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ จากทั้งสองสภาในรัฐสภาแล้ว ก็จะส่งต่อไปยังมลรัฐเพื่อพิจารณา หรืออีกวิธีหนึ่ง รัฐสภาอาจจะเปิดการประชุมระดับชาติขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (National Constitutional Convention) หากมีจำนวนเสียง ๒ ใน ๓ ของรัฐสภามลรัฐลงมติต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในการประชุมลงมติ (Ratification) ถ้าจำนวนสมาชิกเห็นชอบในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีอยู่ ๓ ใน ๔ ก็ถือว่าบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกสามารถเสนอบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่าย ๆ เหมือนกับการเสนอกฎหมายธรรมดาเข้าสู่สภา ดังนั้นในช่วงเวลา ๒๐๐ ปีเศษที่ผ่านมา จึงได้มีการเสนอบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วกว่า ๑๑,๐๐๐ ฉบับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เป็นต้นมา โดยเฉลี่ยจะมีบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญประมาณ ๒๐๐ เรื่องอยู่ในรัฐสภาทุกสมัยประชุม แต่มีเพียง ๒๗ บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้รับสัตยาบันเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้สามารถแยกรายละเอียดสำหรับขั้นตอนพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังนี้

๓.๑.๔.๑ การริเริ่มเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๕ ว่า “เมื่อสมาชิกจำนวนสองในสามของทั้งสองสภาเห็นจำเป็นให้รัฐสภาเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ หรือเมื่อสภานิติบัญญัติจำนวนสองในสามของมลรัฐทั้งหลายได้ร้องขอให้สภาเรียกประชุมเพื่อเสนอการแก้ไขซึ่งในกรณีหนึ่งจะมีผลสมบูรณ์ทั้งในความตั้งใจและวัตถุประสงค์เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ได้จะต้องได้รับสัตยาบันจากสภานิติบัญญัติจำนวนสามในสี่ของมลรัฐทั้งหมดหรือจากการประชุมในมลรัฐจำนวนสามในสี่ของมลรัฐทั้งหมด วิธีใดวิธีหนึ่งแล้วแต่รัฐสภาจะเสนอให้ใช้เพื่อการให้สัตยาบัน ทั้งนี้การแก้ไขที่อาจกระทำก่อนปี ค.ศ. ๑๘๐๘ จะกระทบกระเทือนถึงข้อความที่บัญญัติไว้ในวรรคที่หนึ่งและสี่ของข้อ ๙ แห่งมาตรา ๑ อย่างไรก็ดี และจะให้มลรัฐใดต้องถูกตัดสิทธิในการที่มีคะแนนเสียงเท่ากับมลรัฐอื่นในวุฒิสภาโดยไม่ได้รับความยินยอมจากมลรัฐนั้นไม่ได้” ดังนั้น องค์การที่ริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญคือ

๓.๑.๔.๑.๑ การริเริ่มจากรัฐสภา โดยรัฐสภาหรือสภาองเกรสให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ และมีคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของแต่ละสภาคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

๓.๑.๔.๑.๒ การริเริ่มโดยสภาของแต่ละมลรัฐ โดยผ่านการประชุมแห่งชาติเพื่อเสนอบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาของบรรดามลรัฐจำนวน ๒ ใน ๓

ในทางปฏิบัติจะใช้วิธีการที่ ๑ เพราะวิธีการที่ ๒ เป็นเพียงทฤษฎี มีข้อสังเกตว่า ข้อตกลงที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ต้องมีเสียงข้างมากสูง คือต้องได้รับการยอมรับจากรัฐส่วนใหญ่ นอกจากนี้แล้วองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งมาเท่านั้นที่มีอำนาจในการแก้ไข และภายใต้เงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีไม่มีส่วนในการริเริ่มแก้ไข และบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะบังคับใช้ได้ต้องมีการให้สัตยาบันสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก่อน โดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ จำนวน ๓ ใน ๔ ของทั้งหมด หรือโดยที่ประชุมที่จัดขึ้นในมลรัฐต่าง ๆ จำนวน ๓ ใน ๔ ของทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสภาองเกรส นับตั้งแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึงคราวที่เลื่อนสมัยประชุมครั้งที่สองของสภาองเกรสสมัยที่ ๘๗ คงมีบทแก้ไขเพิ่มเติมบทที่ ๒๑ เพียงบทเดียวเท่านั้นที่ได้รับสัตยาบันโดยที่ประชุมจัดขึ้นในมลรัฐต่าง ๆ”

“ กระมล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา, (พระนคร: โรงพิมพ์สังคมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๔.

กระบวนการนี้เห็นได้ถึงทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ครอบงำอยู่ในศตวรรษที่ ๑๘ และมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก คือ ข้อตกลงทั่วไปจะแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็ต่อเมื่อมีข้อตกลงที่มีเสียงข้างมากอย่างสูง คือต้องได้รับความยินยอมจากรัฐส่วนใหญ่ นอกจากนี้องค์กฤษฎีบัญญัติหรือองค์กฤษฎีที่ได้รับเลือกตั้งมาเท่านั้นที่จะมีอำนาจในการแก้ไขและภายใต้เงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วขั้นตอนของการให้สัตยาบันของมลรัฐต่าง ๆ นั้นมีข้อยุ่งยากมาก คือ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหมวดที่ ๕ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการให้สัตยาบันไว้ว่าจะต้องมีระยะเวลาในการให้สัตยาบันนานเพียงใด ทำให้บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางบทบัญญัติต้องใช้ระยะเวลาในการให้สัตยาบันนานมาก

๓.๑.๔.๒ วัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประเทศสหรัฐอเมริกาในระยะก่อตั้งประเทศใหม่ภายหลังจากที่ได้มีการแยกตัวจากประเทศอังกฤษและได้ประกาศอิสรภาพเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ปรากฏว่าสถานการณ์ภายในประเทศยังประสบปัญหาอยู่มาก เนื่องจากความเป็นระบบสมาพันธรัฐที่ต้องมีหลายมลรัฐแยกกันปกครองตนเอง ทำให้มีการบริหารงานได้ยาก เช่น ปัญหาเรื่องความไม่มั่นคงทางการเมือง ปัญหาเรื่องความไร้อำนาจของรัฐสภาที่ไม่สามารถบังคับให้ประชาชนเสียภาษีหรือไม่มีอำนาจในการที่เอาคนที่ไม่เสียภาษีมาลงโทษได้ ปัญหาของประเทศที่ไม่มีกำลังทหารที่เข้มแข็งพอในการที่จะช่วยเหลือประชาชนได้ รวมทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากกรณีการวิวาทระหว่างมลรัฐแมริแลนด์ และมลรัฐเวอร์จิเนียในเรื่องสิทธิทางการค้าตามลำแม่น้ำโปโตแมค

สาเหตุทั้งหลายเหล่านี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้บุคคลสำคัญหลาย ๆ คนของประเทศสหรัฐอเมริกาได้พยายามที่จัดให้มีการประชุมกันระหว่างมลรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยต่างเห็นว่าควรที่จะมีการนำเอาธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐขึ้นมาแก้ไข แต่เงื่อนไขของการแก้ไขคราวนี้ไม่ได้เป็นเพียงการแก้ไขธรรมดา แต่เป็นการยกเลิกธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทน และรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐก็ได้สำเร็จลงในวันที่ ๑๗ กันยายน ค.ศ. ๑๗๘๗ อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีข้อบกพร่องที่ขาดซึ่งหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองทำให้เกิดปัญหาขึ้นในขั้นของการให้สัตยาบันรับรองร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีหลายมลรัฐไม่เห็นด้วย แต่ก็ได้มีการประนีประนอมกันว่าจะจัดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ต่อไป จึงเป็นวัตถุประสงค์สำคัญที่ทำให้รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกันขึ้น

ตามอารัมภบทของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ตามที่ที่ประชุมรัฐสภาได้กล่าวว่า "การประชุมของสมาชิกแห่งรัฐของเราในครั้งนี้ ได้เกิดขึ้นเพื่อที่จะนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญ โดยที่เรามีความปรารถนาอันแรงกล้าในอันที่จะวางระเบียบเพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบหรือใช้เพื่อกระทำทารุณกรรมต่อผู้อื่น ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิของประชาชน ทั้งนี้เพื่อที่ประชาชนจักได้มั่นใจได้ว่ารัฐบาลที่ได้ก่อตั้งขึ้นมานี้ประสงค์จะให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างดีที่สุด"^{๑๐}

จากอารัมภบทของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้จะเห็นได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ขึ้นอย่างแท้จริงตามหลักการของรัฐธรรมนูญที่ต้องบัญญัติเนื้อหาไว้ในเรื่องหลักการปกครองประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ แต่สิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น ชาวอเมริกาทุกคนให้ความสำคัญในเรื่องของสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมาก จากเดิมที่รัฐธรรมนูญยังไม่มีเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพก็มีข้อได้เพียงเรื่องนี้ขึ้นจนทำให้การให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกือบต้องล้มเหลวลงไป

๓.๑.๔.๓ เนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีทั้งสิ้น ๑๐ บท มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ค.ศ. ๑๗๙๑ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๓.๑.๔.๓.๑ บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือที่เรียกว่า กฎบัตรของสิทธิ (Bill of Right) บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๑๐ ข้อแรกได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ โดยมีการแก้ไขเพื่อแก้ปัญหาคือว่าการร่างรัฐธรรมนูญในคราวแรกไม่มีบทประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติทั้ง ๑๐ ข้อนี้ไม่มีการเปลี่ยนแปลงระบบของรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาแต่อย่างไร บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ๘ ข้อแรกบัญญัติถึงเนื้อหาและวิธี

^{๑๐} ไทวิท วงศ์สุรวัฒน์, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: วิธีการธำรงรักษารัฐธรรมนูญบทเรียนจากอเมริกา," *วารสารสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์*, ๓๐ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๗): ๓๔.

ปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล ส่วนข้อ ๙ และข้อ ๑๐ เป็นกฎทั่ว ๆ ไป คือ อำนาจทั้งหมดที่รัฐธรรมนูญมิได้มอบให้กับรัฐบาลกลาง มิได้ห้ามมลรัฐใช้อำนาจนี้ให้สงวนอำนาจเหล่านี้ไว้ให้แก่มลรัฐหรือพลเมืองเป็นผู้ใช้

สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะเฉพาะที่พิเศษแตกต่างจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังเนื่องจากมิได้ถูกตราขึ้นมาตั้งแต่ต้นพร้อมกับบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญ แต่ปรากฏอยู่ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญอยู่ในมาตรา ๑-๑๐ ของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเจ็ดมาตราแรกได้ประกาศใช้ไม่นาน นอกจากนี้ยังมีสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ที่ติดตามมาจากบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลังจากนั้น

การเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพนี้ มีข้อสังเกตทางประวัติศาสตร์การร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาว่า แท้จริงแล้วเป็นปัญหาที่มีการโต้เถียงกันนับแต่สมัยการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในตอนแรก ซึ่งมีฝ่าย Anti Federalist เห็นว่าควรบัญญัติบทว่าด้วยสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกฝ่ายคือฝ่าย Federalist เห็นว่าไม่จำเป็นเพราะเป็นการลดทอดอำนาจของรัฐบาลกลาง แต่ไปเพิ่มอำนาจให้กับรัฐต่าง ๆ และยังเห็นว่าคำแถลงเรื่องสิทธินั้นเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นด้วยตามเหตุผลหลายประการ เช่น

๑. คำแถลงนี้เป็นได้เพียงการห้ามหรือการตรวจสอบอำนาจของรัฐบาลในกระดาษเท่านั้น เพราะที่ผ่านมาได้เคยกระทำเช่นนั้นมาแล้วแต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ

๒. ศาลยอมทำหน้าที่ในการรักษาเสรีภาพตามกฎหมายที่ได้มีมาตามประเพณีอยู่แล้ว อีกทั้งมีการพิจารณาจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอยู่แล้วด้วย

๓. การอ้างกฎบัตรว่าด้วยสิทธิของอังกฤษ (Bill of Right) ก็ไม่สามารถเทียบกับการกระทำของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ เพราะอังกฤษปกครองในรูปแบบของพระมหากษัตริย์ซึ่งต้องจำกัดการใช้อำนาจของพระองค์ แต่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เป็นการประกันสิทธิอยู่ในตัวแล้ว และการประกันสิทธินี้อาจเป็นผลร้ายมากกว่าผลดีก็ได้

๔. รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาลมีลักษณะจำกัดอย่างเห็นได้ชัด จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิพลเมืองอีก

อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการประนีประนอมกันและได้มีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ดังนี้

บทที่ ๑ ว่าด้วยเสรีภาพทางศาสนาและการเมือง รัฐสภาจะตรากฎหมายเพื่อสถาปนาศาสนา หรือห้ามการปฏิบัติศาสนา หรือจะตัดทอนเสรีภาพในการพูด การตีพิมพ์ หรือการที่ประชาชนจะชุมนุมกันโดยสงบ รวมทั้งการร้องทุกข์ต่อรัฐบาลเพื่อขจัดความทุกข์ร้อนของประชาชนไม่ได้ บทบัญญัตินี้เป็นการให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาในอเมริกา ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากชาวอเมริกันได้รับบทเรียนมาจากการที่ยุโรปถูกครอบงำจากศาสนจักรในยุคกลางมาเป็นอย่างดี

บทที่ ๒ ว่าด้วยสิทธิในการถืออาวุธ ประชาชนมีสิทธิที่จะมีและถืออาวุธ สิทธินี้ถือมาตั้งแต่ครั้งทำสงครามประกาศอิสรภาพที่ต้องอาศัยประชาชนที่มีปืนเป็นกองกำลังอาสาสมัครรบกับอังกฤษ แต่ในเรื่องนี้ก็เป็นที่มาของคดีในปัจุบันบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปไม่จำเป็นที่จะต้องมีปืนไว้ในความครอบครอง สิ่งนี้ทำให้ชาวอเมริกามีปืนไว้ติดตัวหลายกระบอกและมักจะขาดความยับยั้งชั่งใจทำให้เกิดเหตุการณ์ฆ่ากันตายเยอะขึ้น อีกทั้งยังเกิดเหตุการณ์ที่เด็กอเมริกาเอาปืนจากที่บ้านไปยิงเพื่อนนักเรียนด้วยกัน

บทที่ ๓ ว่าด้วยการห้ามทหารเข้าพักในบ้าน ในยามสงบทหารจะเข้าไปอาศัยอยู่ในเคสสถานใดโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของไม่ได้ แม้ในยามสงครามก็ไม่ได้เช่นกัน เว้นแต่จะเป็นไปตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

การเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้สืบเนื่องมาจากการที่ในสมัยที่ประเทศสหรัฐอเมริกายังถูกครอบครองโดยอังกฤษอยู่นั้น รัฐบาลอังกฤษได้ส่งทหารมาคุ้มกันภัย แต่ทางอังกฤษไม่ได้สร้างค่ายทหารให้เนื่องจากต้องการให้ชาวอเมริกามีส่วนในการออกค่าใช้จ่ายในการป้องกันภัยนี้ด้วย ซึ่งนอกจากจะต้องให้ทหารเข้าพักอาศัยภายในบ้านแล้วจะต้องหาอาหารมาเลี้ยงดูด้วย การบัญญัติบทบัญญัตินี้ขึ้นมาก็เพื่อเป็นการรับรองว่าประชาชนจะได้รับความปลอดภัยจากการคุกคามของทหาร

บทที่ ๔ ว่าด้วยการห้ามค้นและยึดสิ่งของโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ เป็นการพยายามที่จะสร้างความสมดุลระหว่างความปลอดภัย ความเป็นส่วนตัวของเอกชน กับความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวม แต่การค้นและยึดที่สมเหตุสมผลนั้นยังไม่มี ความหมายที่ชัดเจนพอว่าอย่างไรถึงจะสมเหตุสมผล

บทที่ ๕ ว่าด้วยกระบวนการดำเนินคดีอาญาตามวิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมาย การดำเนินคดีอาญาที่ร้ายแรงนั้นจะทำได้หากไม่ผ่านกระบวนการกล่าวโทษจากคณะลูกขุนใหญ่ ยกเว้น กรณีที่เกิดขึ้นในกองทัพบก กองทัพเรือ หรือในกองกำลังอาสาสมัครในขณะสงครามหรือในขณะที่มีภัยอันตรายต่อสาธารณะ บุคคลจะต้องไม่ถูกพิจารณาโทษในเรื่องเดียวกันสองครั้ง บุคคลจะต้องไม่เป็นพยานกล่าวโทษตนเองในคดีอาญา บุคคลจักไม่ถูกกีดกันหรือยึดเอาไปซึ่งชีวิตเสรีภาพและทรัพย์สิน โดยปราศจากวิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมาย ทรัพย์สินส่วนตัวของบุคคลเมื่อถูกนำไปใช้ประโยชน์แก่สาธารณะแล้ว เจ้าของจะต้องได้รับค่าชดเชยที่เป็นธรรม

บทที่ ๖ ว่าด้วยสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับสิทธิในการพิจารณาโดยรวดเร็วและเปิดเผย สามารถเรียกพยานมาให้การและมีสิทธิที่จะมีทนายความ ได้กำหนดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างละเอียด ดังนี้

๑. การพิจารณาคดีนั้นต้องมีคณะลูกขุนเป็นผู้ตัดสิน
๒. การพิจารณาในศาลต้องรวดเร็วและเป็นธรรม
๓. การพิจารณาคดีต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ
๔. คณะลูกขุนต้องเป็นกลาง การคัดเลือกให้ทนายความหรือตัวแทนของทั้งโจทก์และจำเลยมีสิทธิไปสัมภาษณ์และร่วมคัดเลือกคณะลูกขุน
๕. การได้รับแจ้งข้อหาที่ชัดเจน
๖. ผู้ถูกกล่าวหาได้เผชิญหน้ากับพยาน
๗. ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเรียกพยานให้การกับฝ่ายตนได้ หากพยานไม่ยอมมาให้การ ผู้ถูกกล่าวหาสามารถร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้พยานมาให้การได้
๘. สิทธิที่ผู้กล่าวหาจะต้องมีทนายความเป็นตัวแทน โดยศาลฎีกาสหรัฐได้เคยพิพากษาคดี Gideon V. Wainwright ว่าในคดีอาญาที่รุนแรง (Felony) ทุกคนไม่ว่าเกิดขึ้นในมลรัฐใด จำเลยจะต้องมีทนายความเป็นตัวแทน ถ้าจำเลยไม่มีเงินก็ให้มลรัฐจัดหาทนายให้ทุกรายไป

บทที่ ๗ ว่าด้วยสิทธิการมีคณะลูกขุนในการดำเนินคดีทางแพ่ง
บทบัญญัติบทนี้ใช้บังคับเฉพาะศาลของสหรัฐเท่านั้น ไม่ได้บังคับไปถึงบรรดาศาลของมลรัฐ

ทั้งหลาย ซึ่งบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้มีไว้เป็นหลักประกันให้พวกมลรัฐทั้งหลายเท่านั้น แต่โดยทั่วไปแล้วไม่มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง

บทที่ ๘ ว่าด้วยการประกันตัวและการลงโทษ ค่าประกันตัวจะกำหนดไว้เกินสมควรหรือปรับเกินสมควรแก่เหตุไม่ได้ และการลงโทษที่ทารุณ หรือผิดปกติวิสัยจะกระทำมิได้

บทที่ ๙ ว่าด้วยสิทธิที่คงมีอยู่ของพลเมือง สิทธิที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้กับพลเมืองแล้วนั้น ห้ามนำมาตีความที่จะยกเลิกหรือลดลงโดยเด็ดขาด

บทที่ ๑๐ ว่าด้วยอำนาจที่สงวนไว้ให้มลรัฐและประชาชน อำนาจอื่นใดที่มีได้มอบให้รัฐบาลสหรัฐและมิได้ห้ามให้บรรดามลรัฐที่มีอยู่ อำนาจทั้งหลายนั้นจักต้องเป็นของมลรัฐและประชาชน บทบัญญัตินี้เป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยในการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในอนาคตว่าหากสิทธิ เสรีภาพ หรืออำนาจใดไม่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มอบหมายให้เป็นของมลรัฐหรือประชาชน หมายความว่า อำนาจหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเป็นของประชาชนและมลรัฐต่าง ๆ มากกว่าที่จะเป็นของสหพันธรัฐ

นอกจากนี้ยังมีบทแก้ไขเพิ่มเติมบทอื่น ๆ ตั้งแต่บทที่ ๑๑-๒๗ ดังนี้

๓.๑.๔.๓.๒ บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ปรับปรุงกลไกของรัฐบาล ดังนี้

บทบัญญัติที่ ๑๑ (ค.ศ. ๑๗๙๘) เป็นการจำกัดอำนาจตุลาการศาลสหรัฐอเมริกาไม่ให้รับคำฟ้องจากประชาชนต่างมลรัฐหรือชาวต่างประเทศที่จะฟ้องร้องมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งในสหรัฐอเมริกา

บทบัญญัติที่ ๑๒ (ค.ศ. ๑๘๐๔) ว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี บังคับให้การลงคะแนนเสียงเจาะจงไปเลยว่าจะเลือกใครเป็นประธานาธิบดี หรือจะเลือกใครเป็นรองประธานาธิบดี เพราะว่าได้มีความยุ่งยากในการเลือกตั้งประธานาธิบดี ในปี ค.ศ. ๑๘๐๐ โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งได้คะแนนเสียงเท่ากันสองคนทำให้ไม่สามารถตกลงกันได้ เป็นเวลานาน จนเกือบทำให้ประเทศต้องปราศจากประธานาธิบดีระยะหนึ่ง การลงคะแนนเสียงต้องกำหนดไว้ในบัตรลงคะแนนแต่ละใบว่าเลือกประธานาธิบดีใบหนึ่งและเลือกรองประธานาธิบดีอีกใบหนึ่ง เมื่อได้ผลการเลือกตั้งแล้วก็ให้คณะผู้เลือกตั้งลงนามรับรองและผนึกซองเพื่อส่งมอบต่อรัฐบาลสหรัฐโดยส่งถึงประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจะเรียกประชุมทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเปิดและแจกนับคะแนนทั้งหมด ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดสำหรับตำแหน่งประธานาธิบดีจะได้เป็นประธานาธิบดี หากไม่มีผู้ใดได้คะแนนเสียงข้างมากก็ให้สภาผู้แทนราษฎร

เป็นผู้เลือกประธานาธิบดีจากรายชื่อของผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดไม่เกิน ๓ คน โดยให้ทุกมลรัฐมีคะแนนเสียงเพียงคะแนนเดียวเท่านั้น

บทบัญญัติที่ ๒๐ (ค.ศ. ๑๙๓๓) ว่าด้วยการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ วันเปิดประชุมรัฐสภา การสืบตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี บทบัญญัตินี้ได้ประกาศโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๓๓ เป็นการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีว่าจะต้องสิ้นสุดในตอนเที่ยงของวันที่ ๒๐ มกราคม และได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิก และสมาชิกสภาผู้แทนไว้ว่าจะต้องสิ้นสุดในตอนเที่ยงของวันที่ ๓ มกราคมแห่งปีที่วาระการดำรงตำแหน่งเหล่านี้สิ้นสุดลง และให้วันที่ ๓ มกราคมเป็นวันที่วาระในการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนชุดใหม่เริ่มต้น

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบทนี้เรียกว่า *Lame Duck*^{๑๑} เป็นการสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คือ ทุกสองปี ที่มีการเลือกตั้งในเดือนพฤศจิกายน แต่เดิมนั้นกว่าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะเข้ามารับตำแหน่งที่นครหลวงก็ประมาณเดือนมีนาคม ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาที่จะหมดสมัยการทำงานแล้วก็จะระมัดระวังไม่อยากจะทำอะไรเหมือนกับปีสุดท้ายของผู้ที่เกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งก็เช่นเดียวกับตำแหน่งประธานาธิบดีจึงมีการเลื่อนเวลาการรับตำแหน่งจากเดือนมีนาคมเป็นเดือนมกราคม จึงเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

บทบัญญัติที่ ๒๒ (ค.ศ. ๑๙๕๑) ว่าด้วยสมัยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียง ๒ สมัย หรือ ๘ ปี เป็นการป้องกันไม่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากจนเกินไป ถ้าอยู่ในตำแหน่งนาน ๆ จะสร้างบารมีมากและจะกลายเป็นเผด็จการได้

บทบัญญัติที่ ๒๕ (ค.ศ. ๑๙๖๗) 'ว่าด้วยการสืบตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และการแจ้งการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของประธานาธิบดี เป็นบทบัญญัติที่อนุญาตให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้ในกรณีที่ตำแหน่งรองประธานาธิบดีว่างลง โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน

^{๑๑} โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ: วิธีการธำรงรักษารัฐธรรมนูญบทเรียนจากอเมริกา, "วารสารสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์, ๓๐ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๗): ๔๐.

บทบัญญัติที่ ๒๗ (ค.ศ. ๑๙๗๑) ว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน เป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบทสุดท้ายและมีระยะเวลาการให้สัตยาบันที่นานที่สุดคือ ๒๐๓ ปี เป็นการป้องกันการขึ้นเงินเดือนให้กับสมาชิกรัฐสภาตามอำเภอใจ

๓.๑.๔.๓.๓ บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมความก้าวหน้าของประชาธิปไตย ได้แก่

บทบัญญัติที่ ๑๓ (ค.ศ. ๑๘๖๕) ว่าด้วยการเลิกทาส ในประเด็นเรื่องทาสนั้นเป็นประเด็นที่รุนแรงที่สุดประเด็นหนึ่งทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็นประเด็นที่ทำให้เกิดสงครามกลางเมืองในประเทศ และในที่สุดก็จบลงด้วยการแพ้สงครามของฝ่ายที่ยอมให้มีทาสในประเทศได้ รัฐธรรมนูญได้ระบุดังการห้ามมีทาสโดยไม่สมัครใจ และป้องกันการไม่มีทาสนี้ไว้ที่วอชิงตันแห่งสหรัฐ จนไปถึงดินแดนที่สหรัฐมีอำนาจเหนือด้วย

บทบัญญัติที่ ๑๔ (ค.ศ. ๑๘๖๘) ว่าด้วยสิทธิพลเมืองสหรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นบทที่สำคัญที่สุดของสหรัฐอเมริกา เป็นบทที่มีความสำคัญในการรับรองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ทรัพย์สินของประชาชนชาวอเมริกันทุกคนไว้อย่างชัดเจนมาก รวมทั้งการแบ่งสัดส่วนและลดจำนวนผู้แทนราษฎร การขาดคุณสมบัติดำรงตำแหน่ง หนี้สาธารณะ หนี้และค่าเสียหายจากจลาจล

บทบัญญัติที่ ๑๕ (ค.ศ. ๑๘๗๐) ว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของพลเมืองจากเชื้อชาติ สีผิว เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ยืนยันถึงสิทธิของพลเมืองอเมริกันที่เท่าเทียมกัน แม้ว่าจะเป็นทาสมาก่อนหรือมีเชื้อชาติหรือสีผิวที่ต่างกันยอมไม่สามารถที่จะนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันได้ เป็นการขยายสิทธิเลือกตั้งเป็นครั้งแรก

บทบัญญัติที่ ๑๗ (ค.ศ. ๑๙๑๓) ว่าด้วยที่มา จำนวนคะแนนเสียงและคุณสมบัติวุฒิสมาชิก และเมื่อตำแหน่งวุฒิสมาชิกว่างลง

บทบัญญัติที่ ๑๙ (ค.ศ. ๑๙๒๐) ว่าด้วยสิทธิสตรีลงคะแนนเสียง บทบัญญัตินี้ได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษโดยอังกฤษมีการเรียกร้องสิทธิสตรีในการเลือกตั้งมาก่อน ๑๐ ปีก่อนที่สหรัฐอเมริกาจะมีการริเริ่มเรียกร้องบ้างในปี ค.ศ. ๑๙๑๗

บทบัญญัติที่ ๒๓ (ค.ศ. ๑๙๖๑) ว่าด้วยผู้ออกเสียงเลือกตั้งเขตดิสตริกต์ ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia) ซึ่งเขตดิสตริกต์นี้สามารถปกครองตนเองได้ ประชาชนสามารถเลือกคณะผู้เลือกตั้งของตนเองได้ เมื่อนี้ต้องมีรัฐบาลกลางคอยควบคุมอีกชั้นหนึ่ง

บทบัญญัติที่ ๒๔ (ค.ศ. ๑๙๖๔) ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้เลือกตั้ง โดยกำหนดให้รัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐจะทำการปฏิเสธหรือลิดรอนสิทธิของประชาชนแห่งสหรัฐ ในอันที่จะออกเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นในการเลือกตั้งระดับชาติ ด้วยเหตุที่ประชาชนผู้นั้นขาดการชำระภาษีเลือกตั้ง หรือภาษีชนิดอื่น ๆ ไม่ได้

บทบัญญัติที่ ๒๖ (ค.ศ. ๑๙๗๑) ว่าด้วยสิทธิเลือกตั้งของผู้มีอายุ ๑๘ ปี สืบเนื่องมาจากได้รับแบบอย่างมาจากอังกฤษที่ให้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งแก่ประชาชนอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป

๓.๑.๔.๓.๔ บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ขยายอำนาจของรัฐบาลสหรัฐ ได้แก่

บทบัญญัติที่ ๑๖ (ค.ศ. ๑๙๑๓) ว่าด้วยภาษีเงินได้ โดยให้รัฐสภามีอำนาจกำหนดและเก็บภาษีเงินได้ไม่ว่าจะมีแหล่งที่มาอย่างไร โดยไม่ต้องแบ่งส่วนระหว่างมลรัฐต่าง ๆ และโดยไม่ต้องคำนึงถึงสัมมะโนประชากรหรือการนับจำนวนพลเมืองอย่างไร ๆ เลย

บทบัญญัติที่ ๑๘ (ค.ศ. ๑๙๑๙) ว่าด้วยการห้ามของมีนเมา บทบัญญัตินี้มีลักษณะเด่นอยู่ ๕ ประการด้วยกันคือ

๑. เป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงบทเดียวที่ได้รับการเพิ่มเติมแล้วถูกยกเลิกโดยบทแก้ไขเพิ่มเติมตนเองภายหลัง

๒. เป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมบทแรกที่เริ่มมีกำหนดเวลาให้สัตยาบัน คือ ภายในเวลา ๗ ปี ทำให้บทบัญญัติอื่นต่อมามีการให้สัตยาบันจากมลรัฐต่าง ๆ โดยมีขอบเขตเวลา

๓. เป็นบทที่มีระยะเวลาก่อนการบังคับใช้

๔. เป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมที่แปลกไปจากบทอื่น ๆ คือ เป็นการจำกัดสิทธิของพลเมืองลง

๕. เป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ล้มเหลวและก่อผลเสียแก่สังคมอเมริกันอย่างยิ่งใหญ่หลวงเกิดปัญหาทางสังคมตามมา เช่น การพินทุชนบัตรปลอม ค้ายาเสพติด

บทบัญญัติที่ ๒๑ (ค.ศ. ๑๙๓๓) ว่าด้วยการยกเลิกบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ ๑๘

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปแล้วจะยึดเจตนารมณ์ของบรรพบุรุษผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี คือ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ จะมีวิธีการแก้ไขปัญหาโดยการแก้ไขปรับปรุงมิใช่ยกเลิก แล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทน หรือยึดอำนาจ หรือข่มขู่ คุกคาม และไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และระบบประชาธิปไตยแต่อย่างใด จะเป็นการแก้ไขในส่วนที่บกพร่องของรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวกับกลไกในการปกครองประเทศให้ดียิ่งขึ้น และการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่มุ่งผลในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เกิดขึ้นจริงเพื่อขจัดความไม่เท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ ส่วนในการแก้ไขเรื่องทั่วไปเกี่ยวกับการห้ามผลิตและจำหน่ายสุรานั้น ก็เพราะต้องการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน

จากการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าชาวอเมริกันเป็นบุคคลที่ยกย่องเทอดทูนสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมือง และมีวิสัยทัศน์มองการณ์ไกล แม้การแก้ไขนั้นจะมีผลกระทบส่วนได้ส่วนเสียของตน แต่ถ้าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแล้วการแก้ไขนั้นก็สำเร็จไปได้

๓.๑.๔.๔ การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ

๑. การยกร่างบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์การที่ริเริ่มในการแก้ไขคือ จากรัฐสภาและจากสภาของแต่ละมลรัฐ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ด้วยคะแนน ๒ ใน ๓

๒. การให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาในการให้สัตยาบันไว้ การร่างบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบทที่ ๑๘ มาตรา ๓^{๖๖} จึงได้มีบทบัญญัติให้กำหนดเวลาไว้ ๗ ปี นับจากส่งร่างมาให้แต่ละรัฐพิจารณา และต้องได้รับการให้สัตยาบัน ๓ ใน ๔ ของสภาของมลรัฐต่าง ๆ หรือ ๓ ใน ๔ ของ Convention พิเศษแล้วแต่รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนด

ปัญหาว่าบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะรอการให้สัตยาบันอยู่นานเท่าไรนั้นศาลสูงสหรัฐได้เคยพิพากษาว่า การให้สัตยาบันการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้อง

^{๖๖} โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและกาการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, (นครปฐม : โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติสำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๘๕.

อยู่ภายใน "กำหนดระยะเวลาอันสมควรหลังจากที่ได้มีการเสนอขอแก้ไข" นับแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบทที่ ๑๘ เป็นต้นมาสภาองเกรสได้ถือเป็นเรื่องนิยมปฏิบัติที่จะกำหนดเวลาที่แน่นอนในการให้สัตยาบันการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมบทที่ ๑๘ บทที่ ๒๐ และบทที่ ๒๒ ได้กำหนดเวลาไว้ ๗ ปี แต่ไม่ได้ตัดสินใจว่า "ระยะเวลาอันสมควร" นั้นยืดออกไปนานเท่าไร^{๑๑}

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้ริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ ที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศในเวลานั้น คือ ศตวรรษที่ ๑๘ มาก แสดงให้เห็นถึงความทันสมัย ในภาวะการณ์ขณะนั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นไม่อาจใช้ได้กับปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ได้ จึงทำให้มีการใช้ในลักษณะของการตีความที่มีความสร้างสรรค์ ตลอดจนการแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ไม่มีความเป็นเอกภาพ จึงทำให้เกิดมีลักษณะของการใช้วิธีปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญมาใช้แทนที่ความไม่พอเพียงของรัฐธรรมนูญ

๓.๑.๔.๕ การตกลงใจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของอเมริกานับว่าเป็นฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมน้อยมากมีเพียง ๒๗ ฉบับเท่านั้นนับตั้งแต่มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมา เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีลักษณะของการเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีโดยมีข้อความที่ชัดเจนและแน่นอน มีการบัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างชัดเจน มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองของรัฐไว้อย่างครบถ้วน อีกทั้งยังไม่ยาวเกินไป และยังมีบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ด้วยเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ในภายหลังเมื่อรัฐธรรมนูญนั้นล้าหลังและทันสมัยแล้ว จึงสามารถแบ่งแยกการตกลงใจสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

๓.๑.๔.๕.๑ ปัญหาจากข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่าการตกลงใจที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นได้มีขึ้นโดยที่ขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้นั้นไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการคัดค้านรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในระยะแรกที่ยังส่วนใหญ่กำหนดแต่เรื่องการส่งเสริมความเข้มแข็งให้รัฐบาลกลาง ที่ประชุมสภานิติบัญญัติของมลรัฐจะไม่ยอมให้สัตยาบันแต่ในที่สุดจอร์จ วอชิงตันได้ขอให้ให้สัตยาบันไปก่อนและจะแก้ไขในคราวต่อไป ซึ่งก็ได้มีการจัดตั้ง

^{๑๑} กระมล ทองธรรมชาติ, สมบูรณ์ สุขสำราญ, เรื่องนำสู่เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา, (พระนคร : โรงพิมพ์สังคมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๕.

คณะกรรมการการยกร่างบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนขึ้น โดยมีเจมส์ เมดิสัน เป็นแกนนำ จะเห็นได้ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญของอเมริกาได้เป็นไปตามที่ผู้มีอำนาจทางการเมือง (จอร์จ วอชิงตัน) ได้ให้คำมั่นไว้และมีการแก้ไขอย่างแท้จริงในเวลาต่อมา

ทั้งรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติให้มีศาลของสมาพันธรัฐเพื่อวินิจฉัยคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐ หรือระหว่างประชาชนของรัฐหนึ่งกับประชาชนของรัฐหนึ่งได้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งสมาพันธรัฐได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาเป็นรัฐบาลของสมาพันธรัฐ คือให้รัฐสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามนโยบายของตนซึ่งถือว่าไม่เหมาะสม แท้จริงแล้วควรมีหัวหน้าฝ่ายบริหารประจำสมาพันธรัฐเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน

อีกทั้งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ตระหนักว่าจะต้องมีการแก้ไขเป็นครั้งคราว หากต้องการให้รัฐธรรมนูญใช้ได้ยาวนาน ๆ และเหมาะสมกับประเทศซึ่งเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ นั้นต้องคำนึงถึงกระบวนการการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ควรที่จะแก้ไขได้โดยง่าย เพราะจะทำให้มีการแก้ไขที่ไม่รอบคอบและเร่งรีบ ด้วยเหตุนี้ผู้ร่างจึงไม่ต้องการให้คนกลุ่มน้อยสามารถขัดขวางการกระทำอันเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ทำให้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา มีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เพราะสหรัฐอเมริกา มีโครงสร้างหลักของประเทศ ได้แก่ ความเป็นสหพันธรัฐ และมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้การแบ่งแยกอำนาจระหว่าง ๓ สถาบันอย่างชัดเจน โดยที่ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันของแต่ละฝ่ายเอาไว้ มีผลไม่ให้ใครมีอำนาจล้นพ้นเด็ดขาด และยังมีรูปแบบของระบบประธานาธิบดีที่เข้มแข็งได้ รวมทั้งยังคงให้ความสำคัญในหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

๓.๑.๔.๕.๒ โดยคำมั่นสัญญาของผู้นำทางการเมือง

จากเดิมที่มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับได้อย่างสำเร็จแล้ว แต่ยังมีข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงได้ก่อให้เกิดปัญหาในการให้สัตยาบันของแต่ละมลรัฐ แต่ก็มีการประชุมประนีประนอมกันเพื่อยินยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป โดยการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้มาจากการให้คำมั่นสัญญาของนายจอร์จ วอชิงตัน ผู้นำในขณะนั้นที่สัญญาว่าจะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแน่นอนแต่ขอให้มลรัฐต่าง ๆ ให้สัตยาบันรับรองร่างรัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้ไปก่อนเพื่อให้ประเทศสามารถมีกฎหมายขึ้นใช้บังคับ และต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน ส่วนนี้อย่างแท้จริง

๓.๑.๔.๕.๓ สถานการณ์สังคม การเมือง เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

เป็นที่ทราบกันว่าหลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประกาศ อิศรภาพจากประเทศอังกฤษแล้ว แต่สภาพทางการเมืองภายในประเทศยังไม่เป็นไปด้วยดีมากนัก กล่าวคือ สถานการณ์ทางการเมืองที่มีรูปแบบการปกครองแบบสมาพันธรัฐทำให้รัฐบาลมีสภาพที่ อ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพในการธำรงรักษาเอกราชของรัฐทั้งหลายไว้ร่วมกันได้ แต่ละรัฐยังหวงกัน อำนาจไว้ โดยอ้างว่าตนมีอิสระเท่าเทียมกัน

กรณีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจที่รัฐสภาไม่มีอำนาจในการ บังคับให้แต่ละมลรัฐต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศทำให้การคลังของประเทศเริ่มขาดแคลน งบประมาณไม่มีอำนาจในการวางระเบียบควบคุมการค้าระหว่างรัฐ หรือระหว่างสมาพันธรัฐกับ ประเทศอื่นได้ อีกทั้งยังขาดอำนาจในการออกกฎหมายมาใช้บังคับกับแต่ละมลรัฐด้วย ในส่วนนี้ ชาวอเมริกันแต่ละมลรัฐยังไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ละมลรัฐเห็นว่าตนเองมีการปกครองและมี รัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง ทำให้รัฐบาลกลางปกครองมลรัฐต่าง ๆ อย่างยากลำบาก

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากการก่อการ ปฏิวัติด้วยการประกาศอิสรภาพ โดยความร่วมมือกันของกลุ่มผู้นำทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ภายในประเทศและความร่วมมือกันของประชาชนชาวอเมริกาที่ต้องการความอิสระ และให้ ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่าในวาระเริ่มแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่ง สมาพันธรัฐจะได้มีปัญหาเป็นอย่างมาก แต่ก็สามารถแก้ปัญหานั้นไปได้ด้วยดี โดยไม่มีการปฏิวัติ หรือรัฐประหารเลย ทั้งนี้โดยการกระทำตกลงร่วมกันระหว่างผู้นำคนสำคัญของประเทศที่ต้องการ เห็นประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของตนเองเพื่อให้ประเทศประสบความเจริญรุ่งเรือง ทั้งนี้จะเห็นได้ถึงความมีทัศนคติที่กว้างไกลของผู้นำทางการเมืองที่มุ่งจะแก้ปัญหาบ้านเมืองใน ขณะนั้น ทั้งการให้ความสำคัญในการเผยแพร่หลักการของรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนได้รับทราบ กันอย่างทั่วถึง รวมตลอดไปจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านทางสภานิติบัญญัติของแต่ละ รัฐ ทำให้รัฐธรรมนูญของประเทศอเมริกามีการบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรมั่นคง และมี ขั้นตอนของการพัฒนารัฐธรรมนูญเป็นลำดับ ๆ ไปเพื่อแก้ไขปัญหามันเมืองที่กำลังประสบอยู่ได้ เป็นอย่างดี

๓.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับมาแล้วหลายฉบับ และในฉบับปัจจุบันก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายครั้ง ในแต่ละครั้งของการแก้ไขเพิ่มเติมมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นภายในประเทศอย่างมากพอสมควร ระบบการปกครองของฝรั่งเศสก็มีการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายระบอบ

เดิมที่ประเทศฝรั่งเศสปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเริ่มต้นจากที่ฝรั่งเศสทำสงครามกับอังกฤษในปี(ค.ศ. ๑๓๙๖ - ๑๔๕๔) หรือที่เรียกว่า "สงครามร้อยปี" (Hundred Years Wars) ทำให้ดินแดนฝรั่งเศสที่เคยเป็นของอังกฤษกลับมาเป็นของฝรั่งเศสอย่างแท้จริง ผลของสงครามร้อยปีทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ฝรั่งเศสมีมากขึ้น ขุนนางฝรั่งเศสจึงมอบความไว้วางใจในด้านต่าง ๆ เช่น การเก็บภาษีกษัตริย์ฝรั่งเศสไม่ต้องขออนุมัติจากสภาขุนนาง (Estate General) ไม่มีการเรียกร้องให้กษัตริย์เปิดการประชุมสภานับเป็นเวลากว่าร้อยปี สภาวการณ์เช่นนี้ทำให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เพิ่มสูงยิ่งขึ้น จนสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ แห่งราชวงศ์บูร์บง สถาปนากษัตริย์ของฝรั่งเศสก้าวเข้าสู่ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างแท้จริง ถึงกับมีคำกล่าวของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๔ ที่ว่า "I am the state" หมายถึง รัฐคือตัวข้า สภาสมาบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศสส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในยุคต่อมาอย่างรุนแรง เมื่อถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ เกิดการปฏิวัติใหญ่ในเดือนสิงหาคม ๑๗๘๙ ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นมา ฝรั่งเศสได้ก้าวเข้าสู่ยุคแห่งสิทธิเสรีภาพ หลังจากนั้นได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับซึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง และในการเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ละครั้งก็จะมีรัฐธรรมนูญใหม่เกิดขึ้น

๓.๒.๑ การกำเนิดรัฐธรรมนูญ

ประวัติศาสตร์ของการมีรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศฝรั่งเศสมีมานานแล้วจนกระทั่งมีการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส และเหตุการณ์นี้เป็นจุดเริ่มต้นของการวิวัฒนาการทางด้านการเมือง การปกครองและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญขึ้นมาตามลำดับ โดยสามารถแยกการพัฒนาในยุคต่าง ๆ ออกได้เป็น ๕ ยุคดังนี้

๑. ยุคสาธารณรัฐที่ ๑ (ค.ศ. ๑๗๙๒-๑๘๔๘) ภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสแล้วได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นฉบับแรกในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ โดยยังคงมีพระมหากษัตริย์เป็น

ประมุข อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ไม่ได้เป็นราชาธิปไตยแต่ทรงถืออำนาจอธิปไตยในฐานะผู้แทนของชาติตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีเสนาบดีและรัฐมนตรีเป็นผู้ร่วมงาน การออกกฎหมายซึ่งเคยเป็นพระราชอำนาจกลับตกเป็นของสภานิติบัญญัติ แต่สภานิติบัญญัติไม่อาจถอดถอนพระมหากษัตริย์หรือบุคคลในคณะรัฐบาลได้

การจัดความสัมพันธ์ขององค์กรดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ๑๗๙๑ ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะความไม่ไว้วางใจพระมหากษัตริย์ยังคงมีอยู่ และพระมหากษัตริย์ก็ไม่พอพระทัยสภา เนื่องจากทรงเสนอร่างกฎหมายไม่ได้ และรัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของสภาแห่งชาติ ความขัดแย้งในระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภารุนแรงมากขึ้นทุกขณะ จนในที่สุดได้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในปี ค.ศ. ๑๗๙๒ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฝรั่งเศสประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๑๗๙๓ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้นตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเห็นได้จากการจัดระเบียบการปกครองที่ให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ และสภานิติบัญญัติเลือกคณะผู้บริหารประเทศ แต่ในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้นำออกมาใช้บังคับ เนื่องจากเกิดความไม่สงบขึ้นภายในประเทศ จึงต้องถูกยกเลิกไปและประกาศรัฐธรรมนูญใหม่ ปี ค.ศ. ๑๗๙๕ แต่ก็ได้เกิดความขัดแย้งวุ่นวายขึ้น จนนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoleon Bonaparte) ได้เข้ามายึดอำนาจด้วยการรัฐประหารและได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๗๙๕ และมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๑๗๙๙

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็น "ระบบกงสุล" ประกอบด้วยบุคคล ๓ คนเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นโปเลียน โบนาปาร์ต กัมบาเชเร็ส และเลอบรังค์ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินี้ประกอบด้วย ๒ สภาคือสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงมีสมาชิก ๓๐๐ คน ได้มาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่ามีความเป็นเผด็จการอย่างมาก เพราะตามความเชื่อของนโปเลียนที่ว่า การปกครองประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วจะต้องใช้ระบบเผด็จการ^{๙๙} หลังจากที่สิ้นยุคนโปเลียนเนื่องจากการพ่ายแพ้สงครามแก่ฝ่ายสัมพันธมิตร ได้มีการสนับสนุนให้พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๘ ขึ้นครองราชย์และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ ๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๑๔

^{๙๙} สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองฝรั่งเศส (Politics in the U.S.A., United Kingdom and France), (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๔), หน้า ๒๕.

เป็นรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์มากอีกฉบับหนึ่ง ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มี พระเจ้าชาลส์ที่ ๑๐ ปกครองประเทศมาจนถึง เดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๘๓๐ ได้เกิดการปฏิวัติขึ้น และได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้แทน คือฉบับ ค.ศ. ๑๘๓๐ จึงได้เชิญพระเจ้าหลุยส์ฟิลลิปขึ้นครองราชย์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แก้ไขปรับปรุงมาจากฉบับ ค.ศ. ๑๘๑๔ แตกต่างตรงที่การกำหนดนโยบายแห่งชาติจะต้องกระทำร่วมกันระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา และรัฐธรรมนูญยังให้เสรีภาพแก่หนังสือพิมพ์ ด้านอำนาจนิติบัญญัติได้ให้อำนาจไว้มากกว่าอำนาจกษัตริย์และอำนาจฝ่ายบริหาร แต่ก็ยังถูกจัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างดุลย์อำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารได้ดีมากฉบับหนึ่ง จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๔๘ เป็นอันสิ้นสุดสาธารณรัฐที่ ๑

๒. ยุคสาธารณรัฐที่ ๒ (ค.ศ. ๑๘๔๘-๑๘๗๐) ต้นปี ค.ศ. ๑๘๔๘ ฝรั่งเศสได้เกิดสงครามกลางเมืองที่รุนแรงและกระจายไปทั่วประเทศ เนื่องด้วยความก้าวหน้าทางด้านอุตสาหกรรมและความเจริญทางด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่ สถาบันการเมืองต่าง ๆ ได้หมดอำนาจลง เพราะอำนาจสั่งการของรัฐบาลพระเจ้าหลุยส์ฟิลลิปได้หยุดขงักลง และไม่มีสถาบันการเมืองใดรับผิดชอบอำนาจรัฐเป็นอย่างนี้นานถึง ๑๐ สัปดาห์ ในที่สุดได้มีการเสนอให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้เมื่อ ๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๘๔๘ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีรูปแบบการปกครองที่เดิมเป็นแบบสังคมนิยมกลายเป็นระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศ มีสภาเป็นฝ่ายออกกฎหมายและควบคุมการบริหารประเทศของรัฐบาล แต่ประธานาธิบดีหลุยส์นโปเลียนได้ทำการรัฐประหารตัวเองในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๑๘๕๑ เพื่อขจัดอำนาจรัฐสภา ทำให้ฝรั่งเศสกลับเข้าสู่ยุคเผด็จการอีกครั้ง ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ค.ศ. ๑๘๕๒ โดยให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีและรัฐบาลมากโดยให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๑๐ ปี คณะรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถควบคุมรัฐบาลได้ ส่วนสภาสูงได้รับเลือกมาจากประธานาธิบดี เมื่อพิจารณาโครงสร้างของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการมุ่งส่งเสริมอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศไปยังบุคคลเพียงคนเดียวคือประธานาธิบดีมากกว่าที่จะส่งเสริมไปในแนวทางประชาธิปไตย* อำนาจของจักรพรรดินโปเลียนได้สิ้นสุดลงเมื่อต้องพ่ายแพ้สงครามกับปรัสเซียในวันที่ ๔ กันยายน ค.ศ. ๑๘๗๐

* เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, การเมืองการปกครองต่างประเทศ ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : สยามศิลป์การพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๗.

๓. ยุคสาธารณรัฐที่ ๓ (ค.ศ. ๑๘๗๐-๑๙๔๔) ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งสาธารณรัฐที่ ๓ ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๗๐ และจัดทำรัฐธรรมนูญประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๑๘๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับดังนี้^{๕๔}

ฉบับที่ ๑ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๗๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสภาสูงหรือวุฒิสภา

ฉบับที่ ๒ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๘๗๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสถาบันการปกครอง และ

ฉบับที่ ๓ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๗๕ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ของอำนาจรัฐ นอกจากรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับนี้แล้วยังมีกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๘๗๙ และกฎหมายแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๑๘๘๔ ประกอบเป็นกฎหมายที่วางรากฐานระบบการปกครองของประเทศ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการปกครองโดยรัฐสภา สถาบันการเมืองประกอบด้วยประธานาธิบดี ทำหน้าที่เป็นประมุขและสัญลักษณ์ของประเทศมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๗ ปี มีอำนาจแต่เพียงในนาม โดยต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับรอง รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภาคือสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม สาธารณรัฐที่ ๓ ต้องสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. ๑๙๔๐ เพราะฝรั่งเศสถูกเยอรมันยึดครอง หลังจากนั้นรัฐสภาฝรั่งเศสได้มอบอำนาจปกครองให้แก่นายพลเปแต็ง (Maréchal Petain) โดยเด็ดขาดแต่ผู้เดียว อำนาจนี้ได้สิ้นสุดลงเมื่อฝรั่งเศสได้รับอิสระจากเยอรมันเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๔

๔. ยุคสาธารณรัฐที่ ๔ (ค.ศ. ๑๙๔๔-๑๙๕๘) หลังจากที่ฝรั่งเศสได้รับการปลดปล่อยจากการยึดครองของเยอรมันแล้ว นายพลเดอโกลได้เข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและจัดตั้งรัฐบาลเฉพาะกาลขึ้นเพื่อบริหารประเทศ แต่ก็ประสบปัญหาในการบริหารประเทศหลายด้าน ต่อมาในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๕ รัฐบาลได้ตัดสินใจให้มีการลงประชามติของประชาชนชาวฝรั่งเศสเพื่อแสวงหารูปแบบการเมืองระบอบใหม่ นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของประเทศฝรั่งเศสที่มีการลงประชามติมาใช้ในทางการเมือง โดยมีคำถามให้ลงประชามติ ๒ คำถาม^{๕๕} คือ

^{๕๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗.

^{๕๕} จินตนา ดำรงค์เลิศ, การเมืองฝรั่งเศส สมัยสาธารณรัฐที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๔.

คำถามแรก ฝรั่งเศสควรกลับไปใช้ระบอบการปกครองแบบเดียวกับช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ หรือควรร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งหมดเพื่อสร้างสาธารณรัฐใหม่

คำถามที่ ๒ สมควรให้มีการเลือกตั้งสภาที่มีอำนาจสูงสุดซึ่งเรียกว่า "La Constituent Souveraine" หรือตั้งคณะผู้ปกครองชั่วคราวซึ่งจะต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อนำมาลงประชามติภายใน ๖ เดือน

ผลปรากฏว่าในคำถามแรกประชาชนมีความประสงค์ให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองถึง ๙๖.๔% ส่วนคำถามที่ ๒ ประชาชนมีความเห็นด้วยกับนายพลเดอโกลที่ต้องการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ถึง ๖๖.๓%

การร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินต่อไปจนแล้วเสร็จและได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ค.ศ. ๑๙๔๖ โดยได้ลดอำนาจของฝ่ายบริหารลงและมอบอำนาจทั้งปวงให้อยู่กับรัฐสภา แต่เมื่อให้ประชาชนลงประชามติแล้วปรากฏว่าประชาชนไม่เห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปรับเปลี่ยนสาระของรัฐธรรมนูญให้เป็นที่ยอมรับของพรรคการเมืองและประชาชน ในที่สุดร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ค.ศ. ๑๙๔๖ และได้รับเสียงเห็นชอบส่วนใหญ่จากประชาชนเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๖ เนื้อหาในรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจแก่สภานิติบัญญัติอย่างมาก ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีอำนาจน้อยมาก ประธานาธิบดีเป็นเพียงบุคคลสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้สร้างสถาบันทางการเมืองหลัก และให้ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาคตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามประกาศสิทธิมนุษยชนหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสปี ค.ศ. ๑๗๘๙ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าคณะรัฐบาล เป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ประธานที่ปรึกษาชั้นสูงของผู้พิพากษา และเป็นประธานคณะที่ปรึกษาชั้นสูงของกระทรวงกลาโหม นอกจากนี้ประธานาธิบดียังดำรงตำแหน่งประธานสหพันธ์ฝรั่งเศส แต่ก็ไม่อาจทำให้การเมืองของฝรั่งเศสมีเสถียรภาพไปได้ เพราะพรรคการเมืองในสาธารณรัฐที่ ๔ มีหลายพรรคและแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยต่อการมีพรรคการเมืองเพียง ๒ พรรค ทำให้ผู้เลือกตั้งเปลี่ยนกระแสนิยมอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้พรรคการเมืองอ่อนแอ และฝรั่งเศสต้องเผชิญกับปัญหาการก่อกบฏในแอลจีเรีย จนกลายเป็นสงครามกลางเมือง รัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทำให้สาธารณรัฐที่ ๔ ต้องสิ้นสุดลง

๕. ยุคสาธารณรัฐที่ ๕ (ค.ศ. ๑๙๕๘-ปัจจุบัน) รัฐสภาได้ออกกฎหมายลงวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๘ มอบอำนาจพิเศษให้แก่นายพลเดอโกล เพื่อแก้ไขปัญหาลำคัญ ๓ ประการ คือ ปัญหาแอลจีเรีย กิจการภายในประเทศและการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดสุดท้ายในสาธารณรัฐที่ ๔ และถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าในทางกฎหมายแล้วกระทำไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๖ กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญและการที่รัฐบาลอ้างญัตติเมื่อ ค.ศ. ๑๙๕๕ ที่ให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญแก่รัฐบาลได้ในกรณีจำเป็นนั้น ญัตติดังกล่าวก็ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับแต่อย่างใด

นายพลเดอโกลได้แถลงต่อไปอีกว่า สาละสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องมีหลักการสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

๑. ประกันหลักการเดิมที่ตกทอดมาคืออำนาจทั้งหลายต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

๒. อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติต้องแบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด

๓. รัฐบาลมีความรับผิดชอบโดยขึ้นต่อรัฐสภา

๔. ความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ เพื่อให้องค์กรนี้เป็นผู้ให้ประกันแก่การเคารพสิทธิและเสรีภาพ

๕. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณรัฐกับประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับสาธารณรัฐ

ทั้งนี้ มีขั้นตอนของการเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่าจะต้องมีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน ๒ ใน ๓ เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่วนอีก ๑ ใน ๓ ได้รับการเสนอชื่อจากรัฐบาล เมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาขอความเห็นชอบจากประชาชนโดยการลงประชามติ การร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้มีบุคคลสำคัญเป็นคณะกรรมการในการร่างคือ นายเรอเน่ กาสแตง และนายมีเชล เดอเบร โดยต้องการที่จะมีรัฐที่เข้มแข็งและริเริ่มให้มีสถาบันใหม่เข้ามาแทนที่สาธารณรัฐที่ ๔

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของนายพลเดอโกลที่ได้กล่าวแถลงไว้ ณ เมืองเบเยอ (Bayeux) เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๖ ที่ว่าระบอบการปกครองยังคงเป็นระบอบที่มีรัฐสภาที่ควบคุมการทำงานของรัฐบาลแต่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้น ประธานาธิบดีมีอำนาจกว้างขวางขึ้นกลายเป็นศูนย์กลางของสถาบันต่าง ๆ จนถึงเดือนมิถุนายน

ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็ยังยืนยันหลักการเดิมอย่างหนักแน่นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายต่าง ๆ ให้ชัดเจน ลดอำนาจรัฐสภาและเพิ่มอำนาจบริหารให้แข็งแกร่งขึ้น เปิดทางให้รัฐบาลมีช่องทางกดดันรัฐสภามากขึ้นเมื่อต้องการให้มีการลงคะแนนเสียงออกกฎหมายเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ยังระบุให้มีการตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ขึ้นเพื่อกำกับให้รัฐสภาใช้อำนาจภายในขอบเขตของตน

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้มีการลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผลปรากฏว่าการลงประชามติได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ๘๐% ของผู้ที่มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง และในวันที่ ๔ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๘ จึงได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขอยู่หลายครั้งก็ตาม

๓.๒.๒ แนวความคิดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประเทศฝรั่งเศสภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ แล้วสภาพการเมืองภายในประเทศยังไม่มีเสถียรภาพมากอันเนื่องมาจากเหตุผลหลายประการ เช่น ความไม่มั่นคงทางการเมือง ความไม่แน่นอนของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เมื่อประเทศต้องประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายทำให้ไม่มีการพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และต้องจบลงด้วยการปฏิวัติรัฐประหารไปเสียทุกครั้ง เมื่อประเทศเริ่มเข้าสู่ยุคของนายพลเดอโกลความมีเสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มปรากฏขึ้น ประชาชนเริ่มมั่นใจในทางเมืองและรัฐธรรมนูญก็เริ่มมีความมั่นคงขึ้น การที่จะล้มล้างหรือล้มเลิกรัฐธรรมนูญและร่างขึ้นใหม่นั้นก็ไม่มีแล้วในหมู่นักการเมืองและประชาชนชาวฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากความเคารพนับถือของผู้นำประเทศในขณะนั้น ทำให้เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็จะมี การแก้ไขรัฐธรรมนูญกันในจุดความบกพร่องของรัฐธรรมนูญ โดยมีแนวความคิดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สามารถแยกได้ ๒ ประเภท คือ

๑. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขความบกพร่องบางประการ หรือเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ตามอุดมคตินิยม เช่น การอุดช่องว่างของกฎหมาย หรือสิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ลืมที่จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นความผิดพลาดหรือผลทางด้านลบของกระบวนการบางกระบวนการมาเพื่อเป็นบทเรียนในการแก้ไขข้อบกพร่องและเพิ่มประสิทธิภาพขึ้น นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังสามารถเป็นผลมาจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายซึ่งมีขึ้นใหม่และที่ได้มีผลต่อสถานการณ์ของรัฐ แต่ก็ไม่สามารถทำให้คุณภาพของสถาบันตามรัฐธรรมนูญต้องเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

๒. การแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงคุณภาพของสถาบันตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออำนาจอื่น ทั้งนี้โดยอาศัยสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นที่กำลังได้เปรียบ

ทั้งนี้สามารถพิจารณาถึงแนวความคิดของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเพื่อการพัฒนาทางด้านการเมืองให้ดีขึ้น ดังนี้

๓.๒.๒.๑ เพื่อการปฏิรูปการเมืองและจัดโครงสร้างทางการเมือง

โครงสร้างทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสตั้งยุคสาธารณรัฐที่ ๑ จนถึงยุคสาธารณรัฐที่ ๔ นั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้ง เช่น เปลี่ยนจากระบบกษัตริย์เป็นระบบรัฐสภา หรือเปลี่ยนจากระบบรัฐสภากลับมาเป็นระบบกษัตริย์อีก จนกระทั่งเข้าสู่ยุคสาธารณรัฐที่ ๕ จึงได้มีระบบทางการเมืองที่แน่นอน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ อำนาจอย่างชัดเจน

๓.๒.๒.๑.๑ ระบบนิติบัญญัติ ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่เปลี่ยนแปลงการปกครองเข้าสู่ประชาธิปไตยประเทศแรกในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ แต่ใช้ระบบรัฐสภาแบบคลาสสิก^{๑๑} แบบประเทศอังกฤษ ทั้งนี้โดยไม่ได้คำนึงถึงลักษณะเฉพาะทางสังคมวิทยาทางการเมืองของประเทศตนกับประเทศอังกฤษซึ่งมีความแตกต่างกัน ทำให้ระบบการเมืองในช่วงนั้นมีปัญหามาก ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ จึงได้มีการปฏิรูประบบรัฐสภา จากประสบการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาในช่วงสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ฝรั่งเศสประสบปัญหาเกี่ยวกับการมีอำนาจเด็ดขาดของรัฐสภาอย่างต่อเนื่องจนทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการบริหารประเทศ จุดประสงค์สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๕๘ จึงต้องการลดอำนาจรัฐสภาลง ตามแนวคิดใหม่ที่ต้องมีการควบคุมและมีการจำกัดและกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภายังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่แต่ถูกจำกัดอำนาจว่าจะตราบัญญัติในเรื่องใดบ้าง

ทั้งนี้เห็นว่าระบบรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสแม้ว่าจะมีบทเรียนมาจากอดีตที่มีอำนาจมากจนเกินไปก็ตาม แต่การใช้อำนาจของรัฐสภาไม่ได้มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติอย่างเต็มที่ และไม่สามารถควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้เลย ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาเป็นการรับผิดชอบทั้งคณะในทางปฏิบัติสภาไม่สามารถที่จะตรวจสอบรัฐบาลได้

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส: ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๒.

๓.๒.๒.๑.๒ ระบบบริหาร แนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริหารนั้นเนื่องจาก ประสบปัญหาตั้งแต่สาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ที่รัฐบาลมีสถานภาพที่อ่อนแอ จึงต้องการให้การ ทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ปัญหานั้นก่อกำเนิดขึ้นมาตั้งแต่สาธารณรัฐที่ ๓^{๔๖} รัฐบาล ประกอบขึ้นจากพรรคการเมืองหลายพรรคและไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาดเกินกึ่งหนึ่ง ของสภา ทำให้ประสบปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบการเมืองอย่างมากส่งผลให้ รัฐบาลซึ่งมีที่มาและอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่างเข้มงวดมีสถานะที่ขาดเสถียรภาพและ ไม่มีนโยบายที่แน่นอน ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

ต่อมาในสาธารณรัฐที่ ๔ รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภายังคงคล้ายกับ สาธารณรัฐที่ ๓ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจที่แท้จริง รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งประธานาธิบดี ให้ยากกว่าเดิมเพื่อลดอิทธิพลของประธานาธิบดี และให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถควบคุมการ จัดตั้งรัฐบาลได้ในที่สุดมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ๑๙๕๔ ให้นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้อง ผ่านการรับรองจากสภาเพียงครั้งเดียว นายกรัฐมนตรีสามารถยุบสภาได้โดยไม่ต้องขอความ เห็นชอบจากรัฐสภา จุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในสาธารณรัฐที่ ๔ ต้องการรับรองตำแหน่งและ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในนามของนายกรัฐมนตรีที่จะเสริมสร้างฐานะและความสำคัญของ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สภาพทางการเมืองในสาธารณรัฐที่ ๔ ประเทศต้องประสบปัญหาการขาด เสถียรภาพของรัฐบาลตลอดเวลาทำให้การดำเนินนโยบายต้องขาดตอนและไร้สมรรถภาพ

ในสาธารณรัฐที่ ๕ ได้เชิญนายพลเดอโกลด์เข้ามาปกครองประเทศ ได้ พยายามฟื้นฟูบทบาทของประธานาธิบดีและเพิ่มอำนาจของรัฐบาลเพื่อสร้างประสิทธิภาพและ เสถียรภาพให้แก่รัฐบาล ส่งผลให้การเมืองในสาธารณรัฐที่ ๕ รัฐบาลมีความมั่นคงและมี ประสิทธิภาพในการบริหารเป็นอย่างมาก อีกทั้งรัฐบาลมีความเข้มแข็งเพราะได้มีการพยายามล้ม รัฐบาลโดยเสนอบัญญัติไม่ไว้วางใจรัฐบาลถึง ๖ ครั้ง แต่ไม่ประสบผลสำเร็จเลย

๓.๒.๒.๑.๓ ตุลาการ แนวความคิดที่ต้องการมีองค์กรตุลาการขึ้นเพื่อเป็น องค์กรในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรี มีศาลพิเศษตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาความผิดของนักการเมืองและประธานาธิบดี

^{๔๖} ผจญ คงเมือง, "ปัญหาคุณภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย," (วิทยานิพนธ์ ปริญญาเนหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๒), หน้า ๕๕-๘๘.

อำนาจตุลาการเป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจอธิปไตย แต่ตุลาการฝรั่งเศส ภายใต้รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๔ ไม่มีหลักประกันความเป็นอิสระของตุลาการเพราะฝ่ายบริหารยังสามารถเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการได้ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการเป็นอำนาจของประธานาธิบดี และประธานาธิบดีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธาน และเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ภายใต้รัฐบาลของประธานาธิบดีซาร์โกซีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขนานใหญ่รวมไปถึง การปฏิรูประบบตุลาการขึ้น โดยคณะกรรมการชุดบัลลาตูร์เสนอให้แก้ไขในหลายประเด็น และในท้ายที่สุดรัฐสภาก็ลงมติให้แก้ไขรัฐธรรมนูญดังนี้^{๑๑}

๑. ประธานาธิบดีไม่ได้เป็นประธานคณะกรรมการตุลาการอีกต่อไป โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน คณะกรรมการตุลาการชุดที่ทำหน้าที่ในส่วนผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี และให้อัยการประจำศาลฎีกาเป็นประธาน คณะกรรมการตุลาการชุดที่ทำหน้าที่ในส่วนผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ

๒. เปลี่ยนองค์ประกอบคณะกรรมการตุลาการใหม่ กำหนดให้มี คณะกรรมการตุลาการ ๒ ชุด ชุดหนึ่งทำหน้าที่ในส่วนผู้พิพากษาในการตัดสินคดี ประกอบไปด้วยกรรมการ ๑๕ คน ได้แก่ ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี ๕ คน ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ ๑ คน อีกชุดหนึ่งทำหน้าที่ในส่วนผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ ประกอบไปด้วยกรรมการ ๑๕ คน ได้แก่ อัยการประจำศาลฎีกา เป็นประธาน ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ ๕ คน ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี ๑ คน ทั้งนี้ ยังมีกรรมการจากบุคคลภายนอก ๘ คน ได้แก่ ทนายความ สมาชิกสภาแห่งรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นกรรมการทั้งในส่วนชุดผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี และชุดผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ

๓. เพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการในส่วนของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่อัยการ การแต่งตั้งอัยการทุกตำแหน่งต้องให้คณะกรรมการตุลาการให้ความเห็นก่อน จากเดิมที่ให้ความเห็นได้เฉพาะอัยการในตำแหน่งที่ไม่ได้แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

๔. เปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิร้องต่อคณะกรรมการตุลาการในเรื่องวินัยของข้าราชการตุลาการ

^{๑๑} ปิยนุตร แสงกนกกุล, "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เพื่อการปฏิรูปการเมือง : คณะกรรมการตุลาการ (คณะกรรมการตุลาการ)," มติชน (๔ กันยายน ๒๕๕๑)

ทั้งนี้การปฏิรูประบบตุลาการครั้งนี้ตั้งอยู่บนหลักการ ๒ ประการคือ หลักความเป็นอิสระของตุลาการ และการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการต้องไม่ใช่เป็นเรื่องภายในข้าราชการตุลาการเท่านั้น

๓.๒.๒.๒ การขยายสิทธิและเสรีภาพ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบในเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพ แนวความคิดในการพัฒนาการรับรองสิทธิเสรีภาพมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดรัฐเสรีนิยม ตามที่รับรองสิทธิเสรีภาพปัจเจกชนไปสู่รัฐสวัสดิการที่มุ่งเน้นคุ้มครองสังคมและเศรษฐกิจโดยประสานประโยชน์ของทั้งสองแนวความคิดเข้าด้วยกัน เมื่อพิจารณาคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ที่ได้รับการรับรองและปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๔๖ เรื่องสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนยังได้รับการเคารพและยืนยันตามหลักความเสมอภาคหรือเสรีภาพ นอกจากนี้ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ขยายไปถึงดินแดนที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของฝรั่งเศสอีกด้วย เช่นการยอมให้พลเมืองของชาติอาณานิคมเข้ารับราชการ และมีสิทธิเสรีภาพได้เหมือนคนฝรั่งเศส เป็นต้น ยังขยายไปยังประเทศอื่น ๆ ที่มีใ้อาณานิคมอีกด้วย เช่น การรับรองสิทธิสัญชาติทางการเมือง เป็นต้น^{๖๐}

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศส เรื่องสิทธิเสรีภาพ ไม่ได้บัญญัติไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่ง แต่ได้พูดถึงในอารัมภบทว่า เรื่องสิทธิเสรีภาพได้เขียนเอาไว้แล้วในคำประกาศสิทธิมนุษยชนของประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ฉะนั้นสิทธิเสรีภาพของชาวฝรั่งเศสจึงถูกกำหนดอยู่ในประกาศสิทธิมนุษยชนในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ แล้ว แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติรับรองในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพสำหรับการออกเสียงประชามติ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกครั้งต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเช่นเดียวกับการโอบ การแลกเปลี่ยนดินแดน^{๖๑}

^{๖๐} เกอริงไกร เจริญธนาวัฒน์, อิทธิพลของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ และคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๔๖ ที่มีต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘, เว็บไซต์ Pub Law.Net วันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕.

^{๖๑} คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม, รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ต่อการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: บุญศิริการพิมพ์, ๒๕๔๐), หน้า ๔๗.

๓.๒.๓ เนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ ๕ ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑๔ มาตรา ๘๙ ว่าด้วยเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้กำหนดจำกัดการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพของสาธารณรัฐจะกระทำมิได้

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่หลายครั้ง ได้แก่

๑. ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ แก้ไขโดยการให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง เดิมผู้ร่างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ไม่ต้องการให้ประธานาธิบดีต้องได้รับเลือกโดยสมาชิกรัฐสภาอีกต่อไป จึงกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยคณะผู้เลือกประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลรวมทั้งหมด ๘๐,๐๐๐ คน แต่กลไกนี้ก็ไม่อาจรับรองได้ว่าประธานาธิบดีจะมีบทบาทที่สำคัญ จึงได้มีการแก้ไขโดยเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีจากการเลือกตั้งทางอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชนการแก้ไขครั้งนี้เป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ประธานาธิบดีทำให้สถานะทางการเมืองของตำแหน่งนี้มีความโดดเด่นมากขึ้น

๒. ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ แก้ไขโดยการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับการรับโทษทางอาญาของรัฐมนตรี

๓. ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ แก้ไขโดยการให้มีการประชุมสภาเพียงสมัยเดียว การขยายขอบเขตที่จะให้มีการออกเสียงประชามติ

๔. ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ แก้ไขโดยกำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับสภาพของนิวเคลียร์เนีย

๕. ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ แก้ไขโดยกำหนดการจัดตั้งสหภาพเศรษฐกิจและเงินตรา การให้หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกันสำหรับการอยู่ในวาระเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้ง การยอมรับข้อข้อยกเว้นอำนาจของศาลอาญาระหว่างประเทศ

๖. ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ แก้ไขโดยการลดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี

๗. ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ แก้ไขโดยการทำให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น เป็นการเปลี่ยนแปลงในสภาพของรัฐธรรมนูญ

๘. ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ แก้ไขเพื่อเตรียมให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาจัดตั้งธรรมนูญเพื่อยุโรป เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๔ จากทั้งหมด ๑๙ ครั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความรัฐธรรมนูญเพื่อให้หลักการตามรัฐธรรมนูญมีความสอดคล้องกันมากขึ้นโดยได้กำหนดกรณีที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาว่าด้วยสหภาพยุโรป ๓ กรณีคือ^{๒๒}

กรณีแรกเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างบทบัญญัติระดับยุโรปกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ ซึ่งทำให้พลเมืองของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งมีถิ่นฐานในฝรั่งเศสมีสิทธิเลือกตั้งและลงสมัครรับเลือกตั้ง ตามที่มาตรา ๘๘B ของสนธิสัญญามาสทริชต์ได้บัญญัติไว้ ในขณะที่มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญให้สิทธิดังกล่าวกับบุคคลสัญชาติฝรั่งเศสเท่านั้น

กรณีที่สองเกี่ยวกับการที่สนธิสัญญาสหภาพยุโรปไม่สอดคล้องกับสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ เกี่ยวกับเรื่องหมายจับระดับสหภาพยุโรป

กรณีที่สามเกี่ยวกับสนธิสัญญาซึ่งกระทบกระเทือนต่อเงื่อนไขสำคัญในการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งหมายถึงกรณีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่อธิปไตยบางประการของรัฐไปสู่กลไกของสหภาพยุโรป อันเป็นผลให้รัฐผู้ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไม่สามารถใช้อำนาจนั้นได้อีกต่อไป อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ และในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ เพื่อให้สอดคล้องกับสนธิสัญญามาสทริชต์และอัมสเตอร์ดัม ซึ่งถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในเรื่องเงินตรา การควบคุมจุดผ่านแดน หรือนโยบายการเข้าเมืองของคนต่างชาติ เป็นต้น

ทั้งนี้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสล้วนแต่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๓.๒.๓. ๑ สิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศสทุกฉบับมีเป้าหมายเพื่อความสงบสุขและความผาสุกของประชาชนเป็นประการสำคัญ ได้ให้การเคารพและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเน้นสิทธิปัจเจกชนนิยมที่มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างอิสระและมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน เป็นสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ที่มีอาจลบล้างได้ มีที่มาจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. ๑๗๘๙ รัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๕๘ ว่าด้วยสิทธิขั้น

^{๒๒} อองเดร รูซ. "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในฝรั่งเศส : สภาพปัญหาทั่วไป," เอกสารสรุปการประชุมทางวิชาการ, สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๔ ประจำปี ๒๕๔๙, หน้า ๕๗.

พื้นฐานของประชาชน อนุสัญญาพิทักษ์รักษาสีทิมมนุษย์ชนแห่งสหภาพยุโรป ค.ศ. ๑๙๕๓ และ ข้อตกลงแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๖๖ โดยมีขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพ ดังนี้

๑. เสรีภาพส่วนบุคคล ประกอบด้วย ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต เสรีภาพ ในการเดินทางและการเลือกที่อยู่อาศัย การเคารพสิทธิของบุคคลในเคหะสถาน สิทธิในการสมรส สิทธิในการขอลี้ภัยทางการเมือง เสรีภาพในด้านความคิดเห็นและความเชื่อ เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นโดยการพูด เขียน พิมพ์ และสื่อสารด้วยความหมายอื่น ๆ

๒. เสรีภาพทางการเมือง ตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมี จุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและหลักเสรีประชาธิปไตยขึ้น

๓. เสรีภาพทางด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม ประกอบด้วย เสรีภาพใน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการ เสรีภาพในการจัดตั้งองค์การสหภาพแรงงาน เสรีภาพในการนัดหยุดงาน

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับของฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพไว้และมี การพัฒนาเรื่อยมานับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกคือรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๗๙๑ ได้นำบทบัญญัติของคำ ประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองมาไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ได้มีการนำมาใช้กันอย่างจริงจัง จน รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มากก็ได้มีการบัญญัติเรื่องสิทธิเสรีภาพมากขึ้นแต่ก็ยังมีปัญหาสำหรับการ นำมาใช้กันอยู่ตลอดมา

๓.๒.๓.๑.๑ พรรคการเมือง เป็นเสรีภาพทางการเมืองอย่างหนึ่ง การเข้ามา เป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้อย่างเป็นอิสระ มีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีอิสระในการ บริหารและกำหนดนโยบายของพรรค และแต่ละพรรคการเมืองมีสิทธิด้านการสื่อสารมวลชน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ การโฆษณา และเงินสนับสนุนจากภาครัฐในการรณรงค์การหาเสียงอย่างเท่า เทียมกัน โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๔ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องเคารพ หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและเสรีภาพประชาธิปไตย คือพรรคการเมืองจะต้องมี ตั้งแต่ ๒ พรรคขึ้นไป เพื่อเป็นทางเลือกของประชาชน ทำหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบรัฐบาลแทน ประชาชน การมีพรรคฝ่ายค้านจึงเป็นสิ่งสำคัญ โดยต้องให้สิทธิและให้ความคุ้มครองจากองค์กรอิสระ ต่าง ๆ เพื่อให้ระบบการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพเพื่อผลประโยชน์ของชาติ

๓.๒.๓.๑.๒ การสื่อข่าวสารและกำหนดให้ตั้งองค์กรที่เป็นกลางและอิสระ กำกับวิทยุโทรทัศน์ เป็นเสรีภาพในการสื่อสารมวลชน เช่น รายการวิทยุ โทรทัศน์ กิจการเคเบิลทีวี

หรือกิจการโทรคมนาคม โดยผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมั่นคงของรัฐและศีลธรรมอันดีของประชาชน การเคารพในสิทธิและเสรีภาพความเป็นส่วนตัวของผู้อื่น และห้ามการผูกขาดหรือควบกิจการไว้แต่เพียงผู้เดียว

เสรีภาพเกี่ยวกับการสื่อสารหรือสื่อสิ่งพิมพ์ ได้มีการบัญญัติไว้และยกเลิกไปตามสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศที่มีการปฏิวัติและรัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง และต้องการที่จะไม่ให้ประชาชนได้รับข่าวสารมากนัก จึงถูกจำกัดสิทธิในบางช่วงของการใช้รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๑๔ เป็นยุคที่มีการปกครองแบบกษัตริย์ พระองค์เห็นว่าเรื่องนี้มีผลเป็นปฏิปักษ์ในการดำเนินการทางการเมืองของพระองค์จึงได้ยกเลิกเสรีภาพในการพิมพ์ แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญใหม่ก็ได้กำหนดเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์เข้าไปใหม่อยู่หลายฉบับ และบางฉบับยังจำกัดสิทธิเสรีภาพของสื่อโดยมีมาตรการตรวจสอบก่อน (censor) จนมาถึงรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๗๕ ได้มีการฟื้นฟูการรับรองสิทธิเสรีภาพอีกครั้ง ทำให้เสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์ได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๘๘๑ จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๑ สิทธิเสรีภาพของสื่อสิ่งพิมพ์นั้นไม่ได้รับการรับรองอย่างแท้จริงเพราะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการตรวจสอบ (censor) โดยขยายอำนาจไปให้ตำรวจสามารถตรวจจับได้ แต่หลังเสร็จสิ้นสงครามแล้วก็ได้มีการรับรองอีกครั้ง ในเวลาของการเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็ได้มีการตรากฎหมายออกมาเพื่อควบคุมตรวจสอบสื่อสิ่งพิมพ์ ในช่วงนี้เสรีภาพของสื่อได้ถูกลดทอนลงไปมาก แต่กลับมารับปรุงอีกครั้งเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๖ จนถึงปัจจุบันในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็ได้มีการประกาศยกเลิกการผูกขาดอำนาจในขอบข่ายงานของวิทยุและโทรทัศน์และมีการยอมรับถึงเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารโทรคมนาคมในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ และในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ สิทธิเสรีภาพในสื่อสิ่งพิมพ์ก็ได้รับการประกันขึ้นมา^{๒๐}

ทั้งนี้ก็มีคำพิพากษาตุลาการรัฐธรรมนูญ เลขที่ ๘๖-๑๒๗ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้วินิจฉัยไว้ว่า เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกอย่างยุติธรรมทั้งสองฝ่าย คือผู้รับสาร และผู้ส่งสารในกิจการวิทยุโทรทัศน์ โทรคมนาคม และสื่อสารมวลชนอื่น ๆ จะต้องเคารพหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันได้แก่ความมั่นคงของชาติและการเคารพเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่น และความหลากหลายของสื่อ ได้กำหนดว่าให้รัฐจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรร

^{๒๐} เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์, "พัฒนาการสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ของฝรั่งเศส," *วารสารกฎหมาย* ๒๒, ๑ (กรกฎาคม ๒๕๔๖): ๙๐-๑๐๒.

และกำกับดูแลคลื่นความถี่ในกิจการโทรคมนาคมให้เป็นธรรมและสอดคล้องกับระบบตลาดเสรี และจัดตั้งสภาที่ปรึกษาสูงสุดของกิจการโทรคมนาคม (C.S.A.) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแล ในการกระจายคลื่นของกิจการโทรคมนาคมมิให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน^{๒๔}

๓.๒.๓.๒ การกำหนดอำนาจของประธานาธิบดีและรัฐบาล

ในส่วนี้เป็นปัญหาทางด้านกลไกของหลักการปกครองที่มีมาตั้งแต่ยุคสาธารณรัฐที่ ๓ และ ๔ ซึ่งอำนาจของรัฐสภาในสมัยนั้นมีมากกว่าฝ่ายบริหารมาก ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่มีประสิทธิภาพ และไร้เสถียรภาพ การแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้จึงเป็นความต้องการของนายพลเดอโกลที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นอำนาจของประธานาธิบดี หรือรัฐบาล และผลของการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ในปัจจุบันทำให้ประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศสและการทำงานของรัฐบาลมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพมากขึ้น

๓.๒.๓.๒.๑ การเลือกตั้งประธานาธิบดี

การได้มาซึ่งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งของประธานาธิบดีนั้น ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ส่วนตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓ และ ๔ กำหนดให้ ประธานาธิบดีมาจากการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทำให้มีผู้วิจารณ์ว่าการเลือกตั้งประธานาธิบดีเช่นนี้เป็นการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรคการเมืองมากกว่าเป็นประธานาธิบดีของประชาชน จึงทำให้เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๕ ได้บังคับใช้จึงได้มีการแก้ไขเรื่องการจัดตั้งประธานาธิบดีให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยได้รับแนวความคิดในการปฏิรูปนี้จากฝ่ายอนุรักษ์นิยม คือให้ประธานาธิบดีมีบทบาทสำคัญภายใต้กรอบของระบอบรัฐสภา โดยจัดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมสองชั้น คณะผู้เลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิก ๓ ประเภทด้วยกัน คือ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล การเลือกตั้งแบบนี้มีเพียงครั้งเดียว ในปลายปี ค.ศ. ๑๙๕๘ แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ นายพลเดอโกลซึ่งเป็นประธานาธิบดีในขณะนั้นที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีอย่างเก่านั้น ได้ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งมาเป็นการเลือกตั้งเสียงข้างมากทางตรงแทนจนถึงปัจจุบัน

^{๒๔} นิติพร ต้นวิไลย, "สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง ๒๔, ๑(๒๕๔๙): ๒๘.

รัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด ถือเอาประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หากผู้ใดผู้หนึ่งที่ลงสมัครได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มาลงคะแนน ผู้นั้นก็จะได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีทันที แต่ถ้าไม่มีผู้ใดได้คะแนนถึงกึ่งหนึ่งของผู้มาออกเสียง ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งในรอบที่สอง ซึ่งจะต้องเว้นไปอีก ๒ สัปดาห์ โดยการเลือกตั้งรอบสองนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เอาคนที่ได้คะแนนมากที่สุด ๒ คน มาให้ประชาชนออกเสียง เลือกคนใดคนหนึ่งเพื่อเป็นประธานาธิบดีต่อไป^{๒๕}

วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยทางตรงจากประชาชนนั้น เป็นวิธีการที่นิยมกันมากในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (แต่มีวิธีการในรายละเอียดของการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ) ที่ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เมื่อประเทศฝรั่งเศสได้แก้ไขรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งประธานาธิบดีเช่นนี้จึงเห็นได้ว่าฝรั่งเศสได้ให้ความสำคัญแก่ระบบประชาธิปไตยอย่างมาก โดยมอบอำนาจให้แก่ประชาชนเข้ามาตัดสินใจ เพื่อให้ประธานาธิบดีที่ต้องเข้ามาปกครองประเทศนั้นเป็นประธานาธิบดีของประชาชนอย่างแท้จริง

๓.๒.๓.๒.๒ การดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดี

ประธานาธิบดีมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และได้รับการเลือกตั้งใหม่อีกได้ แต่จะเป็นเกิน ๒ วาระติดต่อกันไม่ได้ทำให้ประธานาธิบดีมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจโดยตรง ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี อำนาจในการลงนามในกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติและอำนาจเป็นประธานการประชุมคณะรัฐมนตรี

วาระในการดำรงตำแหน่ง ๗ ปีนี้มีมานานแล้วแต่ไม่ได้กำหนดไว้ ๗ ปีเสมอไป ในช่วงที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๔๘ ใช้บังคับได้กำหนดให้ประธานาธิบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง ๔ ปี และในช่วงของความนิยมกษัตริย์ยังคงมีอยู่นั้นวาระในการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีก็ไม่ได้มีการกล่าวถึง เพราะยังไม่มี ความมั่นใจในระบบสาธารณรัฐ ต่อมาก็ไม่มีการถกเถียงกันเรื่องนี้เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๗๓ และต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีดำรงตำแหน่งได้ ๗ ปี แต่สามารถพ้นจากการดำรงตำแหน่งก่อนวาระได้ เช่น กรณีตาย ลาออก ถูกอิมพีชเมนต์ หรือต้องโทษทางอาญา

^{๒๕} คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์, รายงานการสัมมนาวิชาการ เรื่อง บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย, หน้า ๔๔.

๓.๒.๓.๒.๓ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓ และ ๔ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวทางการเมืองที่ให้อำนาจแก่รัฐสภามากเกินไป จึงได้มีการปฏิรูปและแก้ไขข้อบกพร่องนั้นโดยลดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีมากขึ้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาก็เปลี่ยนให้นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนจากประธานาธิบดี และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และได้กำหนดสถานะของบุคคลสำคัญทั้งสอง ในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้นำของประเทศ และนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าของรัฐบาล ทั้งประธานาธิบดีมีอำนาจในการยุบสภา นอกจากนี้ยังเพิ่มอำนาจเผด็จการชั่วคราวไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖ เพื่อให้ประธานาธิบดีใช้สำหรับแก้วิกฤตที่คุกคามความมั่นคงของประเทศได้

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ยังได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นในลักษณะมีอำนาจที่จะเข้าแทรกแซงในความขัดแย้งระหว่าง ๒ สภา ตามมาตรา ๔๕ มอบหมายให้คณะรัฐมนตรีเรียกประชุมคณะกรรมการผสมของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายได้ถ้าหากปรากฏว่า ภายหลังจากที่สภาทั้งสองได้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นมาแล้ว ๒ ครั้ง และไม่อาจตกลงกันได้ ในหลักการสำคัญของร่างกฎหมายนั้น ถ้าหากคณะกรรมการผสมดังกล่าวตกลงกันได้ ในข้อแตกต่างแล้วสภาทั้งสองจะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นโดยแยกประชุมกันเสียใหม่เพื่อผ่านร่างกฎหมายนั้นออกเป็นกฎหมายต่อไปตามร่างที่คณะกรรมการผสมตกลงกันได้เท่านั้น ถ้าหากสภาใดสภาหนึ่งจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายที่ตกลงกันในที่ประชุมคณะกรรมการผสมแล้วจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ถ้าหากปรากฏว่าคณะกรรมการผสมตกลงกันไม่ได้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือให้รัฐสภารับรองร่างของคณะกรรมการ (ถ้ามี) หรือร่างสุดท้ายของสภาล่างหรือร่างที่สภาสูง (Senate) แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว^{๒๖}

๓.๒.๓.๓ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ค.ศ. ๑๙๕๘ ตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกจากการแต่งตั้ง

^{๒๖} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, "รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ ๕," รัฐสภาสาร ๒๔, ๖ (มิ.ย. ๒๕๑๙): ๔๔.

จำนวน ๙ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี หกวาระแล้วจะเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญอีกไม่ได้ และทุก ๓ ปีจะต้องมีการแต่งตั้งใหม่จำนวน ๑ ใน ๓ ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและตุลาการรัฐธรรมนูญ ๒ คนได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ อีกสามคนแต่งตั้งโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร และอีกสามคนแต่งตั้งโดยประธานวุฒิสภา

วัตถุประสงค์หลักของการตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐสภาในการออกกฎหมายและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายรัฐบาลในการออกกฎหมายลำดับรองมากขึ้น ตุลาการรัฐธรรมนูญได้จำกัดหน้าที่ของตนเองไว้เฉพาะกรณีที่มีบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากเป็นกรณีที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้วจะปฏิเสธว่าไม่มีอำนาจในการวินิจฉัย

ต่อมามีการขยายอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญมากขึ้นโดยมีอำนาจหน้าที่หลักเป็นผู้ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ควบคุมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี และประกาศผลให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะได้ การตัดสินใจของคณะตุลาการถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ได้อีก ตัดสินคดีการคัดค้านการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสองแล้วแต่ประธานาธิบดียังไม่ลงนาม และมีหน้าที่ในการให้ความเห็น นอกจากนี้ ได้มีการตั้งคณะกรรมการของรัฐสภาเพื่อคอยดูแลว่าการออกกฎหมายต่าง ๆ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องเข้าไปมีบทบาทด้วย เห็นได้ว่าเป็นการพัฒนาอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญในยุคแรก ซึ่งทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ชี้ขาดขอบเขตการบัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่ปัจจุบันได้กลายมาเป็นผู้ที่พิทักษ์ปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๓.๒.๓.๔ การขยายสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญค.ศ. ๑๙๕๘ ได้กำหนดให้สิทธิของผู้ที่สามารถนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญได้เฉพาะ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี เท่านั้น แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ เปิดโอกาสให้มีการนำคดีสู่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มากขึ้น คือให้อำนาจแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๖๐ คน หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๖๐ คนสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาว่ากฎหมายนั้นขัดแย้งหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ สิทธิในการนำเรื่องสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้สถานะทางรัฐธรรมนูญของฝ่ายค้านมี

ความหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากขึ้น และสำหรับศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเองก็มีความหมายเท่ากับได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเข้ามา ในการพิจารณาข้อกฎหมายที่อาจมีผลกระทบทางการเมืองไม่มากนัก^{๒๔}

แต่อย่างไรก็ตามยังมีการจำกัดบุคคลผู้มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญอยู่ โดยยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้กล่าวอ้างว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้และผู้ที่มีสิทธิในการร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นจะต้องร้องขอต่อตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนที่กฎหมายนั้น จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนตัวแล้วคิดว่าคงอีกไม่นานที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอเรื่องให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาได้ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๓.๒.๓.๕ การกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่

วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในอดีตขณะที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๔ มาตรา ๙๐ การแก้ไขอยู่ภายใต้อำนาจร่วมระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภาข้อเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาโดยมีทุกฝ่ายกระตือรือร้นตรงเหมือนกัน และบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบโดยการลงประชามติ อย่างไรก็ตามร่างข้อเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นประธานาธิบดีอาจเสนอให้รัฐสภาในการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาก็ได้ ในกรณีดังกล่าวร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย ๓ ใน ๕ ที่ออกเสียงเห็นชอบ

แต่เมื่อรัฐสภาได้มอบอำนาจพิเศษในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แก่นายพลเดอโกลแล้ว ได้ขอให้รัฐสภาออกกฎหมายยกเลิกมาตรา ๙๐ เสียเพราะไม่ต้องการให้รัฐสภามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ การกระทำเช่นนี้เป็นการถือเอาอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งหมดจากรัฐสภาและมุ่งหมายให้ประชาชนมีสิทธิในการตัดสินรัฐธรรมนูญโดยตรงแทนที่จะเป็นรัฐสภา ในการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙๐ นี้ นายพลเดอโกลได้เสนอให้ใช้บทบัญญัติว่า "รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญ"^{๒๕} (The Government of Republic

^{๒๔} บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๙๙.

^{๒๕} เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, "เรื่องเดียวกัน", : ๓๔-๓๖.

shall draw up a constitutional bill) ในกรณีนี้เขาได้ให้คำมั่นกับรัฐสภาว่ารัฐธรรมนูญใหม่จะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและรัฐสภาจะมีฐานะเป็นสถาบันการเมืองที่สำคัญเป็นรากฐานของประชาธิปไตยฝรั่งเศสต่อไป ทั้งนี้ นายพลเดอโกลเห็นว่าหากปล่อยให้รัฐสภาเป็นผู้ริเริ่มและร่างรัฐธรรมนูญด้วยตนเองแล้วรัฐธรรมนูญใหม่จะไม่มี การปฏิรูปแต่อย่างใด เพราะรัฐสภาทั้ง ๒ สภา และคณะรัฐมนตรียังคงมีความสัมพันธ์กันอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง

การแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ นั้นได้เปลี่ยนแปลงระเบียบข้อบังคับในการปรึกษาหารือของรัฐสภาบางประการเพื่อที่จะกำจัดอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์ลง ผู้ที่จะเป็นประธานสภาหรือรองประธานสภาตลอดจนคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการเลือกตั้งอีกต่อไป สิทธิสำคัญของสมาชิกรัฐสภาถูกจำกัดลงบ้าง โดยเฉพาะในระหว่างที่รัฐสภาไม่อยู่ในสมัยประชุม

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๕ ใช้บังคับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงไปโดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีได้ ๒ ทางคือ จากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีทางหนึ่ง อีกทางหนึ่งจากรัฐสภา การกำหนดเช่นนี้เป็นการเสริมอำนาจให้แก่ประธานาธิบดีอย่างหนึ่ง กรณีที่ประธานาธิบดีมีอำนาจแก้ไขนั้นเป็นเรื่องของการตกลงกันระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรีในขั้นตอนเกี่ยวกับร่างขอให้มีการแก้ไขเท่านั้น ในทางปฏิบัติการเสนอของนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพียงตามรูปแบบเท่านั้นเพราะว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นมาจากประธานาธิบดีเอง

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้กำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แล้วก็ตาม แต่ประเทศฝรั่งเศสก็ยังมี การพัฒนาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่เรื่อยมา โดยเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๓^{๓๐๐} คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการใหม่โดยกำหนดว่า ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยประธานาธิบดีหรือรัฐบาลหรือโดยสมาชิกรัฐสภานั้น จะมีการพิจารณาโดยสภาทั้งสองเหมือนร่างกฎหมายธรรมดา โดยมีการเสนอให้มีการแก้ไขเป็น ๒ กรณีดังนี้

^{๓๐๐} กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ (เล่ม ๒), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), หน้า ๔๗๘ - ๔๗๙.

๑. ถ้าทั้งสองสภาต่างให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อความอย่างเดียวกันประธานาธิบดีมีอำนาจขอให้สภาทั้งสองประชุมร่วมกัน และมีมติ ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกที่ลงคะแนนให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญนั้นได้ ถ้ามีเช่นนั้นร่างรัฐธรรมนูญที่สภาทั้งสองพิจารณาเสร็จแล้วจึงต้องนำไปให้ออกเสียงประชามติ

๒. ถ้าภายหลังจากการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองครั้งแล้ว ยังไม่สามารถตกลงกันในร่างที่มีข้อความเดียวกันได้ แต่ปรากฏว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบจากสภาใดสภาหนึ่งถึง ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกที่ออกเสียงของสภานั้น ประธานาธิบดีมีอำนาจให้ส่งร่างดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติได้

มีข้อน่าสังเกตว่าเดิมรัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ ๒ กระบวนการ แต่ตามวิธีใหม่นี้จะเหลือกระบวนการเดียว นอกจากนั้น ยังมีลักษณะแก้ไขปัญหาในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่ยอมให้ความร่วมมือในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่ยอมลงมติในข้อความเดียวกับที่สภาผู้แทนมีมติ ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญเดิมไม่ได้กำหนดทางออกไว้ คือถ้าแต่ละสภาพิจารณาร่วมกันสองครั้งแล้ว ยังไม่สามารถตกลงกันได้ แต่สภาใดสภาหนึ่งมีเสียงสมาชิกเห็นด้วยกับร่างนั้นถึง ๓ ใน ๕ ของผู้ลงคะแนนก็ให้ประธานาธิบดีส่งร่างแก้ไขนั้นให้ประชาชนออกเสียง เพื่อหาทางออกไม่ให้สภาใดสภาหนึ่งสามารถสร้างอุปสรรคให้แก่การร่างรัฐธรรมนูญได้

๓.๒.๔ วัตถุประสงค์ของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่หลายครั้งซึ่งแต่ละครั้งมักจะเกิดวิกฤตในทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓-๔ ที่ให้อำนาจแก่รัฐสภาจากจรรยาบรรณไม่สามารถดำเนินกิจการสำหรับการปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงกรณีของการมีพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้รัฐบาลที่ต้องมีการรวมตัวกันของพรรคการเมืองหลายพรรค นั้นไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควร ดังนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงมีวัตถุประสงค์หลักดังนี้

๓.๒.๔.๑ การแสวงหาดุลยภาพระหว่างอำนาจ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ดุลยภาพระหว่างอำนาจ เป็นเรื่องที่อยู่ในความกังวลของผู้ที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด ความสมดุลระหว่างอำนาจต่าง ๆ ซึ่งผู้ร่างได้วางไว้ รวมถึงการตีความรัฐธรรมนูญที่ตามมา ได้ถูกคัดค้านต่อต้านโดยวิธีซึ่งขาดความสอดคล้องกัน ทำให้ปี ค.ศ. ๑๙๙๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ "คณะกรรมการตุลา

การ" เพื่อให้ตุลาการมีความเป็นอิสระมากขึ้น และในปี ค.ศ.๒๐๐๐ ก็ได้มีความพยายามปฏิรูปในเรื่องเดียวกันอีกครั้งหนึ่งแต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ปัญหาของการแก้ไขรัฐธรรมนูญของนายพลเดอโกลที่ต้องเผชิญและสำคัญอย่างยิ่ง คือ เรื่องการแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขณะนั้นได้มีข้อเสนอแนะหลายประการ เช่น ให้มีรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี ให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ดังนั้นความสมดุลระหว่างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจของฝ่ายบริหาร และความสมดุลของประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีในอำนาจฝ่ายบริหารเองระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา การปฏิรูปที่ได้มาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับอำนาจของรัฐสภาซึ่งได้ถูกจำกัดอย่างมากตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ต่อมาได้มีการปฏิรูปหลายครั้งเพื่อลดการจำกัดอำนาจและให้รัฐสภามีบทบาทมากขึ้น เช่น การเปิดโอกาสให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับร่างบทบัญญัติของสหภาพยุโรป

สำหรับการปรับดุลยภาพระหว่างอำนาจของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี นั้น เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนมาก รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจของผู้นำในฝ่ายบริหารไว้ตามธรรมเนียมการปกครองในระบอบรัฐสภา คือประธานาธิบดีเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจขาด และนายกรัฐมนตรีจะมีบทบาทของผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากในสภามีหน้าที่ในการเป็นผู้นำรัฐบาลและกำหนดนโยบายของประเทศแต่แนวทางปฏิบัติกลับไปให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายของประธานาธิบดี

๓.๒.๔.๒ สร้างความแข็งแกร่งให้กับการใช้สิทธิพลเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๕๘ พลเมืองไม่มีบทบาททางการเมืองมากจึงต้องการให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นโดยเฉพาะกลไกของสถาบันต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และการให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นคำร้องว่าด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติด้วย

๓.๒.๔.๓ การมีส่วนร่วมในการก่อตั้งสหภาพยุโรป

การก่อตั้งต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปซึ่งทำให้ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญในแต่ละครั้งก่อนที่จะให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญายุโรปหากสนธิสัญญาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจอธิปไตย

๓.๒.๕ กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๕ ค.ศ. ๑๙๕๘ สถานภาพทางการเมืองมีความมั่นคงมากขึ้น ระบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็เป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นในช่วงระยะเวลา หลังจากมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแล้ว แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีมากขึ้น ภายในประเทศฝรั่งเศสก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ยังเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ยกเว้นกรณี ที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสูงสุดเพื่ออนุวัติการพันธกรณีระหว่างประเทศหรือยุโรป ซึ่งเป็นเรื่องที่ พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเห็นพ้องกัน ทั้งนี้จะได้พิจารณาถึงองค์การในการริเริ่มแก้ไข รัฐธรรมนูญ การดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างไรดังนี้

๓.๒.๕.๑ ผู้มีสิทธิริเริ่มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ หมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙^{๑๐} ได้กำหนดองค์กรที่สามารถริเริ่มแก้ไขได้ คือ

๓.๒.๕.๑.๑ ประธานาธิบดีตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีเป็นผู้ที่สามารถริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยนายกรัฐมนตรีจะเสนอความคิดเห็นแก่ประธานาธิบดีว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใด ถ้าประธานาธิบดีเห็นชอบก็จะมีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจแก้ไขร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน สภาทั้งสองจะพิจารณาเหมือนกับกฎหมายธรรมดา คือพิจารณาโดยแต่ละสภา หรือโดยกรรมาธิการร่วมแล้วให้สองสภามีมติ จนได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อความเดียวกันที่ทั้งสองสภายอมรับ แต่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยประธานาธิบดีนั้นไม่ต้องนำมาให้ประชาชนลงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตัดสินใจที่จะเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองเป็นผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นั้น กรณีนี้ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา

๓.๒.๕.๑.๒ สมาชิกวุฒิสภา ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองก่อน เช่นเดียวกับกับกรณีที่ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอ แต่จะต่างกันตรงที่หากสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอ

^{๑๐} นันทวัฒน์ บรรมานันท์ และชาญชัย แสงศักดิ์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘, (กรุงเทพฯ มหาวชิราวุฒยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๓๖-๑๓๘.

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องมีการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้

๓.๒.๕.๒ การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมจะมีขึ้นโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภาโดยมีคะแนนเสียงที่ได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาก่อน ทั้งนี้สามารถดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยมีวิธีการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ๒ วิธีด้วยกันคือ วิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๙ และวิธีการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ ซึ่งวิธีการตามมาตรา ๑๑ นั้นจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนัก

การแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๘๙ แล้วมีกระบวนการที่วุฒิสภามีความสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพราะสามารถทำให้ร่างแก้ไขนั้นตกไปได้ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อแนวทางการเมืองของวุฒิสภากับประธานาธิบดีไม่สอดคล้องกันซึ่งวุฒิสภาสามารถคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญได้ ในขณะที่ในการออกกฎหมายธรรมดาทำไม่ได้

๓.๒.๕.๓ การให้สัตยาบันในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

วิธีการรับรองร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมี ๒ วิธี

๑. การลงประชามติภายหลังที่ผ่านรัฐสภาแล้ว กรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอโดยประธานาธิบดีจะต้องมีการนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นเข้าสู่การพิจารณาของทั้งสองสภาก่อน เมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาโดยต้องมีมติไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ลงมติ แล้วจึงจะดำเนินการในขั้นตอนของการลงประชามติต่อไป กรณีที่รัฐสภาเป็นผู้เสนอก็คงต้องใช้คะแนนเสียงการลงมติเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญของขั้นตอนการพิจารณาในรัฐสภาจำนวน ๓ ใน ๕ ของทั้งสองสภาเช่นกัน

๒. ประธานาธิบดีเห็นว่าไม่จำเป็นต้องให้ลงประชามติก็จะเสนอที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณา ในกรณีนี้รัฐสภาจะต้องลงคะแนนเสียง ๓ ใน ๕ ของคะแนนเสียงทั้งหมด กรณีที่ไม่ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไปให้ประชาชนลงประชามตินั้นเป็นกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอให้มีการแก้ไขเองโดยให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการตัดสินใจจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปให้ประชาชนลงประชามติหรือไม่ก็ได้ แต่ในกรณีที่ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นร่างที่ได้มีการเสนอโดยสมาชิกรัฐสภา จำเป็นจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนลงประชามติก่อนเสมอ

๓.๒.๖ รูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ๒ รูปแบบ กล่าวคือ ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมริเริ่มจากรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะเสนอความคิดเห็นแก่ประธานาธิบดีว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นใด ถ้าประธานาธิบดีเห็นชอบก็จะมีกรรมาธิการรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม แล้วส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจแก้ไขร่าง หลังจากนั้นก็นำเสนอแก่คณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติก็จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยขั้นตอนนี้จะใช้การพิจารณาเหมือนกฎหมายธรรมดา คือการพิจารณาของแต่ละสภาหรือโดยกรรมาธิการร่วมให้สองสภามีมติ จนได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อความเดียวกันที่ทั้งสองสภายอมรับ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เลือกในขั้นตอนต่อไปว่าจะให้ส่งร่างรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนลงประชามติหรือจะจัดให้มีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา โดยทั้งสองสภาต้องมีมติไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภา จึงจะถือว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผล

ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาขั้นตอนการพิจารณาจะเหมือนกับการพิจารณากฎหมายธรรมดา จนได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อความเดียวกันที่ทั้งสองสภายอมรับแล้วต้องนำไปลงประชามติ ในกรณีนี้จะเลือกใช้วิธีให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอย่างในกรณีแรกไม่ได้เพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเกรงว่าสภาทั้งสองจะร่วมมือกันแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยไม่มีองค์กรอื่นตุลและคานเลย

ปัจจุบันกระบวนการหรือรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้บัญญัติรูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ ๒ มาตราด้วยกัน ดังต่อไปนี้

๓.๒.๖.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการของมาตรา ๘๙

กำหนดให้ประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภาริเริ่มกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอจะต้องได้รับการรับรองของทั้งสองสภา สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาประธานาธิบดีได้เลือกใช้วิธีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาถึง ๑๖ ครั้ง และลงประชามติเพียงครั้งเดียว ในทางปฏิบัติการริเริ่มกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกรัฐสภาเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ การริเริ่มในการแก้ไขโดยฝ่ายค้านนั้นไม่มีโอกาสเป็นไปได้เลย ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสมาชิกรัฐสภาซึ่งมาจากฝ่ายรัฐบาล หากรัฐบาลยอมรับก็จะทำให้สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภาได้หรือการแก้ไขเพิ่มเติมทางเทคนิค ก็ริเริ่มโดย

รัฐบาลเท่านั้นเพื่อหลีกเลี่ยงความยากลำบากของกระบวนการลงประชามติ และหากรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอก็จะไม่บรรจุร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระการประชุม ด้วยเหตุนี้สมาชิกสภาซึ่งเป็นผู้แทนประชาชนไม่มีโอกาสที่จะริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจึงกระทำต่อเมื่อมาจากฝ่ายบริหารเท่านั้น

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการกระทบกระเทือนต่อบูรณภาพแห่งดินแดนระหว่างที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างอยู่หรือในกรณีของวิกฤตการณ์ทางการเมืองนั้นจะทำได้

ปัญหาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามกระบวนการของมาตรา ๘๙ คือเมื่อประธานาธิบดีเลือกใช้กระบวนการไม่ลงประชามติให้ใช้ประชุมร่วม ๒ สภาตั้งแต่แรก แต่เมื่อได้มีการให้ความเห็นชอบผ่านทั้ง ๒ สภาไปแล้ว ประธานาธิบดีกลับไม่เรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้มีมติอีกครั้งหนึ่ง เพราะเห็นว่าเรียกแล้วจะได้เสียงไม่ถึง ๓ ใน ๕ จะเท่ากับทิ้งร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของตนไป ซึ่งในทางกฎหมายไม่อาจจะทำได้ แต่เนื่องจากการที่มาตรา ๘๙ ไม่ได้กำหนดเวลาในการเรียกประชุมรัฐสภาเอาไว้ ประธานาธิบดีอาจเรียกประชุมซ้ำได้แต่ไม่ต้องเกินเวลาอันสมควร แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติการควบคุมเรื่องนี้ไว้ และประธานาธิบดีได้รับการคุ้มกันโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ประธานาธิบดีจึงได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วได้

๓.๒.๖.๒ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามกระบวนการของมาตรา ๑๑

มาตรา ๑๑ มีไว้สำหรับการเสนอให้ประชาชนรับรองพระราชบัญญัติในเรื่องทั่วไปผ่านทางประชามติ ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ นายพลเดอโกลได้เสนอให้มีการลงประชามติเพื่อให้รัฐธรรมนูญกำหนดการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง ทั้งนี้ประธานาธิบดีเดอโกลได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อการดังกล่าวผ่านประชามติตามมาตรา ๑๑ เพราะวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วย

ผู้ที่สนับสนุนการใช้มาตรา ๑๑ มีอยู่ไม่มาก โดยให้เหตุผลว่ากระบวนการตามมาตรา ๑๑ เป็นกระบวนการซึ่งมีอยู่คู่กับมาตรา ๘๙ ซึ่งเปรียบได้กับกระบวนการทางนิติบัญญัติของการรับรองพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในความเป็นจริงการใช้มาตรา ๑๑ เป็นเรื่องที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก เพราะจะใช้เพียงในกรณีที่กระบวนการผ่านองคมนตรีปัดยศล้มล้ม คือรัฐสภา ไม่สามารถกระทำโดยประธานาธิบดีได้รับมอบหมายบทบาทในการเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในกลไกต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติ

หน้าที่ขององค์กรทั้งหลายของรัฐเป็นไปด้วยความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และหากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องหยุดชะงักทำให้ระบบตามรัฐธรรมนูญไม่สามารถมีพัฒนาการได้ตามปกติ ในสถานะดังกล่าวประธานาธิบดียังสามารถยกมาตรา ๑๑ ขึ้นใช้โดยอ้างถึงมาตรา ๕^{๑๑} ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตามการใช้มาตรา ๑๑ มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากประธานาธิบดีมีข้อขัดแย้งกับรัฐสภา การทำประชามติก็จะเป็นการขอความไว้วางใจจากประชาชน และความล้มเหลวของการขอประชามติจะทำให้ประธานาธิบดีต้องลาออกจากตำแหน่งและมีผลทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ได้เสนอไม่สามารถนำออกมาใช้ได้อีกเป็นเวลานาน ดังนั้นการใช้มาตรา ๑๑ จึงไม่ได้เป็นทางออกที่มีโอกาสจะประสบผลสำเร็จมากกว่าการใช้มาตรา ๘๙ แต่สามารถจะใช้ได้ดีเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในขณะนั้นได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเต็มที่

สรุปได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับซึ่งมีผลจากปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญของแต่ละฉบับนั้น และรวมไปถึงปัญหาทางการเมืองที่เกิดการปฏิวัติอยู่บ่อยครั้ง การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นใช้ในแต่ละครั้งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาขึ้นไปเป็นลำดับโดยอาศัยบทเรียนที่เคยได้รับมาแล้วจากการใช้รัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เช่น การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่รัฐสภามากมีข้อเสียทำให้รัฐบาลไม่สามารถทำงานได้จึงได้แก้ไขข้อเสียนั้น ปัจจุบันระบบบริหารและรัฐบาลของฝรั่งเศสมีเสถียรภาพมากขึ้นและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประธานาธิบดีซึ่งเป็นบุคคลสำคัญของประเทศ รัฐธรรมนูญก็ได้ให้ความสำคัญไว้มาก สำหรับการมอบอำนาจในการบริหารและการตัดสินใจ จนทำให้แต่เดิมที่ฝ่ายรัฐบาลอ่อนแอต้องถูกแทรกแซงจากรัฐสภากลับกลายเป็นรัฐบาลมีความเข้มแข็งขึ้น และมีการจัดการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้มีการทำงานที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญมากเห็นได้ชัดเจนจากกรณีของประเทศฝรั่งเศสที่มีความนับถือและเชื่อมั่นในนายพลเดอโกลมากจนทำให้ประชาชนทุกคนไว้วางใจและมอบอำนาจในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญจนสำเร็จ ทำให้รัฐธรรมนูญได้รับการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่บกพร่องไปได้ และมีการพัฒนาตามขั้นตอน ทำให้ระบบการเมืองและกลไกตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพมาจนถึงปัจจุบันนี้

^{๑๑} มาตรา ๕ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐตั้งดูแลให้มีการเคารพในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และจะต้องใช้อำนาจที่มีอยู่ดูแลการดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐให้เป็นไปโดยปกติและให้ความต่อเนื่องของรัฐ

๓.๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น

๓.๓.๑ การกำเนิดรัฐธรรมนูญ

ประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับมาแล้ว ๒ ฉบับคือ รัฐธรรมนูญปี ๑๘๘๙ เรียกว่ารัฐธรรมนูญสมัยเมย์จิ และรัฐธรรมนูญปี ๑๙๔๖ รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน ออกมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกภายหลังจากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ ในการพ่ายแพ้ครั้งนี้เป็นเหตุให้ญี่ปุ่นมีการปฏิรูปกฎหมายและทางการเมืองเป็นครั้งใหญ่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งต้องถูกยึดครองโดยประเทศสหรัฐอเมริกาผู้นำของฝ่ายสัมพันธมิตรโดยมีพลเอกดักลาส แม็คอาเธอร์ (The Supreme Commander of the Allied Power (SCAP))^{๓๓} เป็นผู้บัญชาการในการฟื้นฟูญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปลังคมและการเมืองรวมทั้งการทำให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญเมย์จิ ฉบับปี ค.ศ. ๑๘๘๙ ซึ่งทันสมัยมากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จึงได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก

๓.๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญสมัยเมย์จิ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งพระมหาจักรพรรดิเมย์จิ ผู้เป็นพระจักรพรรดิในขณะนั้นเป็นผู้จัดให้มีขึ้น โดยพระองค์ทรงตั้งปณิธานว่าจะปกครองประเทศตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "Imperial Japanese Constitution of ๑๘๘๙" ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๑๘๘๙ ชาวญี่ปุ่นถือรัฐธรรมนูญนี้เป็นหลักปกครองประเทศจนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ ๒ ล่มสลายลงโดยไม่มีการแก้ไขแต่อย่างใด รัฐธรรมนูญเมย์จินั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่เข้าใจกันในปัจจุบันว่ามีอายุยืนนานที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของทวีปเอเชียและเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุการณ์ที่สุดของโลก^{๓๔}

รัฐธรรมนูญสมัยเมย์จิเกิดขึ้นจากผลของการปฏิวัติที่เรียกว่าเมย์จิอึชิน ค.ศ. ๑๘๖๘ การปฏิวัติครั้งนี้เป็นการยึดอำนาจในการปกครองที่แท้จริงจากโชกุน ซึ่งได้ใช้อำนาจปกครองญี่ปุ่นโดยอิสระปราศจากการควบคุมของจักรพรรดิเป็นเวลา ๗ ศตวรรษ คืนให้แก่จักรพรรดิเมย์จิ เหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการปฏิวัติครั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และการ

^{๓๓} จิระวี อินทจาร, "กฎหมายรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น", *วารสารศาลยุติธรรม* ๖, ๓ (เมษายน- พฤษภาคม ๒๕๔๙): ๗๙.

^{๓๔} เขียน อีระวิทย์, "การร่างรัฐธรรมนูญเมย์จิ พ.ศ. ๒๔๑๑-๒๔๓๒," *รัฐศาสตร์ปริทัศน์* ๒, ๓ (มกราคม-มีนาคม ๒๕๐๘): ๕.

ขยายตัวในทางเศรษฐกิจทำให้เป็นการยากที่สังคมระบบศักดินานี้จะรักษาสถานภาพคงที่ไว้ได้ พร้อมกับโซ่ผูกมัดบังคับให้เปิดประเทศเพื่อต้อนรับชาวตะวันตกทำให้วัฒนธรรมตะวันตกหลังไหลเข้ามาและสร้างความอลหม่านให้กับญี่ปุ่น ทำให้คณะก่อการปฏิวัติได้อ้างเอาเหตุนี้เป็นข้ออ้างสำคัญในการขับไล่ชาวตะวันตกออกไปนอกประเทศ แต่เมื่อได้มีการปฏิวัติสำเร็จแล้วคณะปฏิวัติเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะขับไล่ชาวตะวันตกออกนอกประเทศ แต่ควรศึกษาว่าชาวตะวันตกมีอะไรที่ควรนำมาปฏิบัติเพื่อให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มั่งคั่งและเข้มแข็ง จึงเห็นว่าการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นหลักการปกครองประเทศเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศตะวันตกเข้มแข็ง ในเวลาต่อมาเกิดความแตกแยกกันในระหว่างผู้นำปฏิวัติและเป็นเหตุผลที่สำคัญของการกำเนิดรัฐธรรมนูญเมยจิ โดยเป็นผู้เรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในการปกครองประเทศและผลักดันให้มีรัฐสภาทำหน้าที่เป็นปากเสียงของประชาชน แต่ก็มี การคัดค้านว่ายังไม่ถึงเวลาที่เหมาะสมในเรื่องการจัดตั้งสภาผู้แทน โดยคิโคชิโคอินได้ถวายสาส์นถึงพระมหาจักรพรรดิความว่า^{๙๔}

“ ถ้าประชาชนยังไม่มี ความฉลาดเพียงพอย่อมมีความจำเป็นอย่างน้อยก็ชั่วระยะเวลาหนึ่งที่พระมหาจักรพรรดิโดยสุ่มค้นัมภีรภาพของพระองค์จะต้องคาดคะเนถึงเจตจำนงอันเป็นเอกฉันท์ของประชาชนแล้วมอบให้ข้าราชการบริหารเป็นผู้บริหารให้เป็นไปตามเจตจำนงนั้น”

ด้วยเหตุเช่นนี้ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยมากนัก เพราะยังให้อำนาจแก่พระจักรพรรดิอยู่บางประการและดำรงอยู่ในฐานะเทวสิทธิราช ทั้งรัฐสภาแห่งชาติ (National Diet) ก็มีอำนาจจำกัด ศาลยุติธรรมก็อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กล่าวคือในการร่างรัฐธรรมนูญสมัยเมยจินี้มีการคัดค้านกันมากเกี่ยวกับเรื่องการยอมให้รัฐสภาควบคุมงบประมาณของรัฐและรายได้ของจักรพรรดิ การยอมให้รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติร่วมกับจักรพรรดิซึ่งมีความเห็นกันว่าจะเป็นหนทางที่ทำให้รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในรัฐเช่นเดียวกับอังกฤษ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ถูกส่งกลับคืนมาให้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับระบบจักรพรรดิมากขึ้น ต่อมาพระมหาจักรพรรดิจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นำคณะผู้ทรงคุณวุฒิไปสังเกตการณ์การดำเนินงานของรัฐบาลระบบต่าง ๆ ในยุโรปโดย

^{๙๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

แยกกันไป ๒ สาย สายหนึ่งนำโดย ไชยอนิจิ กิมโมจิไปศึกษารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๓ ของฝรั่งเศส ณ กรุงปารีส และอีกสายหนึ่งนำโดยอิตะไปศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ณ กรุงเบอร์ลินและยังไปศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญในอีกหลายประเทศเช่น รัฐธรรมนูญปรัสเซีย ณ กรุงเวียนนา และฟังคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ณ กรุงลอนดอน แล้วจึงกลับไปยังประเทศญี่ปุ่น อิตะได้ให้ความสนใจในการร่างรัฐธรรมนูญและได้วางหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญให้แก่คณะกรรมการว่า จะต้องให้สอดคล้องกับพัฒนาการของประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น พระมหากษัตริย์จะต้องคงไว้ซึ่งฐานะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในทางการเมืองภายในรัฐ ให้ยึดรูปแบบของรัฐธรรมนูญปรัสเซีย และให้คำแนะนำว่าให้ร่างรัฐธรรมนูญอย่างสั้น ๆ ง่าย ๆ ก็น่าจะกว้างและปราศจากข้อความเป็นทฤษฎี สุดท้ายในเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๘๘๘ ร่างรัฐธรรมนูญและร่าง Imperial House Law จึงได้สำเร็จ และได้มีการพิจารณาอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างลับ ๆ และใช้เวลา ๘ เดือนโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมมากนัก ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา แต่ละสภามีสิทธิเท่าเทียมกันในการเสนอร่างกฎหมายพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เนื่องจากญี่ปุ่นมีการปกครองโดยจักรพรรดิ ทำให้อำนาจอธิปไตยมาจากจักรพรรดิ ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจึงกระทำมิได้นอกจากจะเป็นพระราชดำริของจักรพรรดิเอง พระราชสำนักมีฐานะเป็นอิสระโดยสมบูรณ์ กฎหมายครอบครัวของจักรพรรดิจึงมีฐานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดาไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้และมีผลผูกพันประชาชนเสมอหนึ่งกฎหมายธรรมดา การแบ่งแยกอำนาจอยู่ภายใต้การรวมอำนาจของจักรพรรดิโดยมอบให้ผู้บริหารกลุ่มน้อยใช้แทน

รัฐธรรมนูญเมจิ มีบทบัญญัติ ๗๖ มาตรา แบ่งออกเป็น ๗ บท ส่วนที่เป็นข้อบัญญัติเดิมของญี่ปุ่นมีเพียง ๓ บทบัญญัติ คือ อารัมภบท บทบัญญัติว่าด้วยการสงครามและภาวะฉุกเฉิน และบทบัญญัติว่าด้วยการงบประมาณ นอกจากนั้นมีอยู่ ๔๖ มาตรา ซึ่งเลียนแบบมาจากรัฐธรรมนูญปรัสเซีย ๑๘ มาตรา เป็นหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อยู่ในประเทศเยอรมันอีก ๙ มาตรา และลอกแบบมาจากประเทศอื่น ๆ รัฐธรรมนูญเมจิเป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่สนับสนุนให้คนใช้อำนาจอย่างเผด็จการที่สุดในโลก เนื่องจากไม่มีการแก้ไขเลยจนกระทั่งปี ค.ศ. ๑๙๔๖ จึงถือว่ารัฐธรรมนูญนี้เป็นประมวลกฎหมายที่เข้มแข็งที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติรัฐธรรมนูญที่มีสภาผู้แทนราษฎร^{๕๕}

^{๕๕} เขียน ชีระวิทย์, วิวัฒนาการการปกครองของญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (พระนคร: แพรวพินทยา, ๒๕๑๑), หน้า ๑๐๑.

๓.๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๖ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นหลังจากมีการปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยผู้บัญชาการทหารฝ่ายสัมพันธมิตรซึ่งเข้ายึดครองญี่ปุ่นอยู่ในขณะนั้นโดยมีนายพลดักลาส แมคอาเธอร์ เป็นผู้บัญชาการคณะผู้จัดทำ ซึ่งล้วนเป็นชาวอเมริกันทั้งสิ้น ๒๕ นาย โดยสหรัฐอเมริกาและฝ่ายสัมพันธมิตรได้วางหลักในการร่างคือ จะคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่มีจักรพรรดิเป็นประมุข แต่อำนาจอธิปไตยที่แต่เดิมอยู่ที่องค์จักรพรรดิทั้งหมดจะมาเป็นของประชาชน พระองค์ถูกลดบทบาทลงเป็นเพียงสัญลักษณ์แห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวญี่ปุ่นเท่านั้น และกำหนดการสละสิทธิในการทำสงคราม ทั้งจำกัดการจัดตั้งกองทัพอีกด้วย ดังแถลงการณ์ของนายพลดักลาส แมคอาเธอร์ที่ได้ให้ไว้ในการเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาโตเอทแห่งชาติว่า "สำหรับการเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่นี้เพื่อให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นมีชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีความเป็นอิสระ ความเสมอภาคและสิทธิในการแสดงความคิดเห็น และจะมีรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นใช้บังคับภายใน ๘ เดือนต่อจากนี้"^{๓๓}

นายพลแมคอาเธอร์ได้เร่งรัดให้ นายชิเด ฮาระ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเมยจิเสียใหม่โดยให้มีพื้นฐานสังคมที่เป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง และรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จ แต่ก็ปรากฏว่าเนื้อหาแทบไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญสมัยเมยจิเดิม ทำให้นายพลแมคอาเธอร์ได้ปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญนี้โดยสิ้นเชิง

ระยะเวลา ๒ เดือนก่อนการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้สิ้นสุดลง นายพลแมคอาเธอร์ได้ตั้งคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ และได้กำชับว่า การร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานคือ ดำรงสถาบันจักรพรรดิอยู่ต่อไปแต่ให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ญี่ปุ่นจะต้องไม่ก่อหรือเข้าสู่สงครามในอนาคต และยกเลิกระบบพิวด้ลทั้งหมด คณะทำงานได้ใช้เวลาในการร่าง ๖ วัน และแล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๔๖ นายพลแมคอาเธอร์เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนี้โดยแก้ไขเพียงเล็กน้อย หลังจากนั้นก็ได้ส่งให้รัฐบาลญี่ปุ่นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และถ้าไม่มีใครคัดค้านก็จะประกาศเป็นรัฐธรรมนูญให้ประชาชนทั่วไประับทราบก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคำขอร้องแกมบังคับ

^{๓๓} General Macarthur Issues Statement on submission of Draft Constitution to Japanese Diet, ๒๑ June ๑๙๔๖, http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/04/116/116_0011.html

สุดท้ายรัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ให้ความยินยอมและนำเข้าสู่การประชุมของ รัฐสภาซึ่งต้องเผชิญกับความไม่พอใจจากสมาชิกรัฐสภาในหลายประเด็น และที่สำคัญ คือ การ กำหนดให้องค์จักรพรรดิไม่ใช่ทั้งองค์ประมุขและไม่ใช่ผู้อยู่เหนือรัฐธรรมนูญแต่ จักรพรรดิเป็นเพียง สัญลักษณ์เท่านั้น และยังระบุกำหนดให้ญี่ปุ่นจะต้องไม่มีกองกำลังทหารเพื่อสงคราม ไม่ยอมรับ การทำสงคราม รัฐสภาญี่ปุ่นได้ประชุมโดยมีการแก้ไขข้อความบางส่วนของรัฐธรรมนูญและให้ ความเห็นชอบในที่สุด และได้ทูลเกล้าถวายให้องค์สมเด็จพระจักรพรรดิอิโรฮิโตทรงลงพระ ประทานไธยประกาศใช้ต่อไป ลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ หลักการสันติภาพนิยมที่ กำหนดว่ารัฐบาลของญี่ปุ่นจะไม่ก่อให้เกิดความเศร้าสลดของสงครามขึ้นอีก และสละสิทธิซึ่งกอง กำลังทหารทั้งปวงสำหรับการทำสงครามตลอดไป นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในโลกที่ได้เน้น เรื่องสันติภาพเป็นพิเศษ

๓.๓.๒ ปัญหาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับปี ค.ศ. ๑๙๔๖ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นมาจากการ พ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองและอยู่ภายใต้การควบคุมของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งต้องการ ลดทอนอำนาจทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นลงเพื่อมิให้heimheimอีกโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ของรัฐธรรมนูญเป็นหลักการสละสิทธิในการทำสงคราม รวมทั้งถูกจำกัดเสรีภาพในการทหารไม่มี การจัดตั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศอีกต่อไป กองทัพของญี่ปุ่นในขณะนั้นจึง เรียกว่า "กองกำลังป้องกันตนเอง (Self Defense Force)" มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อป้องกันตนเอง เท่านั้น แต่ไม่อาจที่จะสร้างแสนยานุภาพทางการเมืองเพื่อทำสงครามได้

นอกจากนี้ปัจจัยที่มีผลต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น คือ^{๑๑}

๑. หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ การจำกัดอำนาจในทางการเมืองทหารนั้น เปรียบเสมือนกับจำกัดให้รัฐบาลญี่ปุ่นไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยภายนอก (External Sovereignty) ได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงภายนอกประเทศ เพราะในสังคมระหว่าง ประเทศการที่รัฐมีกองกำลังทหารที่เข้มแข็งและมีอาวุธยุทโธปกรณ์ทางการเมืองที่ทันสมัย ถือว่า ประเทศนั้นมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดที่ประเทศอื่น ๆ ไม่สามารถก้าวล่วงได้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้เกิดขึ้นมาภายใต้การควบคุมของกองกำลังยึดครองของฝ่ายสัมพันธมิตร และภายใต้สภาวะที่ไม่

^{๑๑} ชาญวิทย์ ชัยกันย์, "ความพยายามของญี่ปุ่นในการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน,"

เหมาะสมแก่การเตรียมกฎหมายแม่บทของประเทศ ทำให้มีหลายฝ่ายคิดเห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นเพียงกฎหมายซึ่งถูกกองกำลังต่างชาติบังคับให้ประกาศให้แก่ประชาชน จึงควรยกเลิกหรือแก้ไขทั้งหมด

๒. สภาพแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน การที่ญี่ปุ่นต้องพึ่งพาความมั่นคงจากกองทัพสหรัฐอเมริกา ส่งผลให้นโยบายต่างประเทศของญี่ปุ่นจึงต้องดำเนินตามสหรัฐอเมริกา หรือมักเป็นนโยบายที่ได้รับอิทธิพลหรือข้อเรียกร้องจากสหรัฐอเมริกามากกว่าที่ญี่ปุ่นจะเป็นผู้ริเริ่มได้เอง ญี่ปุ่นจึงมีเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงนโยบายความมั่นคงเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของตนเองไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามจากเกาหลีเหนือ และภัยคุกคามจากการก่อการร้ายข้ามชาติ โดยยังรักษาสถานภาพพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกาไว้ รวมถึงความต้องการสร้างสถานที่ที่มีเกียรติและเป็นที่ยอมรับในสังคมระหว่างประเทศมากขึ้น ญี่ปุ่นจึงได้ดำเนินการออกกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของตนมากขึ้น โดยไม่ได้มีการต่อต้านจากทั้งภายในและภายนอกประเทศ

๓.๓.๒.๑ การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของฝ่ายทหาร

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๙ บัญญัติว่า "โดยที่ชาวซึ่งในสันติภาพระหว่างประเทศที่อยู่บนรากฐานแห่งความยุติธรรมและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ประชาชนญี่ปุ่น เลิกที่จะถือตลอดไปว่าสงครามเป็นสิทธิแห่งอธิปไตยของชาติ และสิ่งเพื่อใช้คุกคาม หรือใช้กำลังในการตกลงข้อพิพาทระหว่างประเทศ

เพื่อที่จะให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ในวรรคแรก จะไม่จัดให้มีกำลังทางบก ทางเรือ และทางอากาศ ตลอดจนพลังอื่นอันพึงก่อให้เกิดสงครามเลย และจะไม่รับรู้สิทธิของรัฐในการเข้าร่วมสงครามด้วย"

บทบัญญัติเรื่องนี้เป็นกรจำกัดอำนาจในการก่อตั้งกองทัพของประเทศญี่ปุ่นตามที่ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยอยู่ภายใต้การนำของประเทศสหรัฐอเมริกา มาตรานี้ถือว่าเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ปี ๑๙๕๐ แต่ในปีค.ศ. ๑๙๕๙ ประเทศญี่ปุ่นมีกองกำลังรักษาความปลอดภัยแห่งชาติมากกว่า ๒๐๐,๐๐๐ คน โดยมีทหารบก ๑๗๐,๐๐๐ คน ทหารเรือ ๒๘,๐๐๐ คน และทหารอากาศ ๓๓,๐๐๐ คน รวมทั้งรถถัง ปืนใหญ่ เรือพิฆาตและเครื่องบินมากกว่า ๑,๖๐๐ เครื่อง แต่เดิมอาวุธต่างๆ ได้จากสหรัฐ แต่ญี่ปุ่นเริ่มผลิตเรือรบ เครื่องบิน และเฮลิคอปเตอร์ เสริมกองทัพของตนมาเกือบ ๑๐ ปีแล้ว ปัจจุบันญี่ปุ่นไม่เพียงแต่ผลิตอาวุธใช้เองแล้ว แต่ยังผลิตอาวุธ

ส่งออกจำหน่ายในต่างประเทศด้วย^{๑๘} แต่รัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเพราะเกรงว่า
มติมหาชนจะไม่สนับสนุน

ปัญหาเรื่องสร้างกำลังรบก็เช่นเดียวกับปัญหาการสร้างกำลังตำรวจเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมากทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา นักวิชาการส่วนมากคัดค้านการเคลื่อนไหว
ของรัฐบาลในการสร้างกำลังรบ โดยมีข้ออ้างว่า เป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญมาตรา ๙ และฝ่าฝืน
เจตนารมณ์ที่ต้องการสันติภาพ ข้ออ้างของฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลที่สำคัญอยู่ที่ว่า สร้างกำลังไว้
ป้องกัน ซึ่งสิทธิป้องกันตัวเป็นสิทธิที่ติดมากับรัฐ และตีความรัฐธรรมนูญว่าไม่มีเจตนารมณ์ ห้าม
ไม่ให้รัฐใช้สิทธิป้องกันตัว มีคดีที่ขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลฎีกาประเทศญี่ปุ่นในคดีเกี่ยวข้องกับ
รัฐธรรมนูญมาตรา ๙ ที่เกิดขึ้นในปี ๑๙๕๗ มีกลุ่มคนเดินขบวนเพื่อสกัดการสำรวจขยายฐานทัพ
อากาศของอเมริกันเข้าไปในตำบลสุนาทวะ ซึ่งอยู่ทางทิศตะวันตกของโตเกียว ตำรวจโตเกียวได้
จับผู้เดินขบวน ๒๕ คน มี ๗ คนในจำนวนนี้ถูกฟ้องในข้อหาฝ่าฝืนกฎหมายอาญาพิเศษ ที่คุ้มครอง
การใช้อุปกรณ์โดยสหรัฐ ภายใต้สนธิสัญญา ศาลจังหวัดโตเกียวได้ตัดสินว่า การตั้งกองทหาร
สหรัฐในญี่ปุ่นฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญมาตรา ๙ วรรค ๒ เนื่องจากข้อความในสนธิสัญญาฝ่าฝืน
บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นกฎหมายอาญาพิเศษที่ออกมาตามสนธิสัญญาก็ใช้ไม่ได้ด้วย คดี
นี้ขึ้นไปสู่ศาลฎีกาแต่ได้กลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

กรณีนี้เกิดเป็นข้อถกเถียงกันขึ้นในประเทศญี่ปุ่นว่าการที่สหรัฐอเมริกามา
มาตั้งกองกำลังฐานทัพที่ประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าญี่ปุ่นจะได้รับเอกราชอธิปไตยแล้วก็ตามเป็นเรื่องที่
กระทำได้หรือไม่ ฝ่ายต่อต้านสงครามเห็นว่าการเข้ามาตั้งฐานทัพเช่นนี้เป็นการนำภัยมาสู่ญี่ปุ่น
ขณะที่ฝ่ายอนุรักษนิยมเห็นว่าเป็นกรณีจากบทบัญญัติของมาตรา ๙ ที่ทำให้ประเทศต้องตกอยู่
ภาวะไร้เกียรติและต้องพึ่งพากองกำลังจากภายนอกในการปกป้องดินแดนของตน การแก้ไข
มาตรา ๙ นี้ได้มีขึ้นตั้งแต่ญี่ปุ่นได้รับเอกราชอธิปไตยเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๒ โดยนักการเมืองไม่ว่าจะ
เป็นฝ่ายอนุรักษนิยม ฝ่ายชาตินิยมก็ได้มีการรณรงค์ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้กัน
อย่างจริงจัง แต่ก็มีข้อโต้เถียงว่ากองกำลังนี้ไม่ได้เข้ามาเพื่อการรุกรานแต่เข้ามาเพื่อป้องกัน
ประเทศ และเป็นสิทธิโดยชอบไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ยังไม่
ประสบผลสำเร็จ แม้จะมีการแก้ไขกันมาอย่างเนิ่นนานแล้วก็ตาม

^{๑๘} เขียน ฮิระวิทช์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๑), หน้า ๗๕.

๓.๓.๓ จุดกำเนิดของการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ตามที่ทราบกันมาแล้วว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นนั้นได้ถือกำเนิดมาจากความพ่ายแพ้ของสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยภายใต้การควบคุมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จากฝ่ายสัมพันธมิตร หรือประเทศสหรัฐอเมริกา นั่นเองเพื่อเป็นการประกันว่าญี่ปุ่นจะไม่กลับมาเป็นอันตรายต่อสหรัฐ หรือต่อสันติภาพและความมั่นคงของโลกอีก และให้รัฐบาลของญี่ปุ่นรักสันติ และมีความรู้สึกกับมิตรชอบ สหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดแนวทางไว้เรียกว่า “การทำลายกำลังรบและการสร้างระบบประชาธิปไตย” ขึ้นในประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาจึงได้ริเริ่มให้ญี่ปุ่นมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสมัยเมจิเสีย โดยสามารถลำดับเหตุการณ์ของต้นเหตุในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

๓.๓.๓.๑ การพ่ายแพ้จากสงครามโลกครั้งที่ ๒

การที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นฝ่ายที่พ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้นญี่ปุ่นต้องประสบความเสียหายในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง และทางด้านเศรษฐกิจ ก่อนหน้านั้นประเทศญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ได้ยินยอมให้มีขึ้น คือรัฐธรรมนูญสมัยเมจิ ค.ศ. ๑๘๘๙ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ยังคงให้อำนาจในการบริหารอยู่แก่องค์พระมหากษัตริย์อยู่มาก ความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งนี้เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ญี่ปุ่นต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น สำหรับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เป็นการถูกบังคับและควบคุมโดยฝ่ายสัมพันธมิตร

การที่รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ เป็นรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเป็นผู้ควบคุมให้ร่างขึ้นนี้เอง ทำให้เกิดกระแสความต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในหมู่ผู้นำของพรรคเสรีประชาธิปไตย โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เป็นความประสงค์อย่างเสรีในการแสดงออกของญี่ปุ่น ต้องถูกบังคับโดยชาวต่างชาติ ไม่เป็นแบบญี่ปุ่นทั้งในด้านจิตใจและภาษา ร่างขึ้นอย่างใช้ไม่ได้และต้องการแก้ไขในหลายตอน เช่น การให้คำจำกัดความสำหรับสถานภาพของจักรพรรดิ การยอมรับสิทธิของญี่ปุ่นในการป้องกันตนเองในรัฐธรรมนูญ การเพิ่มอำนาจรัฐบาลกลางเหนือรัฐบาลท้องถิ่น และระบบการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ง่ายกว่าเดิม

สำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนั้น ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอยู่หลายครั้ง โดยญี่ปุ่นได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาหาหนทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ก็ไม่เป็นผลคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้อายุตัวลงไปทั้ง ๆ ที่ยัง

ไม่ได้มีการแสดงความคิดเห็นว่าสมควรแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ปัญหานี้ยังเป็นปัญหาที่ขัดแย้งกันในวงการเมืองของญี่ปุ่นมาจนถึงปัจจุบัน

๓.๓.๓.๒ การทำให้ปลอดจากลัทธินิยมการทหาร

เรื่องนี้เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในความพยายามป้องกันไม่ให้ลัทธิทหารและกองทัพฟื้นตัวขึ้นมาใหม่ โดยห้ามญี่ปุ่นมีกำลังทางบก เรือ อากาศ และศักยภาพสงครามอื่น ๆ และห้ามใช้สงครามเป็นเครื่องมือระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศ แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ตีความรัฐธรรมนูญให้มีความยืดหยุ่นขึ้นโดยให้อยู่ภายในกรอบของการป้องกันตนเอง เรียกว่า "กองกำลังป้องกันตนเอง ทางบก เรือ อากาศ" แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้เข้ามาตั้งฐานทัพในญี่ปุ่น เพื่อป้องกันประเทศญี่ปุ่นและรักษาสันติภาพในตะวันออกไกลดังคำกล่าวที่ว่า "กองกำลังป้องกันตนเองมีไว้เพื่อป้องกันการรุกรานขนาดย่อม ถ้าเป็นการรุกรานขนาดใหญ่จะอาศัยสหรัฐอเมริกา"^{๓๓} เป็นยุทธศาสตร์ที่ใช้เรื่อยมาเพื่อการป้องกันประเทศจนถึงปัจจุบัน

การที่สหรัฐอเมริกาเข้ามามีบทบาททางด้านการทหารให้แก่ประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นการลดบทบาททางด้านการทหารลง กองทัพไม่เป็นแหล่งพึ่งพิงขององค์การชาตินิยม เพื่อปฏิบัติการปลุกกระตมมวลชนในเรื่องความรักชาติ ศักดิ์ศรีของชาติ ความมั่นคงของชาติ ตลอดจนการพิทักษ์สถาบันแห่งชาติ กองทัพไม่สามารถผูกขาดข้อมูลความมั่นคงและการวางแผน โดยมอบให้กองทัพเรือของประเทศไทยเป็นผู้ควบคุมข่าวสาร วางแผนยุทธศาสตร์ และฝึกอบรมทางทหารเป็นฝ่ายนำโดยตลอดและปิดบทบาทของกองทัพญี่ปุ่นในการแสดงบทบาทเด่น

๓.๓.๓.๓ การส่งเสริมให้มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย

สหรัฐอเมริกาเชื่อว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ นี้เป็นหนทางเดียวที่จะทำลายศักยภาพหรืออุดมการณ์ที่จะนำประเทศเข้าไปสู่การทำสงครามอีกครั้งหนึ่ง การสร้างระบบประชาธิปไตยขึ้นนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและยุ่งยากมาก เนื่องจากไม่สามารถจะบังคับให้เป็นประชาธิปไตยด้วยคำสั่งของฝ่ายทหารที่เข้ามายึดครองประเทศได้ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการปฏิรูปทางการเมืองและสังคมขึ้น โดยการสร้างโครงสร้างผลประโยชน์ใหม่เข้าไปในระบบที่ส่วนต่าง ๆ ต้องอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อให้ทุกส่วนของประชาธิปไตยซึ่งตนได้มาและร่วมปกป้องระบบ เนื่องจากเกรงว่าเมื่อส่วนใด

^{๓๓} ประเสริฐ จิตต์วัฒน์พงศ์, ประชาธิปไตยในญี่ปุ่น: อุดมการณ์ และวิถีปฏิบัติ, ใน ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๔๑๑.

ส่วนหนึ่งของระบบถูกทำลายไปอาจส่งผลให้ประโยชน์ของตนถูกทำลายไปด้วย การสร้างโครงสร้างผลประโยชน์ในสังคมและการเมืองขึ้นใหม่ในญี่ปุ่นนี้มีวิธีการดังนี้

๑. การกวาดล้างเจ้าหน้าที่นักชาตินิยมจากตำแหน่งรัฐบาลและตำแหน่งบริหารชั้นสูงบางตำแหน่งในธุรกิจส่วนบุคคล กลุ่มที่ได้รับประโยชน์คือพวกที่เข้าสืบตำแหน่งที่ว่างลง

๒. การขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยให้บุคคลที่มีอายุ ๒๐ ปีขึ้นไป มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้มีตัวแทนของแนวคิดคนรุ่นใหม่เข้าไปแทนพวกอนุรักษนิยม

๓. การให้สิทธิในการจัดตั้งสหภาพกรรมกรและการต่อรองร่วมกัน ซึ่งก่อให้เกิดผลประโยชน์ขึ้นใหม่ เพื่อด้านอำนาจกับกลุ่มผลประโยชน์เดิม

๔. การปฏิรูปที่ดิน ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการอาชีพกสิกรรม ซึ่งประมาณร้อยละ ๗๐ เป็นผู้เช่าหรือกึ่งเจ้าของกึ่งผู้เช่า

๕. การกระจายอำนาจรัฐบาล ซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นและภูมิภาค

๖. การปฏิรูปการศึกษาโดยเพิ่มจำนวนปีการศึกษา ภาคบังคับจาก ๖ ปี เป็น ๙ ปี ขณะเดียวกันระบบการศึกษาทั้งหมดก็ถูกเปลี่ยนแปลงทำให้เป็นประชาธิปไตยและมีการกระจายอำนาจอย่างมาก และโอกาสในการศึกษาทุกระดับก็ได้รับการขยายออกอย่างกว้างขวาง

๗. การปฏิรูประบบกฎหมายครอบคลุมคร่าวตามประเพณีเดิมให้เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน

๓.๓.๔ ผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสมัยเมย์จิ ค.ศ. ๑๘๘๙ ได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ ๗ ว่าด้วยกฎระเบียบเพิ่มเติม มาตรา ๗๓^{๕๖} ว่า "เมื่อปรากฏความจำเป็นในอนาคต ที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ให้เสนอต่อรัฐสภาแห่งจักรวรรดิโดยพระบรมราชโองการ

ในกรณีข้างต้น ไม่ให้สภาหนึ่งสภาใดพิจารณา เว้นแต่ว่าไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจะเข้าประชุมและในการอนุมัติร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ จะต้องได้รับเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่าสองในสามของผู้ที่เข้าประชุม"

^{๕๖} นิชิโอะเกะ โทราโนะสุเกะ, ญี่ปุ่นในมิติเวลา, แปลโดย ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, ๒๕๓๐), หน้า ๒๐๒.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่ อีโตะ ถือว่าเป็นของขวัญจากพระมหาจักรพรรดิพระราชทานให้แก่ประชาชน ไม่ใช่เป็นการยอมตามข้อเรียกร้องของประชาชนในเรื่องรัฐธรรมนูญ พระจักรพรรดิเท่านั้นที่จะทรงมีพระราชดำริแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาสูงและสภาล่าง และการตีความของรัฐธรรมนูญก็ต้องขึ้นอยู่กับศาลของประเทศและตามการวิเคราะห์ขั้นสุดท้ายของสภาองคมนตรี รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นด้วยเจตนาให้มีการใช้อำนาจเด็ดขาดในทำนองเมตตากรุณาและคงอยู่เป็นเอกสารอันเปลี่ยนแปลงมิได้ของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์^{๕๐} ความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการใช้สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของประชาชน การตัดสินใจของศาลหรือการลงคะแนนเสียงของแต่ละสภาหรือทั้งสองสภาร่วมกันยอมเป็นไปได้อย่างยากมาก จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญสมัยเมจินั้นผู้ที่มีอำนาจในการริเริ่มให้มีการแก้ไขจะเป็นของพระมหาจักรพรรดิเท่านั้น โดยความยินยอมของทั้งสองสภา แต่ในทางปฏิบัติแล้วกระทำได้อย่างยากเพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มอบอำนาจเด็ดขาดอยู่ที่องค์พระมหาจักรพรรดิตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ และต้องได้รับความเห็นชอบ ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา แล้วเสนอต่อประชาชนเพื่อขอสัตยาบันซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการลงประชามติพิเศษหรือในการเลือกตั้งที่รัฐสภาจะได้กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ

รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ของญี่ปุ่นหลังจากที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้ต่อสงครามโลกครั้งที่สองทำให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา และเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาเป็นผู้ริเริ่มให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสมัยเมจิของญี่ปุ่น

๓.๓.๕ รูปแบบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นเป็นรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรที่มีรูปแบบของการแก้ไขที่ค่อนข้างยากเพราะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยมีเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งสองสภา และต้องนำออกให้ประชาชนลงประชามติก่อน ซึ่งถือว่าการมอบอำนาจให้แก่รัฐสภาและประชาชนร่วมกันกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญมีการกำหนดให้แก้ไขค่อนข้างยากเป็นเพราะว่าการร่างรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นนั้นมีประเทศสหรัฐอเมริกา

^{๕๐} E.H.Norman, ญี่ปุ่น: การก่อตัวเป็นชาติสมัยใหม่, แปลโดย พรรณี ฉัตรพลรักษ์ จาก Japan's Emergence as a Modern State, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๒๖), หน้า ๓๐๘.

เป็นผู้เข้ามากำกับดูแล และต้องการให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคง โดยที่ไม่ต้องการให้ญี่ปุ่นมีการปกครองที่มีอุดมการณ์ในการนำประเทศเข้าสู่สงครามอีก

๓.๓.๖ กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ กำหนดกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ ๙ มาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “การแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อสมาชิกมีจำนวนตั้งแต่ ๒ ใน ๓ ขึ้นไปของสมาชิกสภาทั้งหมดของแต่ละสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้รัฐสภาจัดทำร่างเสนอต่อประชาชนเพื่อให้ประชาชนให้การรับรอง การรับรองนี้ต้องได้รับเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากการลงคะแนนในการลงประชามติพิเศษ หรือการลงคะแนนในการเลือกตั้งซึ่งรัฐสภาเป็นผู้กำหนด

เมื่อได้รับการรับรองเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวรรคก่อนแล้ว พระจักรพรรดิในนามของประชาชนจะทรงประกาศใช้โดยพลัน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้”^{๓๖}

ดังนั้นกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๖ สามารถแยกการพิจารณาออกเป็น ผู้ริเริ่มในการแก้ไข การตกลงใจในการแก้ไข และการดำเนินการแก้ไข มีขั้นตอนพอที่จะสรุปได้ดังนี้

๑. ผู้ริเริ่มในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นฉบับนี้ต่างจากฉบับสมัยเมย์จิที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ริเริ่มโดยมีพระบรมราชโองการให้มีการแก้ไขได้ เพราะรัฐธรรมนูญสมัยเมย์จินั้นเป็นรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานให้แก่ประชาชนชาวญี่ปุ่นซึ่งตามหลักการของทฤษฎีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วเมื่อรัฐธรรมนูญมาจากพระมหากษัตริย์แล้วพระมหากษัตริย์ก็ย่อมมีอำนาจที่จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญควรจะต้องได้รับการแก้ไขหรือไม่เช่นกัน

เมื่อภายหลังจากการแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้ญี่ปุ่นตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสัมพันธมิตรที่นำโดยประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖) จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการบังคับให้ร่างโดยฝ่ายสัมพันธมิตรคือประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเอง และประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นผู้เข้ามาควบคุมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยต้องการให้ประเทศญี่ปุ่นมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ฉะนั้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

^{๓๖} สุดา วิศรุตพิชญ์, “รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น (เอกสารแปล),” งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
อันดับที่ ๑๗๖.

ผู้มีอำนาจในการริเริ่มให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ จึงเป็นของสมาชิกรัฐสภาโดยกำหนดให้มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบของสมาชิกตั้งแต่ ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา

๒. การตกลงใจในการแก้ไข ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการตกลงใจสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบสำหรับการตกลงใจการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบตั้งแต่ ๒ ใน ๓ ขึ้นไปของสมาชิกสภาทั้งหมดของแต่ละสภา

๓. การดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภาเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขเอง แต่ทั้งนี้จะมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงปัญหาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญก่อนเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขก็ได้ เมื่อได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเรียบร้อยแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐสภาต้องนำร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขแล้วให้เสนอต่อประชาชนเพื่อให้สัตยาบัน โดยการให้สัตยาบันนี้จะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของประชาชนที่มาออกเสียงลงประชามติที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษหรือในการเลือกตั้งที่รัฐสภาจะได้อำนาจขึ้นเป็นพิเศษ

เมื่อได้รับการลงประชามติของประชาชนแล้วหากรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการเห็นชอบตามคะแนนเสียงที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ก็จะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รับการให้สัตยาบันแล้วนั้น ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป

ตามกระบวนการสำหรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามนี้จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กระทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดาทั่วไป แม้ว่าจะให้สิทธิแก่รัฐสภาเป็นผู้เสนอและดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ก็ได้กำหนดจำนวนคะแนนเสียงที่มากพอสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้มีการแก้ไขได้ง่ายนั่นเอง โดยเฉพาะการให้ประชาชนลงประชามติเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการตกลงใจแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นวิธีการที่เป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ รัฐบาลในยุคนั้นได้จัดตั้งคณะบุคคลคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการวิจัยรัฐธรรมนูญ หรือเค็มโพ โชซะไค^{๕๕} (Committee for Constitutional Research/Kempo chosakai) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยทำการศึกษารัฐธรรมนูญในทาง

^{๕๕} โนะตะ โยะชิยุกิ, กฎหมายญี่ปุ่น การศึกษานเปรียบเทียบทางสังคม-วัฒนธรรม, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๗), หน้า ๒๙๙.

ทฤษฎีเพื่อพิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดบ้างที่บกพร่องคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน ๓๐ คน และอีก ๒๐ คนจากวงกว้างอื่น ๆ แต่ก็ได้สลายไปโดยที่ยังไม่ได้มีการให้ความเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงยังไม่ได้มีการแก้ไขเลยแม้แต่มาตราเดียวซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจยิ่ง อาจเป็นเพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการบัญญัติขึ้นมาอย่างกว้าง ๆ แต่จะออกเป็นกฎหมายลำดับรองเสียมากกว่าในการกำหนดกฎพื้นฐานต่าง ๆ ที่ไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้มีการแก้ไขกฎนั้น ๆ ตามวิธีการโดยกฎหมายธรรมดาเสียนั่นเอง

๓.๓.๗ เนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันแม้ว่าจะไม่ได้เกิดขึ้นมาจากความตั้งใจที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสมัยเมย์จิกก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญสมัยเมย์จินั้นมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ และไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้ประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้ามาบีบบทบาทสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ซึ่งจะเรียกว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ไม้อาจเป็นไปได้ เพราะได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยฝ่ายเข้ายึดครองอำนาจหรือจะเรียกว่าเป็นการร่างรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญจากอำนาจภายนอกประเทศก็ได้ ทั้งนี้ รัฐสภาของญี่ปุ่นถูกจำกัดอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญลงไป ฉะนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจึงมีลักษณะของการปฏิรูประบบการเมืองของประเทศญี่ปุ่นทั้งหมด และมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะสำคัญของหลักการปกครองภายในประเทศไปด้วย เช่น เรื่องการปกครองโดยพระมหากษัตริย์ที่ได้ถูกลดทอนอำนาจลงไปเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการปกครองประเทศเท่านั้น ทั้งนี้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นจึงมีเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญ ๆ ในการปกครองประเทศและทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ดังต่อไปนี้

๓.๓.๗.๑ การปฏิรูประบบรัฐสภา

รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญเมย์จิประกอบด้วย ๒ สภา คือสภาขุนนางหรือสภาสูง (คิไซกุอิน) และสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง (ชูหงิอิน) สภาขุนนางประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ประเภทหนึ่งได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต อีกประเภทหนึ่งได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งภายในเวลาจำกัด สมาชิกสภาขุนนางอาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ส่วนสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนที่มีคุณสมบัติพิเศษ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี อำนาจของรัฐสภานั้นมีน้อยมากดังคำพูดของอิ

โตะที่ว่า "รัฐสภาเป็นสถาบันตัวแทนของมติมหาชน"^{๔๔} หมายความว่ารัฐบาลจะปฏิบัติตามหรือไม่ อยู่ที่องค์จักรพรรดิ โดยถูกจำกัดอำนาจหลายประการ เช่น เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน อำนาจพิจารณากฎหมาย

ต่อมาเมื่อได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ แล้วได้วางหลักเกณฑ์ใหม่ของระบบรัฐสภา คือ ในความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นความสัมพันธ์ตามกลไกรัฐสภาธรรมดา ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลเกิดขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากรัฐบาลมีเสียงข้างน้อย รัฐบาลสามารถลาออกหรือยุบสภาได้ นอกจากนี้รัฐบาลอาจตัดสินใจยุบสภาแม้ไม่มีความกดดันใด ๆ ก็ได้

กระบวนการนิติบัญญัตินั้น หากสภาที่ปรึกษาไม่เห็นชอบด้วย หรือสภาที่ปรึกษาไม่มีมติใน ๖๐ วัน สภาผู้แทนราษฎรสามารถมีมติเห็นชอบ ๒ ใน ๓ ของสภาผู้แทนฯ ผ่านเป็นกฎหมายได้ และในกรณีความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อผูกพันระหว่างประเทศ ถ้าเกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ สภาผู้แทนฯ สามารถมีมติเสียงข้างมาก ก็ผ่านเป็นกฎหมายได้ และในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หากการดำเนินกระบวนการตามปกติไม่สำเร็จ สภาผู้แทนฯ สามารถมีมติได้ฝ่ายเดียว

ญี่ปุ่นแบ่งรัฐสภาออกเป็น ๒ สภาคือ สภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษา (วุฒิสภา) การแบ่งเช่นนี้เป็นเรื่องที่เกิดถกเถียงกันมาตั้งแต่ตอนร่างรัฐธรรมนูญว่า จะเหมาะสมกับสภาพการณ์การปกครองของญี่ปุ่นหรือไม่ รัฐสภาของญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นผลจากการประนีประนอมกันระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาที่เข้ามายึดครองญี่ปุ่นกับผู้นำของญี่ปุ่นในสมัยร่างรัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญเดิมให้มีสภาเดียวแต่ผู้นำญี่ปุ่นต้องการให้มี ๒ สภาแบบเดิม โดยให้สมาชิกของสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งในทัศนะคติของอเมริกาเห็นว่าไม่เป็นประชาธิปไตย

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสองได้ถูกจัดระเบียบให้เป็นคุณกับสภาผู้แทนราษฎร คือ ในกรณีกระบวนการนิติบัญญัติ หากสภาที่ปรึกษาไม่เห็นชอบด้วย หรือสภาที่ปรึกษาไม่มีมติใน ๖๐ วัน สภาผู้แทนราษฎรสามารถมีมติเห็นชอบ ๒ ใน ๓ ของสภาผู้แทนฯ ผ่านเป็นกฎหมายได้ และในกรณีความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ หรือความเห็นชอบเกี่ยวกับข้อผูกพันระหว่างประเทศ ถ้าเกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ สภาผู้แทน

^{๔๔} เขียน ริระวิทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, หน้า ๑๑๙.

สามารถมีมติเสียงข้างมาก ก็ผ่านเป็นกฎหมายได้ และในกรณีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หากการดำเนินกระบวนการตามปกติไม่สำเร็จ (คือพิจารณาร่วมกับสภาที่ปรึกษาและตกลงกันไม่ได้ หรือสภาที่ปรึกษาไม่กำหนดตัวใน ๑๐ วัน) สภาผู้แทนสามารถมีมติได้ฝ่ายเดียว^{๔๕}

ตามรัฐธรรมนูญรัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายเอกชน หรือกฎหมายมหาชน ทั้งยังเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการสอบสวนการกระทำของฝ่ายบริหารด้วย

๓.๓.๗.๒ โครงสร้างทางการเมืองและสถาบันการเมือง

ญี่ปุ่นมีโครงสร้างทางการเมืองและสถาบันการปกครองตามรัฐธรรมนูญสมัยเมย์จิ ค.ศ. ๑๘๘๙ ซึ่งสามารถแยกสถาบันต่าง ๆ ได้ดังนี้

๑. พระมหากจักรพรรดิ อำนาจของพระมหากจักรพรรดิถือเป็นอำนาจอันศักดิ์สิทธิ์ ผู้ใดก็ไม่อาจก้าวล่วงละเมิดได้ พระองค์ทรงเป็นประมุขของประเทศและทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตย ไม่อยู่ในฐานะที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใด ๆ ของรัฐบาล

๒. คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญสมัยเมย์จินั้น มิได้กล่าวถึงองค์กระคณะรัฐมนตรีไว้ แต่อย่างไรก็ตามย่อมเป็นสถาบันให้คำปรึกษาแก่พระมหากจักรพรรดิ และรับผิดชอบต่อพระมหากจักรพรรดิแต่ผู้เดียว ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีมิได้มีอิสระในการบริหารตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่คณะรัฐมนตรีต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาด้วย จึงปรากฏว่าไม่มีคณะรัฐมนตรีชุดใดที่สามารถบริหารราชการได้โดยปราศจากการสนับสนุนจากสภาขุนนาง ทำให้คณะรัฐมนตรีหลายรัฐบาลต้องล้มลงด้วยการคุกคามจากประชาชน

๓. กองบัญชาการทหารสูงสุด อยู่นอกเหนือจากความควบคุมของรัฐสภานอกจากนั้นงานบางชนิดไม่อยู่ในความควบคุมของคณะรัฐมนตรีด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจสูงสุดในด้านการทหารและในด้านพลเรือนนี้ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

๔. สภากองมนตรี (สุมิจิอิน) สภานี้เป็นสภาที่ปรึกษาสูงสุดแก่องค์พระมหากจักรพรรดิ ในปัญหาที่สำคัญ ๆ ของรัฐ เช่น ปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปัญหาการบัญญัติกฎหมาย การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ และกิจการภายในพระราชสำนัก

^{๔๕} พุนศักดิ์ ไวล้าวจ, "รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ," *วารสารกฎหมาย* ๑๗, ๒ (พฤษภาคม ๒๕๔๐): ๑๔๓.

๕. กระทรวงราชสำนักแห่งพระมหากษัตริย์ ผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญในกระทรวงนี้มี ๒ ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีกระทรวงมูรธาธร (The Lord Keeper of the Privy Seal) และรัฐมนตรีกระทรวงราชสำนักแห่งพระมหากษัตริย์ (The Minister of Imperial Household) ทั้งสองตำแหน่งนี้เป็นที่ปรึกษาที่สำคัญของพระมหากษัตริย์

๖. สภารัฐบุรุษอาวุโส (เกนโรอิน) เป็นสภาสูงสุดที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ ในด้านการบริหารของรัฐภายนอก สถาบันนี้ไม่มีกฎหมายรองรับฐานะ แต่เป็นองค์กรที่มีอิทธิพลมากที่สุดในทางการเมืองของญี่ปุ่นภายใต้รัฐธรรมนูญเมย์จิ

โครงสร้างทางการเมืองของญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นผลงานที่มีอิทธิพลของปรัชญาการเมืองของประเทศตะวันตก มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น ๓ อำนาจด้วยกันคือ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจในแต่ละส่วนนั้นยากที่จะมีองค์กรใดให้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดได้โดยแท้จริง

ญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการเมือง ๔ ฉบับ คือ การเปลี่ยนแปลงระบบเขตเลือกตั้ง กฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการกำหนดเขตเลือกตั้ง กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคมเงินทางการเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้กับพรรคการเมือง การปฏิรูปทางการเมืองของญี่ปุ่นนั้นนับว่าประสบความสำเร็จ เพราะมีแรงสนับสนุนจากประชาชน และความมีวิสัยทัศน์ของผู้นำทางการเมืองที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่กำลังประสบอยู่

ทั้งนี้สามารถแยกพิจารณาระบบโครงสร้างทางการเมืองและสถาบันการเมืองของประเทศญี่ปุ่นเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้ดังนี้^{๕๖}

๑. ระบบจักรพรรดิ ได้ถูกจัดวางตำแหน่งใหม่ให้อยู่นอกระบบแห่งอำนาจและอุดมการณ์อำนาจอธิปไตยไม่ได้มาจากหรือเป็นของพระองค์อีกต่อไป ทรงมีฐานะใหม่เพียงสัญลักษณ์เท่านั้น

๒. สถาบันกองทัพ เดิมขึ้นตรงต่อสถาบันจักรพรรดิไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภา กองทัพถูกยุบและแม้จะมีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ก็ถูกกำหนดฐานให้อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายพลเรือนอย่างเคร่งครัด ถูกจัดให้มีฐานะเป็นทบวงกลาใหม่ ไม่มีระบบเกณฑ์

^{๕๖} ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, ประชาธิปไตยในญี่ปุ่น : อุดมการณ์ และวิถีปฏิบัติ, ใน ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแนวทางการปกครองหลายประเทศ, หน้า ๔๐๓-๔๐๔.

ทหาร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดโดยตำแหน่ง และรัฐมนตรีทบวงกลาใหม่เป็นรองผู้บัญชาการทหารสูงสุด

๓. คณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์เหมือนก่อน แต่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาโดยมติรัฐสภา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกของสมาชิกรัฐสภาทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จะต้องเป็นพลเรือนทั้งหมด ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจ หรือปฏิเสธที่จะลงมติไว้วางใจ รัฐมนตรีจะต้องลาออกพร้อมกันทั้งคณะ เว้นแต่สภาผู้แทนจะถูกยุบเสียก่อนภายใน ๑๐ วัน

๔. พรรคการเมือง ก่อนหน้าจะมีสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคใหม่ มีการแตกแยก และมีการรวมกันใหม่อีกเป็นเช่นนี้ตลอดจนเกือบจะเป็นระบบ ๒ พรรค ปลายปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ พรรคการเมืองต่าง ๆ เริ่มมีความเคลื่อนไหวและก่อตั้งขึ้นอย่างมีชีวิตชีวามากขึ้น เมื่อมีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรก พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่สุดคือพรรคเสรีประชาธิปไตย เป็นพรรคฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่ครองอำนาจอยู่เป็นเวลายาวนานที่สุด

๕. องค์การตุลาการ ระบบความยุติธรรมได้รับการปฏิรูปภายใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา โครงร่างของระบบศาลรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมก็แตกต่างไปจากเดิมที่ถือว่าศาลเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายปกครองเท่านั้น ในปัจจุบันศาลเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เช่น ในปี ค.ศ. ๑๙๔๙ คดีที่ศาลฎีกาได้ปฏิเสธอำนาจของคณะกรรมการวุฒิสภาและกล่าวหาว่าล่วงละเมิดความเป็นอิสระของศาลในการตัดสินคดีหญิงหม้ายที่ถูกสามีทอดทิ้งและฆ่าบุตรของตนตาย ศาลฎีกายังได้รับมอบอำนาจสำหรับการบริหารกิจการของศาล โดยเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินคดี เรื่องที่เกี่ยวกับทนายความและวินัยภายในศาล รวมทั้งการบริหารกิจการด้านยุติธรรม

๓.๓.๗.๓ สิทธิของพลเมือง

รัฐธรรมนูญสมัยเมย์เจีเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นผลผลิตสำคัญของการปฏิรูปด้านการเมืองการปกครอง แม้ว่าในสมัยนี้ประชาชนจะยังไม่มีเปลี่ยนแปลงในเรื่องสิทธิเสรีภาพมากนักก็ตามแต่ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการทำให้ชาวญี่ปุ่นได้ตระหนักในเรื่องสิทธิเสรีภาพของตนมากขึ้น ต่อมาเมื่อมีสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้ความตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพต้อง

หยุดชะงักลงไปบ้าง แต่ก็ได้มีการพัฒนาขึ้นมาใหม่เมื่อตกอยู่ภายใต้การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการให้ญี่ปุ่นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ

ยุคสมัยของนักรบขามูไร การปกครองของญี่ปุ่นยังไม่เป็นเอกภาพ ในสมัยนี้สภาพสังคมยังเป็นระบบศักดินา สิทธิเสรีภาพของประชาชนญี่ปุ่นยังมิได้มีการยอมรับ มีการแบ่งชนชั้นต่าง ๆ ๕ ชั้นชั้น ซึ่งแต่ละชนชั้นมีกฎเกณฑ์หรือธรรมเนียมปฏิบัติของตนเอง อำนาจทางการเมืองจะอยู่ที่ขุนนางที่เรียกว่าโชกุนและฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่เหนือปัจเจกชนอย่างมาก สิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองมีอยู่เพียงเล็กน้อยเท่านั้นจนกระทั่งญี่ปุ่นมีการปิดประเทศ แต่มีการเผยแพร่ศาสนาคริสต์ที่เน้นสอนเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ส่งผลให้เกิดความกระทบกระเทือนในโครงสร้างระบบศักดินาของญี่ปุ่นและการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ รวมตลอดถึงพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพของชาวญี่ปุ่น

ภายหลังที่มีการล้มล้างระบบโชกุนไปแล้วได้มีการเปลี่ยนทัศนคติในการศึกษาความรู้และวิชาการที่ก้าวหน้าจากตะวันตกเพื่อพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้คำสอนของศาสนาคริสต์จากคัมภีร์ไบเบิล ที่ว่าด้วยมนุษย์ทุกคนเกิดมา มีความเสมอภาค มีส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้นับถือศาสนาหรือผู้ที่ได้เรียนรู้คำสอนนั้นเปลี่ยนแปลงความคิดความเชื่อดั้งเดิมในความไม่เท่าเทียมกันของคนชนชั้นต่าง ๆ ไปสู่การตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของมนุษย์ จนกลายเป็นกระบวนการสิทธิเสรีภาพประชาชนในเวลาต่อมา

สิทธิเสรีภาพของประชาชนญี่ปุ่นในยุคสมัยรัฐธรรมนูญเมย์จิ แม้จะมีการบัญญัติรับรองเอาไว้แต่ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นการจำกัดขอบเขตของสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปโดยปริยาย สำหรับเนื้อหาของบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพประชาชนที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเมย์จิหมวดที่ ๒ ตั้งแต่มาตรา ๑๔-๓๒ แต่สิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองที่เพียงพอ เพราะองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนไม่มีประสิทธิภาพพอและถูกแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายบริหารและถูกจำกัดอำนาจหลายประการ ฝ่ายตุลาการจึงมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนภายในขอบเขตที่จำกัดในนามขององค์จักรพรรดิเท่านั้น

ต่อมาเมื่อได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญสมัยเมย์จิและมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้มีการบัญญัติหลักประกันเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนนั้นไว้เพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่า

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นนั้น มีบัญญัติเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ค่อนข้างมากด้วยกัน โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. หมวดว่าด้วยเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน มีบัญญัติไว้ ๖ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๔
๒. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวญี่ปุ่น มีบัญญัติไว้ ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๕
๓. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพทางการเมือง มีบัญญัติไว้ ๗ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔
๔. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา มีบัญญัติไว้เพียง ๑ มาตรา คือ มาตรา ๒๐
๕. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สิน มีบัญญัติไว้ ๒ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐
๖. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในหลักประกันทางอาญา มีบัญญัติไว้ ๘ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐
๗. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพทางสวัสดิการสังคมและความคุ้มครองจากรัฐ มีบัญญัติไว้ ๓ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗
๘. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเอง มีบัญญัติไว้ ๓ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔ โดยทั้ง ๓ มาตราให้อิสระในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น และในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีความเข้มแข็งมากจนในหลายครั้งรัฐบาลไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานได้
๙. หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการควบคุมการทำงานของศาล มีบัญญัติไว้ ๔ มาตรา ได้แก่ มาตรา ๖๔ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ และมาตรา ๘๒

๓.๓.๗.๔ ระบบการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง มีนักวิจารณ์หลายท่านที่กล่าวหาว่าระบบการเลือกตั้งของญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้นไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะไม่มีการให้สิทธิในการออกเสียง

ลงคะแนนอย่างทั่วถึง และการลงคะแนนเสียงมีลักษณะการกระทำร่วมกันเป็นกลุ่ม การขยายสิทธิในทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้ญี่ปุ่นมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนของญี่ปุ่นฉบับแรกประกาศใช้เมื่อปี ๑๙๔๙ ปีเดียวกันกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเม็กซิโก โดยให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเฉพาะผู้ชาย นอกจากนั้นยังมีข้อกำหนดคุณสมบัติว่า ต้องมีอายุตั้งแต่ ๒๕ ปีขึ้นไป และเสียภาษีให้รัฐ ๑๕ เยนอีกด้วย การลงคะแนนเสียงให้กระทำเป็นตำบล ๆ หนึ่งเลือกผู้แทนหนึ่งคนโดยการลงคะแนนเสียงอย่างเปิดเผย กฎหมายเลือกตั้งปี ๑๙๖๐ เปลี่ยนให้มีการลงคะแนนเสียงลับ กฎหมายเลือกตั้งปี ๑๙๖๕ ให้สิทธิชายทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ ๒๕ ปีขึ้นไป มีสิทธิออกเสียงโดยไม่จำกัดคุณสมบัติในเรื่องทรัพย์สินดังแต่ก่อน กฎหมายเลือกตั้งปี ๑๙๔๕ ออกมาตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ยึดครองอเมริกัน ให้สิทธิชายหญิงทุกคนที่บรรลุนิติภาวะครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้โดยทั่วไป และในปี ๑๙๕๐ รัฐบาลญี่ปุ่นออกกฎหมายเลือกตั้งในตำแหน่งบริการสาธารณะโดยรวมเอา กฎหมายเลือกตั้งเดิมเป็นส่วนหนึ่ง การขยายสิทธิในทางการเมืองของชาวญี่ปุ่นโดยทั่วไป แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการการขยายจำนวนบุคคลเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรญี่ปุ่นมากขึ้นเป็นลำดับ

ตามกฎหมายเลือกตั้งปัจจุบัน ชาวญี่ปุ่นอายุตั้งแต่ ๒๐ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มีสิทธิออกเสียงจะต้องเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในตำบลเมืองหรือนคร นั้นมาอย่างน้อย ๓ เดือน เพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเสียก่อน จึงจะลงคะแนนได้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องแจ้งแก่ประธานเลือกตั้งภายในกำหนดเวลาที่ทางการกำหนดไว้ และต้องฝากเงินไว้เป็นประกัน ๑๐๐,๐๐๐ เยน สำหรับการสมัคร

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในญี่ปุ่นมี ๒ แบบ แบบหนึ่งแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนใช้แบบนี้ และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นใช้แบบนี้เช่นกัน แม้จะแบ่งเขตคนละอย่างก็ตาม อีกส่วนหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภานั้นใช้วิธีการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศลงคะแนน ปรากฏว่าแบบแรกก็เป็นการให้คุณแก่พรรคเล็ก ๆ อยู่แล้ว เพราะพวกนี้สามารถเพาะความนิยมภายในอาณาบริเวณแคบ ๆ ได้ และแม้จะได้คะแนนรอง ๆ ลงไปก็อาจได้รับเลือกตั้ง เพราะแต่ละเขตต้องการหลายคน แต่ผู้ออกเสียงจะเขียนชื่อผู้ที่ตนนิยมที่สุดได้เพียงคนเดียว คะแนนของพรรคที่ส่งผู้สมัครแข่งขันมากจึงแตกแยกกันในบรรดาพรรคเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ผู้สมัครทั้งหมดจึงปรากฏว่ามากกว่าที่นั่งที่ต้องการเพียงประมาณ ๓ เท่า เพราะพรรคไม่ค่อย

กล้าส่งผู้แทนเข้าแข่งขันมาก โดยเกรงคะแนนแตก จึงเท่ากับเป็นการจำกัดไม่ให้มีผู้สมัครมากอยู่ในตัว ยิ่งการเลือกตั้งแบบที่ ๒ โอกาสของพรรคเล็กยิ่งมีมาก เพราะพรรคส่งผู้แทนเข้าแข่งขันน้อย คะแนนไม่แตกแยกกันมากเท่าพรรคที่ส่งผู้สมัครมาก ฉะนั้นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ๑๐๐ คน ที่ทำแบบหลังนี้ จึงเปิดโอกาสให้แก่พรรคเล็กที่มีกำลังน้อยอยู่อย่างมาก^{๔๔}

ตามกฎหมายเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยแบ่งเขตเลือกตั้ง ออกเป็นเขตรวม ๑๒๓ เขต แต่ละเขตเลือกผู้แทนได้ตั้งแต่ ๓ คนถึง ๕ คน ตามจำนวนของประชาชนในเขตนั้น ๆ จังหวัดเล็ก ๙ จังหวัดมีเขตเลือกตั้งเพียงจังหวัดละเขตเดียว สองจังหวัดในจำนวนนี้เลือกผู้แทนราษฎรได้เพียงจังหวัดละ ๔ คน แต่นครโตเกียวที่มีพลเมืองประมาณ ๑๑% ของพลเมืองทั้งหมดแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นเขต รวมมีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ๓๙ ที่นั่ง ฮอกไกโดมี ๕ เขตเลือกตั้ง มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ๒๒ ที่นั่ง จังหวัดโอซากาแบ่งเป็น ๕ เขต มีที่นั่ง ๒๓ ที่นั่ง

วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก ๒๕๐ คน ในจำนวนนี้ ๑๕๐ คนเลือกจากเขตเลือกตั้งที่แบ่งตามเขตปกครองสำคัญ ๔๖ เขตด้วยกัน คือจากนครโตเกียว ๑ เขต จังหวัดซุมมุนชอนอันใต้แก่ เกียวโต ๑ เขต โอซากา ๑ เขต จังหวัดธรรมดา ๔๒ เขตและภาค ฮอกไกโดอีก ๑ เขต จำนวนผู้แทนที่เลือกจากแต่ละเขตนั้นมี ๒ ๔ ๖ และ ๘ คนตามจำนวนประชากรในเขตนั้น ๆ โตเกียวและฮอกไกโดเลือกสมาชิกวุฒิสภาได้ ๘ คน ส่วนอีก ๑๐๐ คนให้ประชาชนทั่วประเทศเป็นผู้เลือก การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานี้ ผู้ออกเสียงมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัคร ๒ คน เสียงหนึ่งให้ผู้สมัครในเขต อีกเสียงหนึ่งให้แก่ผู้สมัครทั่วประเทศ

ประเทศญี่ปุ่นได้เปลี่ยนแปลงระบบเขตเลือกตั้งให้เป็นแบบเขตเดียวมีผู้แทนได้คนเดียว มี ๓๐๐ เขต และอีก ๒๐๐ คนมาจากบัญชีรายชื่อพรรคตามสัดส่วนคะแนนเสียง โดยนำระบบนี้มาใช้จากประเทศเยอรมนี

๓.๓.๗.๕ บทบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น

ญี่ปุ่นไม่เคยมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเลยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญสมัยเมจิและเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้บัญญัติหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น

^{๔๔} เขียน ชิระวาทย์, ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, หน้า ๔๙-๕๓.

(Local Autonomy) รวมทั้งการกระจายอำนาจของชาติเข้าไปในรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับใหม่นี้ด้วย โดยที่ตามประเพณีของญี่ปุ่นไม่เคยมีมาก่อน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แตกต่างกับที่เป็นอยู่ในสมัยใช้รัฐธรรมนูญเมจิในสาระสำคัญหลายประการ เช่น ด้านอุดมการณ์ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทำเพื่อองค์สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ ในทางปฏิบัติระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงรวบอำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ประชาชนทั่วไปได้แต่คอยรับฟังคำสั่งและปฏิบัติตาม แต่ในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้ถ่ายทอดประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นให้แก่ชาวญี่ปุ่น หัวหน้าการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ระดับผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาจนถึงหมู่บ้าน ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สภาท้องถิ่นระดับจังหวัดลงมาจนถึงหมู่บ้านก็ต้องมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน แนวความคิดเดิมได้ถูกกลบล้างไป และได้มีความคิดกันว่าราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นบริการสาธารณะที่เจ้าหน้าที่จะต้องให้บริการแก่ประชาชน และหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหมวดที่ ๘ มาตรา ๙๒-๙๕

โครงการการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการปฏิรูปที่เรียกว่ากระจายอำนาจ ให้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักการดังนี้^{๔๔}

๑. ความรับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่น ตกอยู่กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น

๒. องค์การบริหารสูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่น มีลักษณะแตกต่างกับรัฐบาล คือ เป็นไปในแบบประธานาธิบดีมากกว่าแบบรัฐสภา หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การส่วนท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

๓. มีการใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ซึ่งรวมการใช้สิทธิริเริ่ม การถอดถอน และลงประชามติด้วย

๔. ใช้ระบบคณะกรรมการกับฝ่ายบริหาร ฝ่ายกึ่งนิติบัญญัติ และกึ่งตุลาการ

๕. มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญในสภาใหญ่ ๆ

^{๔๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๗.

๓.๓.๗.๖ กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการขึ้นครองราชย์

ญี่ปุ่นมีสถาบันพระมหากษัตริย์ที่ประชาชนชาวญี่ปุ่นให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เมื่อคราวที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามายึดครองและร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ และความเป็นหนึ่งเดียวกันของประชาชนเท่านั้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้สถาบันนี้ลดความสำคัญลงไปได้เลย

สำหรับการขึ้นครองราชย์นั้นจะอยู่ภายใต้กฎมณเฑียรบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญทั้ง ๒ ฉบับ รัฐธรรมนูญสมัยเมจิ ค.ศ. ๑๘๘๙ มาตรา ๒ บัญญัติว่า "ราชบัลลังก์จะต้องสืบทอดโดยทายาทชาย" และรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๖ หมวด ๑ มาตรา ๒^{๙๙} บัญญัติว่า "ราชบัลลังก์ให้สืบต่อเนื่องตามขัตติยวงศ์ และการสืบสันตติวงศ์ให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาลที่ออกโดยรัฐสภา" และกฎหมายราชวงศ์^{๑๐๐} ค.ศ. ๑๘๘๙ กำหนดว่า "การสืบราชบัลลังก์จะสืบผ่านสายผู้ชายเท่านั้น และเจาะจงกีดกันทายาทฝ่ายหญิงจากการสืบราชบัลลังก์ หากมีเหตุให้ไม่สามารถสืบทอดราชบัลลังก์ ราชบัลลังก์จะสืบทอดโดยสายพระญาติฝ่ายชายและหากจักรพรรดินีไม่สามารถให้กำเนิดรัชทายาทได้ พระจักรพรรดิสามารถมีนางสนม และพระโอรสที่เกิดจากนางสนม จะเป็นรัชทายาทสืบราชบัลลังก์" กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้วันเดียวกับรัฐธรรมนูญสมัยเมจิ และมีสถานะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ

ในอดีตก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครอง ประเทศญี่ปุ่นเคยมีจักรพรรดินีทั้งสิ้น ๘ พระองค์ แต่ละพระองค์ล้วนแล้วเป็นพระราชธิดาหรือพระราชนัดดาในพระจักรพรรดิ แต่ขึ้นครองราชย์เพียงเพื่อรักษาการแทน จนกว่าจะมีรัชทายาทชายที่เหมาะสมเข้ามาสืบราชบัลลังก์ต่อไป เหตุเป็นเพราะว่าตามประเพณีโบราณของญี่ปุ่นเคร่งครัดในเรื่องเพศมาก โดยมุ่งหมายจะให้ผู้ชายเท่านั้นขึ้นครองราชย์ บรรดาพระทายาทของจักรพรรดินีในอดีตแม้จะเป็นชายก็ถูกกีดกันมิให้ขึ้นครองราชย์ เพราะถือว่ามีเลือดกษัตริย์ไม่บริสุทธิ์ ต้องสรรหาพระญาติชายที่ใกล้ชิดจักรพรรดิองค์ก่อนขึ้นครองราชย์ในเวลาต่อมาเสมอ

ปัญหาของประเทศญี่ปุ่นในขณะนี้คือมีอยู่ว่า กฎมณเฑียรบาล ค.ศ. ๑๙๔๗ ได้กำหนดให้โอรสเท่านั้นที่สามารถขึ้นครองราชย์ได้ และประเทศญี่ปุ่นมีทายาทล้วนเป็นหญิง ซึ่งทายาทผู้ชายคนสุดท้ายมีประสูติเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๕ คือ เจ้าชายอากิฮิโตะ ซึ่งเป็นโอรสองค์ที่ ๒ ของ

^{๙๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๕.

^{๑๐๐} ข้อมูลจากเว็บไซต์ http://www.gender.go.th/person/women_๔๙/japan.html เรื่อง ราชวงศ์เบญจมาศแห่งญี่ปุ่น

พระจักรพรรดิอากิฮิโตะ (กษัตริย์องค์ปัจจุบัน) และมีการประสูติทายาทที่เป็นหญิงมาแล้ว ๓ พระองค์ คือ เจ้าหญิงไอโกะ ธิดาในเจ้าชายนารูฮิโตะ มกุฎราชกุมาร เจ้าหญิงมาโกะ และเจ้าหญิงคาโกะ ธิดาในเจ้าชายอากิชิโน ทำให้ญี่ปุ่นเริ่มประสบวิกฤตการณ์สืบราชสันตติวงศ์ครั้งใหญ่^{๔๐}

รัฐสภาญี่ปุ่นจึงเริ่มมีแผนการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขกฎมณเฑียรบาล ค.ศ. ๑๙๔๗ เพื่อเปิดโอกาสให้พระราชธิดาสามารถขึ้นครองราชย์ต่อไปได้ ข้อเสนอเริ่มมีขึ้นในรัฐบาลของนายคุนิฮิโร โคอิซูมิ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการคณะพิเศษ ประกอบด้วย ผู้พิพากษา อาจารย์มหาวิทยาลัย และข้าราชการ เพื่อศึกษาเรื่องการเปลี่ยนแปลงในกฎมณเฑียรบาล และเสนอข้อคิดเห็นให้แก่รัฐบาล การแก้ไขนี้จะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้รับการรับรองจากการลงประชามติของประชาชน และมติเสียงส่วนใหญ่ ๒ ใน ๓ ของทั้งสองสภา ก่อน หากกฎหมายฉบับนี้มีการแก้ไขสำเร็จจะเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้หญิงขึ้นครองราชย์เป็นจักรพรรดินีได้ ก็จะเป็นการแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสถานภาพสตรีในญี่ปุ่นให้มีความเท่าเทียมกันในทางเพศมากขึ้นเพื่อมีสิทธิในตำแหน่งทางการเมือง การบริหาร การศึกษาและภาคธุรกิจ แต่การแก้ไขในครั้งนี้ก็มีการคัดค้านจากฝ่ายอนุรักษ์นิยมที่เห็นว่าการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลจะเป็นภัยต่อขนบธรรมเนียมญี่ปุ่นที่มีมานานหลายศตวรรษ ทำให้ลำดับการสืบราชบัลลังก์เสื่อมเสีย

อย่างไรก็ตามข้อเสนอแผนการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลก็ต้องเป็นอันชะลอไว้ก่อน^{๔๑} เพราะเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๖ เจ้าหญิงกิโกะ พระชายาในเจ้าชายอากิชิโน ก็มีพระประสูติกาลพระโอรสฮิซาฮิโตะ และในอนาคตจะมีโอกาสเป็นรัชทายาทรุ่นที่ ๓ สืบราชบัลลังก์ต่อไปได้ แม้ว่าจะมีการหยุดพักเรื่องนี้ไว้ก่อนก็ตามแต่ก็มีผู้เชี่ยวชาญและชาวญี่ปุ่นบางคนเห็นว่าควรพยายามวางแผนระบบรัชทายาทให้สืบทอดกันต่อไปอย่างราบรื่นและถาวร และเห็นว่าการแก้ไขกฎมณเฑียรบาลนี้ควรดำเนินการต่อไป เพราะบุคคลเหล่านั้นเห็นว่าการถือกำเนิดของโอรสองค์เดียวไม่ได้แก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ตลอดไป

๓.๓.๗.๗ การปฏิรูปการศึกษา

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นได้มีการร่างขึ้นจนสำเร็จแล้วแต่เพื่อที่จะให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นสามารถรับรู้ถึงเนื้อหาและสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงส่งเสริมให้มีการเผยแพร่รัฐธรรมนูญในหนังสือ รวมทั้งในเอกสารต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย และญี่ปุ่นยังเล็งเห็นถึงความสำคัญ

^{๔๐} "อนาคตของเจ้าหญิงไอโกะ," หนังสือพิมพ์ไทยรัฐออนไลน์ วันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙.

^{๔๑} ข้อมูลจากเว็บไซต์ www.bangkokbiznews.com เรื่อง โคอิซูมิ ชะลอแผนสืบราชสันตติวงศ์, วันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙

ของการศึกษาจึงได้มีการกำหนดการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นมีการศึกษาที่ทั่วถึงกัน

ในขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นายพลแมคคาเธอร์ได้ออกคำสั่งห้ามสอนบางวิชา เช่น ศีลธรรม หน้าที่พลเมือง ประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ ห้ามการเผยแพร่แนวความคิดชาตินิยมแบบสุดโต่งหรือแนวความคิดที่ไม่เป็นวิทยาศาสตร์ มีการปฏิรูประบบการศึกษาตามแบบสหรัฐอเมริกา ปรัชญาการสั่งสอนเยาวชนของชาติเปลี่ยนจากแนวพระราชดำริทางการศึกษามาเป็นหลักการใหม่ภายใต้ พระราชบัญญัติการศึกษาพื้นฐาน ซึ่งมีหลักสำคัญคือ

๑. เคารพในความเป็นปัจเจกบุคคล
๒. แสวงหาสัจจะธรรมและสันติภาพของมวลมนุษย
๓. ย้ำในคุณค่าของแรงงาน และความรับผิดชอบ
๔. มุ่งสร้างเยาวชนที่มีความเป็นตัวของตัวเอง และมีพลามัยสมบูรณ์
๕. เคารพในการปลูกฝังทางการเมืองที่จำเป็นต่อการสร้างพลเมือง

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาโรงเรียน จัดระบบโรงเรียนใหม่และขยายการศึกษาออกไปและมีการสร้างมหาวิทยาลัยขึ้นตามลำดับการปฏิรูปการศึกษานี้เน้นว่ามีส่วนสำคัญในการวางรากฐานสร้างญี่ปุ่นใหม่ให้เป็นชาติรักประชาธิปไตย รักศักดิ์ศรีของมนุษย์ รักสันติภาพ มีความยุติธรรม เคารพผู้อื่น รักเสรีภาพ และมีความรับผิดชอบต่อพลเมืองดี ทำให้รูปสังคมของญี่ปุ่นภายหลังสงครามโดยทั่วไปมีลักษณะแตกต่างไปจากสังคมเดิมที่มีแบบแผนเข้มงวดและมีความแตกต่างทางชนชั้น

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้ถูกสร้างขึ้นโดยถูกบังคับและยึดเยียดของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยชาวญี่ปุ่นไม่ได้เต็มใจเลย ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเมืองของญี่ปุ่นนั้น ถูกครอบงำโดยพรรคเสรีประชาธิปไตยมากกว่าการอาศัยกลไกทางรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติในลักษณะที่กว้าง และมีบทบัญญัติไม่มากนัก ฉะนั้นกฎต่าง ๆ หลายประการจึงไม่ได้อยู่ในตัวรัฐธรรมนูญ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญจะได้รับการเพิ่มเติมด้วยกฎหมายหลายฉบับ

นับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีค่าอย่างยิ่งในการนำระบบประชาธิปไตยเข้าสู่การเมืองของประเทศญี่ปุ่น เมื่อพิจารณาในถ้อยคำของบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญแล้วจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง เช่น การให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากนั้นไม่เหมาะสมกับทางปฏิบัติประเพณีของญี่ปุ่น และสิทธิในฐานะ

ราษฎรและสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่มากมายก็ยังคงเป็นความหวังที่ขึ้นอยู่กับความศรัทธามากกว่าจะเป็นความจริงทางสังคมหรือกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ฝ่ายตุลาการ และข้าราชการกลับทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี และบ้านเมืองซึ่งดำเนินการไปภายใต้รัฐธรรมนูญนี้ก็จัดการกับปัญหาที่เร่ร่อนที่สุด ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๗ มาได้ด้วยดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นจะมีข้อด้อยตรงส่วนที่ไม่ได้ร่างขึ้นมาด้วยความปรารถนาของชาวญี่ปุ่นก็ตาม แต่ในข้อด้อยก็ย่อมมีข้อดีที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถพัฒนาประเทศของตนได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีอำนาจในด้านต่าง ๆ หลายด้าน และถือว่าเป็นประเทศมหาอำนาจในแถบเอเชียอีกด้วย

สำหรับความพยายามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้จะมีเพียงประเด็นเดียวที่กำลังเป็นปัญหาที่สุด คือ มาตรา ๙ เกี่ยวกับกองกำลังป้องกันตนเอง ซึ่งกำลังเป็นที่ถกเถียงกันถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าเมื่อแก้ไขแล้วจะขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ญี่ปุ่นปกครองโดยปราศจากกองกำลังทางทหาร แต่สภาพกำลังพลของญี่ปุ่นในปัจจุบันก็มีกองกำลังที่มากพอควรที่จะตั้งเป็นกระทรวงได้แล้ว ข้อนี้จึงเกิดเป็นประเด็นปัญหาขึ้นในปัจจุบันที่ต้องการแก้ไข แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่มีแก้ไขอย่างสำเร็จ