

ม.๑



# รัฐสภาสาร



ISSN 0125-0957

ปีที่ 49 ฉบับที่ 6 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2544

## เรื่องเด่นในเล่ม

ปาฐกถาพิเศษ  
เรื่อง  
รัฐศาสตร์ กับการเมืองไทย

ความเป็นมาของสภาในประเทศไทย

ระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น

การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์  
ขึ้นปรกติระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น

ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ  
ในวงงานรัฐสภา และอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2450063, 2450066

## สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
34 อาคารนาคราทรทหารไทย (ชั้น 5 C)  
ถนนพญาไท แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400  
โทร. 2450063, 2450066

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร  
ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา กองการประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร  
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300  
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน  
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

สมุดของสภามหาวิทยาลัย



รัฐสภาสาร



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

## ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ บันบัวรุ่งกิจ  
นางพรพิมล ถิรคุณโกวิท  
นางสุภารัตน์ วสะภาคย์

## บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

## ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาวดี พระทอง

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เซาว์ศิริ

## เหรียญกษาปณ์

นางสาวสุนทร รักเมือง

## กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา จุ้ยนง  
นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายทองเกียรติ ผือโย  
นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวัชย์

## ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กั้นเกษแก้ว  
นางภัสณี คงสมจิตต์  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวโสภี คำมัน

## ฝ่ายคอมพิวเตอร์กราฟฟิค

องค์กรการค้าของคุรุสภา

## พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวรัชณี อังตระกูล

# Ussnการ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่มีหลักการว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ดีที่สุด เพราะเป็นระบอบการเมืองที่ให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่างๆ อย่างกว้างขวาง และในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น หลักรัฐศาสตร์ก็เป็นหลักหนึ่งที่ถูกนำมาใช้ เนื่องจากรัฐศาสตร์นั้นสามารถปรับเข้ากับสถานการณ์ต่างๆ ได้ในทุกรูปแบบและมีลักษณะของการประนีประนอมกันมากกว่าที่จะมุ่งทำลาย ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 69 ปีแล้ว ประชาธิปไตยของไทยได้มีการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นมาเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำบทความ เรื่อง หลักรัฐศาสตร์กับเมืองไทย ความเป็นมาของสภาในประเทศไทย และบทความอื่นที่น่าสนใจมานำเสนอ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



# LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

# สารบัญ

## รัฐสภาสาร

- 1** ปาฐกถาพิเศษ... เรื่อง รัฐศาสตร์กับการเมืองไทย  
อนันต์ อนันตกุล
- 9** ความเป็นมาของสภาในประเทศไทย  
ณัฐพร วรปัญญาตระกูล
- 19** ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย  
อุตร ตันติสุนทร
- 63** การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปกติ  
ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น  
วิเชียร อินทะสี
- 75** ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย  
วิรัช วิรัชนิภาวรรณ



LIIRT



# ปาฐกถาพิเศษ

เรื่อง

## รัฐศาสตร์กับการเมืองไทย

โดย นายอนันต์ อนันตกุล

ท่านคณาจารย์ คณะกรรมการนักศึกษารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ  
นักศึกษารัฐศาสตร์ ที่รักทุกท่าน

รัฐศาสตร์เป็นวิชาชีพที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวแตกต่างจากศาสตร์ในแขนงอื่นตรงที่  
รัฐศาสตร์นั้นมุ่งสร้างความรู้ทั่วไป (Generalization) ไม่ได้มุ่งสร้างความรู้เฉพาะด้าน  
(Specialization) เหมือนกับศาสตร์อื่น ขณะเดียวกันรัฐศาสตร์ก็เป็นทั้งศาสตร์บริสุทธิ์และศาสตร์  
ประยุกต์ (Pure & Apply Sciences) รวมอยู่ในตัวเอง รัฐศาสตร์จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์  
(Sciences & Arts) ที่มุ่งแสวงหาความเป็นเลิศทั้งองค์ความรู้ และการปฏิบัติพร้อมกันไป

คำกล่าวที่ว่า รัฐศาสตร์เป็นเจ้าแห่งศาสตร์ (Master Sciences) แม้จะดูเหมือนว่า  
เป็นการยกย่องเอาใจกันเองในแวดวงวิชาชีพรัฐศาสตร์ก็ตามแต่ก็มีได้เป็นเรื่องเกินจริงที่ปราศจาก  
สาระและเหตุผลแต่ประการใด หากได้พิจารณาอย่างลึกซึ้งถึงรากฐานทางปรัชญา ความคิด  
ทฤษฎี ค่านิยมและอุดมการณ์ของวิชารัฐศาสตร์แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐศาสตร์นั้นมิได้จำกัดความ  
สนใจอยู่แต่เฉพาะการสร้างรัฐและการปกครองที่ดีเท่านั้น แต่ยังมุ่งบรรลุถึงสิ่งที่เรียกว่าการสร้าง  
ความดีสูงสุด และการมีชีวิตที่สุขสมบูรณ์ของมนุษยชาติทั้งหมดอีกด้วย

รัฐศาสตร์จึงเป็นวิชาชีพที่มีการจัดวางตำแหน่งแห่งที่ไว้ให้อยู่ในสถานะที่สูงส่งเมื่อเทียบ  
กับศาสตร์แขนงอื่นที่เป็นวิชาชีพในทางโลก หรือฆราวาสวิสัย (Secularity) ด้วยกัน ทั้งนี้เพราะ  
รัฐศาสตร์ นั้น เป็นศาสตร์แม่บทในการสร้างระเบียบและสันติภาพ (Peace & Order) ให้เกิดขึ้นใน  
หมู่มนุษย์ทุกระดับ ไม่ว่าในระดับองค์กร ชุมชน ประเทศ ภูมิภาค และระดับโลก โดยที่รัฐศาสตร์  
นั้นโดยตัวของมันเองมิได้เป็นศาสตร์ที่มุ่งสร้างหรือแสวงหาอำนาจและอิทธิพลแต่อย่างใด แต่  
รัฐศาสตร์กลับนำเอาอำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ทั่วไปในทุกหนแห่งที่มีมนุษย์นั้น ไปใช้ให้เกิดความ  
ถูกต้องชอบธรรมเป็นที่ยอมรับ เป็นประโยชน์ แก้ไขปัญหา และสนองต่อความต้องการของ  
มนุษย์ได้ทั้งที่เป็นเป้าหมายส่วนตัวของปัจเจกชน (Individual Need) เป้าหมายของกลุ่มและ  
เอกชน (Group & private Need) ไปจนถึงเป้าหมายส่วนรวมของสาธารณชน (Public Need) ด้วย

ความสูงส่งในสถานภาพทางวิชาชีพของรัฐศาสตร์ จึงมิใช่เป็นความสูงส่งที่ตั้งอยู่บน  
หอคอยงาช้าง (Ivory Tower) อย่างที่คนทั่วไปนอกแวดวงวิชาชีพเข้าใจกัน หากแต่เป็นความ



สูงส่งที่รัฐศาสตร์ได้ตั้งเป้าหมาย (Goals) ในการทำประโยชน์เพื่อรับใช้มวลมนุษยชาติไว้สูง ขณะเดียวกันรัฐศาสตร์ก็ยังสามารถแสวงหาวิธีปฏิบัติหรือวิธีการ (Means) ที่ดำรงอยู่ในครรลองที่ถูกต้องชอบธรรมโดยหลีกเลี่ยงที่ไม่จำกัดควบคุม หรือขจัดปัจจัยตัวแปรจากสภาพแวดล้อมให้หยุดนิ่งอยู่กับที่ (Ceteris Paribus) หรือกำจัดออกไปให้พ้นจากแนวทางของตนเหมือนกับศาสตร์สาขาอื่น รัฐศาสตร์จึงเป็นศาสตร์แห่งมิตรภาพ สร้างฐานพันธมิตรมากกว่าศัตรู การที่รัฐศาสตร์ไม่เป็นปรปักษ์กับใครจึงเป็นศาสตร์ที่มุ่งก่อ (Constructive) มากกว่ามุ่งทำลาย (Destructive) ทำให้รัฐศาสตร์สามารถรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นศาสตร์แม่บท และการแสวงหาความรู้ทั่วไปไว้ได้อย่างมั่นคง ในท่ามกลางพลวัตของความเปลี่ยนแปลง รัฐศาสตร์ก็สามารถดำรงความแข็งแกร่งของบทบาททางวิชาชีพไว้ได้โดยไม่สั่นคลอน หรืออ่อนไหวไปตามอิทธิพลภายนอก รัฐศาสตร์จึงมีคุณสมบัติของความเป็นกลางสูงเมื่อเทียบกับศาสตร์อื่นตรงที่ รัฐศาสตร์นั้นสามารถปรับเข้าหาและแปลงเอาสภาพการณ์จากภายนอกในทุกสถานการณ์ไปปรับใช้ให้ส่งประโยชน์ต่อมนุษยชาติในทุกรูปแบบ ไม่ว่าในเงื่อนไขที่เป็นวิกฤตหรือปกติ สงครามหรือสันติ ความแตกต่างหลากหลายหรือความมีเอกภาพ ตลอดจนความรุนแรง ความขัดแย้งแตกแยกหรือความปรองดองเห็นพ้องต้องกันก็ตาม รัฐศาสตร์นั้นมิได้อ่อนไหวหรือถูกกระทบกระเทือนต่อผลกระทบจากอิทธิพลภายนอก

รัฐศาสตร์ จึงเป็นศาสตร์คู่บ้านคู่เมืองของมนุษยชาติทั้งมวล ไม่จำกัดเฉพาะภายในขอบเขตของรัฐหรือชุมชนหนึ่งใดเท่านั้น ประเทศชาติบ้านเมืองที่สงบสุขและเจริญรุ่งเรืองพร้อมๆ กันไปกับความสุขที่สมบูรณ์ของประชาชนพลเมืองด้วยนั้น ไม่อาจผสมกลมกลืนให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ หากปราศจากเครื่องมือที่เป็นวิธีคิดทางรัฐศาสตร์ เช่นเดียวกับกับความเป็นปรปักษ์ระหว่างประโยชน์และความต้องการของส่วนตัว กับประโยชน์และความต้องการของส่วนรวม ก็ไม่อาจจัดการให้มีดุลยภาพร่วมกันได้เช่นกันหากไม่มีเครื่องมือที่เป็นวิธีปฏิบัติทางรัฐศาสตร์

คำว่าประเทศชาติ สังคม ประชาชน ประชาธิปไตย เอกราชอธิปไตย ความยุติธรรม สิทธิ เสรีภาพ สันติภาพและความเสมอภาค นั้น จะมีคุณค่า มีความหมาย มีประโยชน์และเป็นจริงได้ ย่อมต้องอาศัยเป้าหมายและวิธีการที่ดีของรัฐศาสตร์ด้วย เมืองไทยซึ่งเป็นที่รวมของสิ่งที่เรียกว่าประเทศชาติ สังคม และประชาชนด้วยนั้นย่อมดำรงอยู่และแสวงหาเพื่อได้มาและบรรลุถึงซึ่งคุณค่าในเป้าหมายที่หลากหลายเหล่านั้น ทั้งที่เรียกว่า ประชาธิปไตย เอกราชอธิปไตย ความยุติธรรม สิทธิ เสรีภาพ สันติภาพและความเสมอภาคพร้อมกันไป ซึ่งถือว่าเป็นภาวะความรับผิดชอบอันท้าทายอย่างสูงยิ่งสำหรับรัฐศาสตร์ ไม่ว่าในปัจจุบันหรืออนาคตก็ตาม

ในบริบทที่แท้จริงของสิ่งที่เรียกว่าประชาคมการเมือง (Political Community) นั้น มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะความเป็นรัฐและรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ได้รวมถึงสังคมและประชาชนด้วย โดยเฉพาะการที่รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐที่ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทเพิ่มเติมสูงมาก

ขึ้นนั้น การจัดระเบียบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐกับประชาสังคมให้เกิดเงื่อนไขของความสัมพันธ์ที่ราบรื่น มีความเป็นอุปกรณ์เกื้อกูลต่อการขยายศักยภาพซึ่งกันและกัน จะเป็นวิถีทางใหม่ของวิชาชีพรัฐศาสตร์ที่มีความสำคัญยิ่ง ถือได้ว่าเป็นวิถีทางที่ก่อให้เกิดความวิเศษหรือความเป็นเลิศของวิชาชีพรัฐศาสตร์แนวใหม่ด้วย หากเราได้ลองนึกย้อนไปดูถึงสังคมของอดีตสหภาพโซเวียตรัสเซีย ซึ่งเป็นรัฐมหาอำนาจของโลกในฐานะผู้นำของโลกในฐานะผู้นำของโลกคอมมิวนิสต์ เราจะเห็นว่า รัสเซียนั้น หากจะดูเฉพาะที่ฐานะของรัฐแล้วถือได้ว่าเป็นรัฐมหาอำนาจ แต่หากดูที่ภาคประชาสังคมแล้วกลับเห็นว่าประชาชนนั้นมีคุณภาพชีวิตและฐานะความเป็นอยู่ที่ต่ำหรือต่ำกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาและเป็นรัฐเล็กๆ อย่างของไทยอยู่มาก กรณีนี้ก็สะท้อนให้เห็นบทเรียนอย่างหนึ่งว่า รัฐในความหมายใหม่นั้นมิได้เป็นรัฐ และรัฐบาล โดยที่แยกออกไปจากประชาสังคมอย่างเด็ดขาดได้ หากเป็นรัฐที่ต้องดำรงอยู่ร่วมกันกับประชาสังคมด้วย

เมืองไทยในอดีต ประเทศชาตินั้นดูเหมือนจะมีความหมายเหนือกว่าสังคมและประชาชนมากนัก จึงไม่ต้องสงสัยว่าทำไมเราจึงมุ่งรักษาคุณค่าในเป้าหมายที่เรียกว่า เอกราชอธิปไตยของประเทศไว้เป็นสำคัญ ท่ามกลางภัยคุกคามอย่างหนักของลัทธิจักรวรรดินิยมในขณะนั้น กล่าวได้ว่า รัฐศาสตร์ในอดีตนั้นได้มุ่งเน้นภาระหน้าที่ในการสร้างชาติเพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศชาติเป็นสำคัญ รัฐชาติ (Nation State) จึงเป็นหัวใจของรัฐศาสตร์ในยุคนั้น

ในปัจจุบัน สังคมและประชาชนหรือประชาสังคม (Civil Society) ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) กลับดูเหมือนว่าจะมีความหมายสำคัญเหนือกว่ารัฐชาติไปค่อนข้างไกลแล้ว ความภักดีของประชาสังคมที่มีต่อรัฐนั้น ได้ก้าวข้าม (State-bypassing) พ้นจากบริบทของความเป็นรัฐชาติออกไปสู่บริบทของความเป็นรัฐนานาชาติ (Global Context) แล้ว พร้อมๆ กับการฝึกฝนสิทธิประโยชน์ในระดับของประชาชน เอกชน ชุมชนและท้องถิ่นที่หลากหลายด้วยนั้น ภาระความรับผิดชอบและบทบาทใหม่ของรัฐศาสตร์ ก็ย่อมจะต้องสนองตอบต่อการประกันความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค อันเป็นสิทธิประโยชน์ตามคุณค่าหลักของเป้าหมายประชาธิปไตย มากกว่ามิติของเอกราชอธิปไตย เมืองไทยในปัจจุบัน จึงเป็นเมืองไทยในความหมายใหม่ที่ประชาธิปไตยแบบสากล (Global Democratic Regime) นั้น สำคัญเหนือกว่าอธิปไตยของรัฐชาติ (Nation State' Sovereignty) ตามความหมายดั้งเดิม

เมืองไทยภายใต้โครงสร้างและระบบการเมืองที่มีพัฒนาการและหยั่งรากมาในรูปแบบของรัฐชาติ (Nation State) ในอดีตโดยที่เปลี่ยนผ่านเข้าสู่ ประชาธิปไตย (Civil State) อย่างรวดเร็ว พร้อมกับความเป็นประชาธิปไตยแบบสากลบนพื้นฐานของบริบทรัฐนานาชาติ นั้น ย่อมก่อให้เกิดปัญหาที่ซับซ้อนและลึกซึ้งละเอียดอ่อนตามมาอย่างยาวนานใหญ่หลายประการ นับตั้งแต่การขัดกันของพื้นฐานทางโครงสร้างและระบบการเมืองแบบดั้งเดิมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นใหม่และขยายตัวกว้างขวางและรวดเร็วมากขึ้น ตลอดจนการก่อตัวของปฏิกิริยาโต้กลับของความเป็นรัฐชาติดั้งเดิม ในรูปของชาตินิยมในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Nationalism) ก่อให้เกิดกระแส





เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และค่านิยมต่างๆ นั้น จะเป็นเหมือนคลื่นยักษ์ที่ถาโถมเข้าสู่วงวิชาชีพรัฐศาสตร์ ที่ต้องเร่งมือหาทางจัดการกับมัน เป็นที่คาดหมายได้ว่ากระแสอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงในมิติที่ซับซ้อนและละเอียดอ่อนมากดังกล่าวนั้น ย่อมจะส่งผลสะท้อนต่อการทดสอบขีดความสามารถและองค์ความรู้ดั้งเดิมที่เรามีอยู่แต่เดิมครั้งใหญ่ โดยเฉพาะการเผชิญกับปัญหาใหญ่เกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เรียกว่า อภิมหาความขัดแย้ง (Megaconflict) ที่มีทั้งความรุนแรง ยืดเยื้อยาวนาน และลุ่มลึกอยู่ในตัว ทั้งปัญหาความขัดแย้งที่กระจายตัวทั่วไปในวงกว้าง และที่จำกัดเฉพาะกาลละเทศะ ซึ่งความซับซ้อนและลุ่มลึกนั้น ไม่อาจเทียบได้กับปรากฏการณ์ของจักรวรรดินิยมแบบดั้งเดิม ปรากฏการณ์ของสงครามโลก หรือแม้แต่ปรากฏการณ์ของสงครามเย็นก็ตาม การปรากฏตัวของประชาธิปไตยใหม่แบบสากลนิยมนั้น ในฐานะของนักรัฐศาสตร์คงไม่ได้มองหรือตัดสินว่าสิ่งนั้นดี หรือเลว ภาระหน้าที่ของนักรัฐศาสตร์ คือ การแปลงให้สิ่งนั้นเป็นประโยชน์สูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ดังนั้น สิ่งที่เป็นวาระเร่งด่วนของวิชาชีพรัฐศาสตร์ก็คือ การปกป้องคุ้มครองมนุษยชาติให้รอดพ้นหรือได้รับความเสียหายจากความขัดแย้งให้น้อยที่สุด และการส่งเสริมสนับสนุนให้มนุษยชาติได้รับประโยชน์จากความขัดแย้งนั้นให้มากที่สุดด้วย สมุหฐานโรคที่เป็นกลุ่มอาการ (Syndrome) สำคัญของประชาธิปไตยก็คือ ความแตกต่างหลากหลายและความขัดแย้ง ซึ่งนักรัฐศาสตร์ไม่มีหน้าที่ที่จะไปขจัดสิ่งเหล่านั้นให้หมดไปจากโลกมนุษย์ หากแต่นักรัฐศาสตร์พึงจะต้องประสานพลังของความแตกต่างหลากหลายและความขัดแย้งเหล่านั้นให้เป็นความร่วมมือ เป็นประโยชน์และเสริมสร้างศักยภาพของรัฐและประชาสังคมให้มีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นได้ด้วยสันติวิธีและมีความยุติธรรมได้

รัฐศาสตร์ในอนาคตจะบรรลุถึงเป้าหมายภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ และบทบาทตามสถานการณ์ใหม่ดังกล่าวได้ ต้องเริ่มจากการตระหนักถึงความสำคัญของความจำเป็นในการปรับตัวให้รับกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ได้อย่างพอเพียง ซึ่งไม่เพียงแต่การปรับในส่วนที่ตื่นขึ้น เฉพาะในเรื่องขององค์ความรู้และวิสัยทัศน์ใหม่เท่านั้น หากแต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนอย่างชุกครากถอนโคน (Radical Change) ถึงส่วนที่เป็นความสำนึก (Consciousness) และจิตวิญญาณชั้นสูง (Spirit) ของนักรัฐศาสตร์ทุกคนด้วย นักรัฐศาสตร์ต้องถอนตัวออกจากอำนาจ ผลประโยชน์ และอคติทั้งปวง นักรัฐศาสตร์ต้องมีจรรยาปฏิบัติทางวิชาชีพอยู่ในกรอบกำกับ ทั้งศีล และธรรมะของวิชาชีพ นักรัฐศาสตร์ต้องเข้าถึงและใกล้ชิดกับโลกของความจริงและเหตุผล สามารถสร้างทางเลือกและแสวงหาทางออกให้กับปัญหาของมนุษยชาติได้ นักรัฐศาสตร์ต้องเรียนรู้ เข้าใจ ทบทวน และสร้างบทเรียนจากมิติที่ซับซ้อนแบบรวมส่วนหรือองค์รวม ทั้งจากอดีต ปัจจุบัน อนาคต และชุมชน เอกชน สังคม รัฐ ภูมิภาค และโลก นักรัฐศาสตร์ต้องด้อยอดความรู้ข้ามสาขาวิชา (Cross Sciences) สู่วรรพสหสาขาวิชา (Multi Interdisciplinary) ให้สามารถจัดการกับปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนหลากหลายและมีความพิสดารได้ นักรัฐศาสตร์ต้องสนองตอบปัญหาและความต้องการทั้งหลายทั้งปวงของมนุษยชาติให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด นักรัฐศาสตร์





หลักการทางรัฐศาสตร์นั้น เป็นหลักการที่วางไว้เพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่ และสังคมประเทศชาติเป็นสำคัญ การหลีกเลี่ยงหรือละเมิดหลักการของผู้ปฏิบัตินั้น แท้ที่จริงเป็น ปัญหาจากความบกพร่องและอ่อนแอไร้เหตุผลและการขาดความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติมากกว่า ความไม่ถูกต้องของหลักการอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการ พิสูจน์ทฤษฎีอยู่ด้วยเหมือนกัน ดังนั้น นักวิชาชีพรัฐศาสตร์ ควรได้มีการทดสอบทฤษฎีและมีการ ปรับปรุงแก้ไขให้สามารถสนองประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอยู่เสมอไม่ใช่ประโยชน์ ของผู้ปฏิบัติเอง แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หลักการย่อมมีความสำคัญเหนือข้อจำกัดทางปฏิบัติเสมอ ทั้งนี้เพราะ หลักการทางรัฐศาสตร์นั้น อิงอยู่บนรากฐานที่เชื่อว่ามนุษย์นั้นสามารถที่จะใช้เหตุผล ในการตัดสินใจและประพฤติปฏิบัติได้ หลักการจึงเกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความสามารถด้านดีของ มนุษย์ มากกว่าข้อจำกัดด้านสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่เกิดจากความบกพร่องส่วนตัวของผู้ใช้เอง

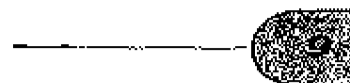
ความจริงหากผู้ประกอบวิชาชีพทางรัฐศาสตร์ทั้งหลายได้ตระหนักถึงคุณลักษณะสำคัญ ของวิชาชีพที่มีทั้งความเป็นศาสตร์และศิลป์แล้ว ปัญหาดังกล่าวก็จะคลี่คลายไปได้ การละทิ้งหลัก การโดยอ้างข้อจำกัดทางปฏิบัติก็จะหมดไป หรือการอ้างหลักรัฐศาสตร์เพื่อละเมิดกฎหมายหรือ ยกเว้นความผิดยกเว้นโทษ หรือเพื่อความสะดวกทางการเมือง การบริหารก็จะมีทางออกที่ดีขึ้นได้ ความเป็นศาสตร์ของวิชาชีพรัฐศาสตร์ซึ่งรองรับด้วยกฎเกณฑ์ของเหตุผล แนวคิด ทฤษฎี ปรัชญา อุดมการณ์ และระเบียบวิธีที่มีความชัดเจน แน่นนอนอยู่แล้วนั้นเป็นกฎเกณฑ์และระเบียบที่เป็น ปราบปรามการกระทำเกี่ยวกับสถาบันและพฤติกรรมทางการเมืองของสังคมและมนุษย์เป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากสิ่งที่เป็นวัตถุทั้งหลาย ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพทางรัฐศาสตร์โดยเฉพาะในภาคปฏิบัตินั้น จำเป็นจำต้องประยุกต์การใช้งานโดยดึงเอาความเป็นศิลป์ของวิชาชีพรัฐศาสตร์มาปรับใช้ด้วย เนื่องจากในประชาคมการเมืองที่ประกอบด้วยคน องค์การสถาบัน และระเบียบกฎหมายนั้น ต่างมี ปฏิสัมพันธ์ โต้ตอบซึ่งกันอยู่เสมอ การอาศัยความรู้ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับเชิงเทคนิคใน ทางกฎหมายแบบตายตัวเพียงด้านเดียวนั้น ไม่เพียงพอ จำเป็นต้องเข้าใจถึงการนำวิธีการที่ เหมาะสมมาใช้ เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการและวิธีการเชิงประยุกต์ในทางปฏิบัติเพื่อชักนำให้เกิด ความเห็นพ้องต้องกัน มีการเข้าร่วม มีการต่อรองและตกลงร่วมกันบนพื้นฐานของครรลองที่ถูก ต้องตามหลักนิติธรรมของกฎหมายและมีความชอบธรรมตามหลักประชาธิปไตยของการเมืองด้วย ถึงจะสามารถแก้ไขปัญหาทั้งหลายให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยสันติวิธีอย่างแท้จริง

เมืองไทย สังคมไทยและประชาคมโลกได้เปลี่ยนแปลงไปมาก ผลพวงของความ เปลี่ยนแปลงได้ผลักดันให้เกิดมิติใหม่ ๆ ของสิ่งที่เรียกว่ารัฐชาติ ประชาชน ประชาธิปไตยเอกราช อธิปไตยและการเมือง ในความหมายที่ต่างไปจากพื้นฐานความคิด ความเชื่อ ตามแนวทางของ แบบแผนดั้งเดิมไปจนเกือบจะสิ้นเชิง จึงขอให้นักรัฐศาสตร์ได้ตระหนักถึงจุดเปลี่ยนในครั้งนี้ด้วย เพราะถือเป็นจุดพลิกผันที่สำคัญในประวัติศาสตร์วิชาชีพ (Historical Benchmarking) ของเรา ประเด็นทางความคิดใหม่ ๆ ที่เกิดจากอิทธิพลของคลื่นความเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ไม่ว่าจะเรื่อง



ของกระแสโลกาภิวัตน์ ทุนนิยมโลกไร้พรมแดนเสรีประชาธิปไตยสากล เทคโนโลยีชีวภาพ เทคโนโลยีโทรคมนาคมและสารสนเทศ ตลอดจนปรากฏการณ์ที่เรียกว่า ยุคหลังความทันสมัย (Postmodernity) นั้น นักรัฐศาสตร์จะมีการปรับเปลี่ยนวิชาชีพรัฐศาสตร์อย่างไรให้สามารถรับไปประเทศชาติ ประชาชน และมนุษยชาติ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ตามหลักการในอุดมคติของรัฐศาสตร์ไว้ได้ จะสร้างเครื่องมือและวิธีการอย่างไรในการที่จะดำรงรักษาไว้ซึ่งเป้าหมายอันสูงส่งของรัฐศาสตร์ ในการที่จะนำมนุษยชาติและสังคมมนุษย์ในทุกระดับตั้งแต่ปัจเจกชน สาธารณชน ชุมชน รัฐ และประชาคมโลกให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดในการเข้าถึงสิ่งเรียกว่าความดีสูงสุดของชีวิต (Virtue) และการได้รับความสุขที่สมบูรณ์ในการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างแท้จริงจะสร้างแนวทางและมาตรการอะไรในการหยุดยั้งสงคราม ความขัดแย้ง รุนแรง ความไม่เท่าเทียม ความอยุติธรรม ความแตกต่างระหว่างคนมีกับไม่มี (โอกาส ความมั่งคั่ง และสิทธิเสรีภาพ) การเอาวัดเอาเปรียบระหว่างผู้ที่แข็งแรงกว่ากับผู้ที่อ่อนแอกว่า จะสร้างลู่วางเลือกและทางออกใหม่ๆ อย่างไม่ให้กับอนาคตที่มีความหวังมากขึ้นสำหรับเมืองไทยคนไทย และสถานะบทบาทของวิชารัฐศาสตร์เองด้วย

สุดท้ายนี้ ขอให้ผู้ประกอบวิชาชีพรัฐศาสตร์ทุกท่านทั้งในฝ่ายนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการประจำ ธุรกิจเอกชน อาชีพอิสระ รวมตลอดทั้งองค์กรพัฒนาเอกชนประชาชน และนักศึกษารัฐศาสตร์ทั้งหลาย ได้ใช้วิชาชีพรัฐศาสตร์โดยคำนึงถึงหลักปรัชญาและภาระบทบาทอันสูงส่งของวิชาชีพในการที่จะสร้างสรรค์ประโยชน์สุขอันสูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด เป็นเป้าหมายสำคัญในการประกอบวิชาชีพ ทั้งนี้โดยที่ความสำเร็จในการประกอบวิชาชีพของนักรัฐศาสตร์ที่แท้จริงนั้น อยู่ที่ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญหาใช่ผลตอบแทนที่เป็นอำนาจและผลประโยชน์ของนักรัฐศาสตร์แต่อย่างใดไม่ ผลตอบแทนสูงสุดของผู้ประกอบวิชาชีพรัฐศาสตร์ที่แท้จริงนั้นก็คือ ความภูมิใจที่ได้เห็นประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรืองและประชาชนมีความสุขร่มเย็นนั่นเอง ค่านิยมที่สำคัญในการวัดความสำเร็จของวิชาชีพที่นักรัฐศาสตร์พึงตระหนักและวางบรรทัดฐานให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ และมีความเชื่อถือศรัทธา รวมทั้งการนำไปยึดถือเป็นแบบอย่างในผู้ประกอบวิชาชีพสาขาอื่น และประชาชนทั่วไปนั้น อยู่ที่การยึดมั่นในสิ่งเรียกว่าเกียรติยศของวิชาชีพ (Professional Dignity) ซึ่งอยู่ที่เกียรติ ศักดิ์ศรีของการรับใช้ประเทศชาติ ประชาชน และมนุษยชาติเป็นสำคัญ ซึ่งต้องอาศัยการประกอบคุณงามความดีจากการยึดถือจรรยาปฏิบัติทางวิชาชีพที่มีทั้งกรอบของศีลและกรอบของธรรมเนียมทางวิชาชีพ อาศัยความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้งไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลตอบแทนจากอามิสสินจ้าง อำนาจ ความร่ำรวย หรือยศฐาบรรดาศักดิ์แต่อย่างใด



# ความเป็นมา ของ สภาในประเทศไทย

โดย อนุพร วรปัญญาตระกูล

ลีสเลเจอร์ (Legislature) หมายถึง ที่ประชุมอันมีสภาพเป็นตัวแทน (representative assembly) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมาย<sup>1</sup> หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัตินั่นเอง โดยเมื่อพิจารณาจากนิยามดังกล่าวแล้ว จะมีความหมายตรงกับศัพท์ในภาษาไทย คือ คำว่า สภา<sup>2</sup> ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 ซึ่งชำระจากพจนานุกรมของกระทรวงธรรมการที่ตีพิมพ์ พ.ศ. 2470 นั้น หมายถึง ที่ประชุม องค์กร หรือสถานที่ประชุม<sup>3</sup> และจากคำประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 คราวการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยความตอนหนึ่งกล่าวถึงองค์กรที่จะทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติไว้ดังนี้ คือ “...จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภาจะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว...”<sup>4</sup> ดังนั้น คำว่า Legislature หรือสภา จึงเป็นคำกลาง ๆ ที่กล่าวโดยหมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แต่ในสภาพความเป็นจริง สภาอาจมีหน้าที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในบางประเทศมีสภาแต่ไม่ใช้ประโยชน์จากสภา มีไว้เพื่อแสดงว่าประเทศของตนมีสภา โดยสภาไม่มีบทบาทและหน้าที่อย่างที่จะควรจะเป็น ในทางตรงกันข้ามในบางประเทศ สภาอาจมีบทบาทนอกเหนือจากการออกกฎหมายอีก นั่นคือ มีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น การมีสภาจึงไม่ได้เป็นสิ่งแสดงถึงการมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป โดยในประเทศที่มีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ หรือเผด็จการ ก็อาจมีสภาด้วยเช่นกัน

สภาอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปต่าง ๆ นานา อาทิ ประเทศอังกฤษ เรียกชื่อสภาว่า ปาร์เลียเมนต์ (Parliament) ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกชื่อสภาว่า คอนเกรส (Congress) ประเทศญี่ปุ่น เรียกชื่อสภาว่า ไดเอท (Diet) ประเทศฝรั่งเศส เรียกชื่อสภาว่า แอสเซมบลี (Assembly) ประเทศไทยในระยะแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เรียกชื่อสภาว่า สภาผู้แทนราษฎร โดยมีโครงสร้างเป็นแบบสภาเดี่ยว<sup>5</sup> ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงเปลี่ยนมาเรียกชื่อสภาว่า รัฐสภา<sup>6</sup> โดยมีโครงสร้างของสภาเป็นแบบสภาคู่



LIART



### สถาบันสภาไทยในอดีต

สถาบันสภา ได้มีการวางรากฐานมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ทรงริเริ่มจัดตั้งคณะซิลออฟสเตต (Council of State) หรือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ในปี 2417 ดังความตอนหนึ่งที่ปรากฏในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลง จ.ศ. 1247 (พ.ศ. 2429) ว่า “...ราชการในเมืองเรานี้ถ้าเปรียบกับประเทศอื่นๆ การแต่เดิมๆ มานั้น การเอกเสกคิวดิฟ<sup>7</sup> กับลียีสเลติฟ<sup>8</sup> รวมอยู่ในเจ้าแผ่นดินกับเสนาบดีโดยมากแต่ครั้งมาเมื่อริเยนซี<sup>9</sup> ในตอนต้น อำนาจนั้นก็อยู่แก่ริเยนซ์และเสนาบดีทั้งสองอย่าง ครั้นภายหลังมาเมื่อเราค่อมมีอำนาจขึ้น ตำแหน่งเอกเสกคิวดิฟนั้นเป็นที่หวงแหนของริเยนซ์แลเสนาบดีแต่ลียีสเลติฟนั้นหาใคร่จะมีผู้ใดชอบใจไม่ เราจึงได้อุดหนุนการลียีสเลติฟขึ้น จนมีถึงคณะซิลที่ปรึกษาทำกฎหมายเนืองๆ เป็นต้น จนตกลงเป็นเสนาบดีเป็นคอเวอนเมนต์<sup>10</sup> ...”<sup>11</sup> จากพระราชดำรัสข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะสร้างสถาบันทางการเมืองให้ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ โดยมีองค์ประกอบ ที่มาของสมาชิก อำนาจและหน้าที่ของสภา ดังต่อไปนี้

### องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

คณะซิลออฟสเตต หรือสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นชื่อเรียกสภาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีรูปแบบของสภาเป็นสภาเดี่ยว พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากราชตระกูล ข้าราชการซึ่งมีตระกูลและผู้มีสติปัญญาอ่อนไหวเฉียบแหลม รอบรู้ในราชกิจการต่างๆ ที่มีชื่อเสียงปรากฏ

### ขนาดของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

โดยทั่วไปการกำหนดขนาดของสภาในแต่ละประเทศจะมีจำนวนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพและความจำเป็นของประเทศนั้นๆ<sup>12</sup> และถ้าสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งก็จะถือเกณฑ์จำนวนสมาชิกต่อจำนวนประชากร แต่สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ประกอบด้วยสมาชิกตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป โดยไม่เกิน 20 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

### อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

เนื่องจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน เป็นสภาที่อยู่ภายใต้การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจหน้าที่จึงไม่กว้างขวาง เมื่อเปรียบกับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานของการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติในประเทศไทย (ขณะนั้นเรียกชื่อ



ประเทศว่าประเทศสยาม) โดยมีรูปแบบของการทำหน้าที่ในรูปของการประชุม ตามแบบอย่างสภาในต่างประเทศ อำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พอจะจำแนกได้ดังนี้ คือ

1. อำนาจในการตรากฎหมาย

การตรากฎหมาย ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติ รวมถึงการออกกฎหมาย เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม การเสนอปรึกษาเพื่อออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอได้โดยมีสมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอื่นรับรองอีกอย่างน้อยหนึ่งคนขึ้นไป ดังความที่ปรากฏในข้อ 10 ของพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือ “คำปรึกษาผู้ใดผู้หนึ่งอยากให้ปรึกษาข้อกฎหมายตามที่ตัวได้คิดเห็น ฤจะปรึกษาในเรื่องราวที่จะถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดิน ฤจะเปลี่ยนข้อสำคัญในคำปรึกษาที่เคาน์ซิลออฟสเตตยังปรึกษาค้างอยู่ ฤจะยกข้อความใดข้อหนึ่งในเคาน์ซิลออฟสเตต ซึ่งเป็นข้อสำคัญก็ดี ต้องให้ที่ปรึกษาผู้นั้นเขียนเป็นเรื่องราวมายื่นต่อไวซ์เปรสิเดนทก็ได้ ให้ไว้แก่เคลิกออฟเคาน์ซิลก็ได้ ยื่นให้ทันทีคัดกอบีมาส่งผู้ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทุกๆ นายก่อนเวลาประชุม 24 ชั่วโมง ถ้าคิดการสิ่งใดขึ้นใหม่ จะนำเรื่องราวขึ้นกราบเกล้าฯ ถวาย ต้องให้มีเคาน์ซิลออฟสเตตรับรองเห็นด้วยกันตั้งแต่นายหนึ่งขึ้นไปจึงถวายได้ ถ้าเป็นแต่จะแก้ไขในข้อเล็กน้อย มิใช่ข้อสำคัญ ฤเป็นแต่จะคัดค้านการเล็กน้อยซึ่งผู้นั้นยกขึ้นปรึกษา ไม่ต้องจดหมายมายื่นตั้งว่าแล้วก็ได้”<sup>13</sup>

2. อำนาจในการถอดถอนขุนนาง

ตั้งกรณีที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ตัดสินคดีที่พระยาอาหารบริรักษ์ขัดขืนไม่ส่งเงินรายได้ ให้แก่หอรัษฎากรพิพัฒน์จึงได้มีมติถอดพระยาอาหารบริรักษ์ออกจากตำแหน่ง<sup>14</sup>

3. มีหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว<sup>15</sup>

สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ถือเป็นสถาบันสภา แต่มีชื่อเรียกต่างจากสภาในปัจจุบัน โดยเมื่อเทียบเคียงจากพระราชประสงค์ในการก่อตั้ง รูปแบบ และอำนาจหน้าที่ถือได้ว่าเป็นสถาบันสภาชุดแรกของประเทศไทย อย่างไรก็ตามกิจการสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินได้ซบเซาลง จนในที่สุดต้องยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2437 ด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชภารกิจมากขึ้น จึงไม่มีเวลาดูแลสนับสนุนงานด้านนี้ ทำให้การทำงานของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินอ่อนกำลังลง ดังความตอนหนึ่งที่ได้มีพระราชปรารภไว้ในพระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247 คือ “...ครั้งเรากลับมาเป็นเอกเสกคิวตีฟคองเวอร์เมนต์เสียแล้ว การลียิสเลติฟไม่มีผู้อุดหนุน เพราะเป็นการเหลือกำลังที่เราจะทำทั้งสองอย่างได้ตลอด... และเพราะเมมเบอร์เป็นตัวสำคัญขาดไปเสียบ้าง จึงทำให้ลียิสเลติฟเคาน์ซิลมีเสียงอ่อนไป ทำกฎหมายอันใดก็ไม่ใคร่จะสำเร็จได้...”<sup>16</sup>

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการกล่าวกันถึงคำว่าสภาที่มีชื่อเรียกว่า ปาเลียเมนต์ (Parliament) ตามแบบอย่างประเทศอังกฤษ จากหลายท่าน





สำคัญ เพราะพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดตั้งขึ้นเพื่อเปรียบเสมือนเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย และสร้างความคุ้นเคยกับการปกครองตามวิถีทางประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

### พระปกเกล้ากับการสร้างวิถีทางในระบบสภา

ในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น พระองค์ทรงมุ่งมั่นที่จะวางรากฐานเกี่ยวกับการดำเนินการตามวิถีทางของสภา มากกว่าที่จะทรงตั้งสถาบันสภาที่ทำหน้าที่องค์การด้านนิติบัญญัติตั้งความตอหนหนึ่งในพระราชดำรัสซึ่งได้พระราชทานในวโรกาสการเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีว่า “...กล่าวคือ เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการศึกษาได้เพียงให้สำเร็จเป็นมติดตามแบบอย่างทีประชุมใหญ่...” จากพระราชดำรัสแสดงให้เห็นว่าพระราชประสงค์สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการตั้งสภากรรมการองคมนตรีคือ เป็นการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภา<sup>20</sup> ในการนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดัดแปลงให้ที่ปรึกษาราชการในพระองค์ ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2517 (รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ให้เป็นสภาองคมนตรี และทรงให้ตราพระราชบัญญัติองคมนตรีขึ้นในปี พ.ศ. 2470 โดยมีองค์ประกอบ ที่มาของสมาชิก รูปแบบการดำเนินกิจการ และอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

เนื่องจากสภาองคมนตรีมีจำนวนถึง 227 คน ทรงเห็นว่ามีจำนวนมากเกินไป จึงทรงตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ ความสามารถต่าง ๆ จากสภาองคมนตรีมาประกอบเป็นสภากรรมการชุดเล็ก เรียกว่า สภากรรมการองคมนตรี มีสมาชิกเพียง 40 คน

### องค์ประกอบของสภากรรมการองคมนตรี

มีจำนวนเพียง 40 คน คัดเลือกจากสภาองคมนตรี ซึ่งมีทั้งสิ้น 227 คน

### ที่มาของสภากรรมการองคมนตรี

มาจากการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์

### รูปแบบการดำเนินกิจการของสภากรรมการองคมนตรี

ให้ดำเนินกิจกรรมโดยการประชุมแบบสภาโดยทั่วไป โดยมีบทบัญญัติที่คุ้มครองความปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมเช่นเดียวกับเอกสิทธิของผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ อีกทั้งยังบัญญัติให้สามารถเชิญเจ้ากระทรวงทบวงการทั้งหลายมาชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรีได้ วิธีการเหล่านี้คล้ายกับรูปแบบสภาในปัจจุบันเป็นอย่างมาก พร้อมกันนั้นยังให้อำนาจแก่สภากรรมการองคมนตรี มีอำนาจแต่งตั้ง



อนุกรรมการ เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เปรียบเทียบได้ตั้งคณะกรรมการในปัจจุบัน

### อำนาจหน้าที่สภากรรมการองคมนตรี

สภากรรมการองคมนตรีมีอำนาจประชุมปรึกษาหารือเรื่องต่างๆ ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานลงมาในกรณีที่มีเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประเทศชาติและประชาชน กรรมการองคมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน สามารถทำหนังสือกราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้มีการประชุมกันได้ โดยทำหนังสือผ่านนายกแห่งสภากรรมการองคมนตรีจากบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของสภากรรมการองคมนตรีดังที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าสภากรรมการองคมนตรีไม่ถือเป็นสถาบันสภา เพราะสถาบันสภาจะต้องมีอำนาจเกี่ยวกับด้านนิติบัญญัติหรือการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ สภานายกกรรมการองคมนตรีตรัสไว้ในที่ประชุมกรรมการองคมนตรีครั้งแรก วันพุธที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2470 ความตอนหนึ่งว่า “...สภากรรมการองคมนตรีของเรา นี้ ถึงมิใช่ปาเลียมเมนต์ก็จริง แต่ระเบียบการประชุมและขนบธรรมเนียมที่จะตั้งขึ้นนั้นจะหนีแบบปาเลียมเมนต์ (Parliament) ไปคงจะไม่ได้ แท้จริงข้อบังคับรัฐมนตรีในรัชกาลที่ 5 นั้น ก็เป็นแบบปาเลียมเมนต์นั่นเอง ก็การใช้วิธีดำเนินการประชุมเป็นทำนองปาเลียมเมนต์นั้น ย่อมจะได้ประโยชน์ปัจจุบันคือได้ดำเนินงานตามบรรทัดที่เมืองอื่นๆ ทดลองใช้กันมานานแล้ว จนปรากฏว่าใช้ได้นั้นก็อย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งถึงแม้ว่าในเวลาที่ยังไม่มีปาเลียมเมนต์ในเมืองเราก็ตาม แต่จะกล่าวไม่ได้ว่าต่อไปในคราวหน้าความสามารถของประชาชน และความเจริญของบ้านเมืองจะไม่ทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะพระราชทานให้มีปาเลียมเมนต์ขึ้นบ้าง ถ้าพระเจ้าแผ่นดินโปรดเกล้าฯ เช่นนั้นจะในชั่วอายุคนรุ่นนี้หรือรุ่นหน้า รุ่นไหนก็ตาม ปาเลียมเมนต์ที่เกิดขึ้นใหม่ก็ต้องย้อนหลังมาหาระเบียบการที่ใช้ในสภานี้ เพื่อจะเอาแบบไปใช้ตามที่ใช้ได้ สภานี้ก็จะตกอยู่ในตำแหน่งสภาครูปาเลียมเมนต์ไทยต่อไปในอนาคต”<sup>21</sup>

### สถาบันสภากายใต้ระบอบประชาธิปไตย

วันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 คณะราษฎร ซึ่งประกอบด้วยคณะนายทหาร ข้าราชการและราษฎร ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยระบบสภา ซึ่งจากประกาศของคณะราษฎร ฉบับที่ 1 ได้แสดงไว้ตอนหนึ่งเกี่ยวกับการจัดการปกครองว่า “...คณะราษฎรเห็นว่าที่จะแก้ความชั่วร้ายก็โดยที่จะต้องจัดการปกครองโดยมีสภาจะได้ช่วยกันปรึกษาหารือหลาย ๆ ความคิดดีกว่าความคิดเดียว...”<sup>22</sup> ในประกาศดังกล่าวยังได้กล่าวถึงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นชื่อเรียกสถาบันสภาในเวลาต่อมาด้วย



โดยคำว่า สภา นั้นน่าจะมียุค 3 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว และถ้าพิจารณาในแง่ของวิธีการดำเนินกิจการ ความหมายของสภาจะหมายถึง ที่ประชุม เพราะการดำเนินงานของสภาจะอยู่ในรูปของการประชุม ถ้าพิจารณาในแง่ของสถาบันจะหมายถึง องค์การฯ หนึ่งที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และถ้าพิจารณาในแง่ของสถานที่จะหมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการประชุม ดังนั้นคำว่า สภาน่าจะใช้ได้ทั้ง 3 นัยดังกล่าว ส่วนคำว่า ผู้แทน นั้นมาจากคำศัพท์ในภาษาอังกฤษ คือคำว่า Representative ซึ่งเป็นคำที่บ่งบอกถึงสถานภาพการเป็นตัวแทน<sup>23</sup> ของสมาชิกสภาในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วยหรืออีกทางหนึ่งอาจจะแปลมาจากชื่อเรียกของสภาที่มาจากการเลือกตั้งของบางประเทศในทวีปยุโรป รวมทั้งอเมริกา ด้วยที่เรียกชื่อสภาล่างของตนเองว่า House of Representatives นอกจากนี้ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการกล่าวถึงรัฐบาลหรือสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชน มักจะใช้คำว่า Representative ประกอบอยู่ด้วย ดังนั้นคำว่า ผู้แทน น่าจะมาจากศัพท์คำดังกล่าว ส่วนคำว่า ราษฎร เป็นคำสันสกฤต หมายถึง ชาวเมือง ไม่ใช่เจ้าแคว้นแคว้น<sup>24</sup> ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกชนชั้นสามัญชนโดยทั่วไป เพราะในอดีตก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในสยามไทยนั้นจะประกอบด้วย 2 ชั้นชั้น คือ ชั้นปกครอง และชนชั้นสามัญชน<sup>25</sup> ซึ่งชนชั้นสามัญชน เรียกว่า ราษฎร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบที่พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงผู้เดียว เรียกว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบที่สามัญชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองด้วย เรียกว่าระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้เกิดสถาบันสภาขึ้น ซึ่งความมุ่งหวังของคณะราษฎรจะให้สภาที่มาจากชนชั้นสามัญชน โดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่บัญญัติในมาตรา 11 ให้ชนชั้นที่มีฐานะอันควรคัดเลือกแต่หม่อมเจ้าขึ้นไปทรงอยู่เหนือการเมือง<sup>26</sup> ดังนั้นคำว่า ราษฎร น่าจะมาจากคำเรียกชนชั้นสามัญชนในขณะนั้น ดังนั้น คำว่า สภาผู้แทนราษฎรจึง หมายถึง ที่ประชุมอันประกอบด้วยตัวแทนของสามัญชน หรือองค์การที่เป็นตัวแทนของสามัญชน

ในรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติให้มืองค์กรที่เป็นตัวแทนของราษฎร ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ เรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีสภาเดียว จนกระทั่งปี พ.ศ. 2489 ได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ กำหนดให้โครงสร้างของสภาเป็นสภาคู่ ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและพฤฒสภา ซึ่งเรียกรวมว่ารัฐสภา ครั้นเกิดรัฐประหารขึ้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 และร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เมื่อพ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 กำหนดให้เรียกชื่อสภาว่ารัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา (เดิมเป็นพฤฒสภา) กับสภาผู้แทนราษฎร แต่หลังจากรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2494 คณะรัฐประหารได้นำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2475 กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นระบบสภาเดียวเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเกิดการปฏิวัติขึ้น เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนั้นเสีย และตั้ง



สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติและร่าง รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาด้วย คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งบัญญัติให้มีสภาเรียกว่ารัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภา กับสภาผู้แทนราษฎร ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกเลิกอีกครั้งหนึ่ง โดยได้ประกาศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติให้มีสภาเรียกว่ารัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังได้มีการยึดอำนาจการปกครองโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 บัญญัติให้มีสภาเดี่ยวเรียกว่า สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และเปลี่ยนมาเรียกว่าสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในเวลาต่อมา วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ได้มีการยึดอำนาจการปกครองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 โดยให้เรียกสภาว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่นิติบัญญัติและยกร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เสร็จสิ้นลงจึงมีการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 22 เมษายน 2522 รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภาซึ่งเรียกว่ารัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ต่อมาเมื่อปี 2534 ได้มีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 บัญญัติให้มีสภาโดยเรียกว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ร่างเสร็จจึงบัญญัติให้มีรัฐสภา ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยคำเรียกดังกล่าวยังคงใช้เรียกมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้ แม้จะมีการยกร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญมาแล้วก็ตาม

- 1 จิระโชค วีระสัย และคณะ. รัฐศาสตร์ทั่วไป. 2535. หน้า 315.
- 2 ปราโมทย์ นาครทรรพ. ผู้แทน. 2517. หน้า 1.
- 3 ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493. 2493 หน้า 868.
- 4 กนก วงศ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย 2511-2534 เล่ม 1. 2526. หน้า 353.
- 5 สภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เล่ม 1. ม.ป.ป. หน้า 25.
- 6 แหล่งเดิม. หน้า 62.
- 7 Executive
- 8 Legislative
- 9 Regency
- 10 Government
- 11 ชัยอนันต์ สมุทวณิชและชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477). 2532. หน้า 63.
- 12 จรูญ สุภาพ และคณะ. การเมืองและการปกครองไทย. 2531 หน้า 163.
- 13 ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477). 2532. หน้า 20.
- 14 แหล่งเดิม. หน้า 13.
- 15 จรูญ สุภาพ. การเมืองและการปกครองไทย. 2531. หน้า 31.
- 16 ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต. เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477). 2532. หน้า 63.
- 17 แหล่งเดิม. 126.
- 18 ปัญญา แก้วเกตุทอง. การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. 2522. หน้า 168-169.
- 19 จมื่นอมรรตรุณารักษ์. ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตย. 2513. หน้า 30.
- 20 สนธิ เตชานันท์. แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. 2536. หน้า 189.
- 21 แหล่งเดิม. หน้า 190.
- 22 กนก วงศ์ตระหง่าน. คู่มือการเมืองไทย 2475-2525 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย. 2526. หน้า 353.
- 23 Oxford University. Oxford Advanced Dictionary of Current English. 1899. page 718.
- 24 นายเปลื้อง ณ นคร. พจนานุกรม ฉบับทันสมัย เล่ม 1. 2518. หน้า 391.
- 25 เฉลิมเกียรติ ผิวนวน. ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์. 2527. หน้า 38.
- 26 สภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511-2534 เล่ม 1 ม.ป.ป. หน้า 23.



## บรรณานุกรม

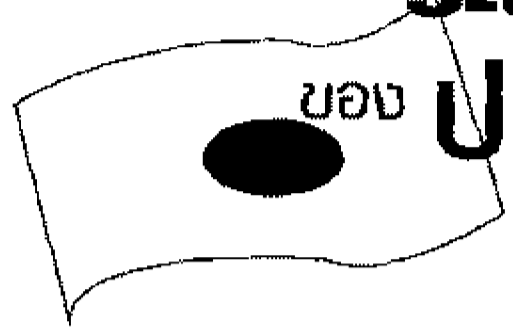
- กนก วงศ์ตระหง่าน. **คู่มือการเมืองไทย : 2475-2525** ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2526.
- จมีนอมรัตนารักษ์. **ดุสิตธานีเมืองประชาธิปไตยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพฯ : หอสมุดแห่งชาติ, 2513.
- จรรยา สุภาพ และคณะ. **การเมืองและการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- จิรโชค วีระสัย และคณะ. **รัฐศาสตร์ทั่วไป**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัชติยา กรรณสูต. **เอกสารการเมืองการปกครองไทย (พ.ศ. 2417-2477)**. กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2532.
- เฉลิมเกียรติ ผิวนวล. **ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์**. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- ปราโมทย์ นาครทรรพและคณะ. **ผู้แทน**. กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานครพิมพ์, 2517.
- เปลื้อง ณ นคร. **พจนานุกรม ฉบับทันสมัย เล่ม 1**. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518.  
ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม**. พ.ศ. 2493 กรุงเทพฯ : 2493.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511-2534 เล่ม 1**. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ม.ป.ป.
- สนธิ เตชานันท์. **แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว**. กรุงเทพฯ : รัฐสภา, 2536.
- Oxford University. "Oxford Advanced Dictionary of Current English." Great Britain : Haxell Watson and Viney Limited, 1988.



LIART



# ระบบการเลือกตั้ง ประเทศญี่ปุ่น



โดย อุดร ดันดีสุนทร  
สมาชิกรัฐสภา

## 1. บทนำ

ญี่ปุ่นเป็นประเทศประชาธิปไตยชั้นนำในเอเชียที่ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญคือ เป็นประเทศของชาวเอเชียซึ่งมีระบอบการปกครองแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขคล้ายคลึงกับไทย ญี่ปุ่นยังมีระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งมีความมั่นคงและสืบต่อกันมาเนิ่นนานตลอดทั้งมีระบบการเลือกตั้งที่น่าสนใจควบแก่การศึกษาอย่างยิ่ง เอกสารนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อแสดงให้เห็นถึงระบบการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพของญี่ปุ่น ซึ่งน่าจะมีประโยชน์สำหรับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถ้าได้นำมาเป็นแนวทางเพื่อปรับใช้ในเมืองไทย อันจะส่งผลให้ประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมได้รับประโยชน์ในท้ายที่สุด

ก่อนอื่นขอแนะนำภาพรวมการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่นมาเสนอเพื่อให้เห็นภาพพอสังเขป ดังนี้

- 1) ญี่ปุ่นมีพื้นที่ 377,600 ตารางกิโลเมตร หรือ 145,856 ตารางไมล์ และมีประชากรประมาณ 124 ล้านคน เป็นประเทศที่มีพื้นที่ขนาดกลางเช่นเดียวกับฝรั่งเศส หรือสหราชอาณาจักร (Great Britain) โดยมีขนาดใหญ่กว่าสหราชอาณาจักรเล็กน้อย หรือมีขนาดเล็กกว่าสหรัฐอเมริกา 25 เท่า ญี่ปุ่นประกอบด้วยเกาะใหญ่ 4 เกาะเรียงตามขนาดใหญ่ไปเล็ก คือ เกาะฮอนชู (Honshu) ฮอกไกโด (Hokkaido) คิวชู (Kyushu) และชิโกกุ (Shikoku) รวมทั้งเกาะต่างๆ อีกประมาณ 3,900 เกาะ
- 2) ญี่ปุ่นเป็นประเทศในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับไทย ญี่ปุ่นนอกจากมีประชาธิปไตยที่มั่นคงแล้ว ยังมีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจตลอดจนอุตสาหกรรมที่เข้มแข็งและเจริญก้าวหน้ามาก อีกทั้งยังกล่าวได้อย่างมั่นใจว่า รัฐบาลในท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น (local government) ของญี่ปุ่นได้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการยกมาตรฐานความเป็นอยู่และสวัสดิการสังคมของชาติในอดีต ปัจจุบัน และจะยังคงมีบทบาทสำคัญต่อไปอีกในอนาคต



3) ญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 2 ฉบับ อันได้แก่ รัฐธรรมนูญสมัยเมจิ ปี ค.ศ. 18 และรัฐธรรมนูญสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี ค.ศ. 1947 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่นโดยตรง แต่ฉบับหลังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วย รัฐธรรมนูญฉบับหลังซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันร่างขึ้นโดยชาวต่างชาติที่เข้ามาครอบครองญี่ปุ่น และใช้ติดต่อกันมาโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสาระสำคัญเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 40 ปี

4) รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ 4 สถาบันคือ จักรพรรดิ (the emperor) ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative branch) หรือรัฐสภา (the Diet) คณะรัฐมนตรี (the cabinet) หรือฝ่ายบริหาร (executive branch) ฝ่ายตุลาการ (the judiciary branch) พร้อมทั้งยังบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วย

5) ญี่ปุ่นแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึงการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลางผ่านทางกระทรวง (ministries) หน่วยงาน (agencies) และองค์กรบริหารต่างๆ (administrative bodies) ของทางราชการ เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office) กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการคลัง และกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) เป็นต้น

6) กระทรวงที่ควบคุมกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of the Interior) แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 กระทรวงดังกล่าวได้ถูกยกเลิกและเปลี่ยนเป็นกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) มาจนกระทั่งปัจจุบัน

สำหรับหัวข้อเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งของญี่ปุ่นที่จะนำเสนอเรียงตามลำดับต่อไปนี้

1. หลักพื้นฐานของระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น
2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ
3. องค์กรสำหรับบริหารจัดการการเลือกตั้ง
4. การกำกับและการควบคุมการเลือกตั้ง
5. สิทธิเลือกตั้ง
6. สิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง
7. เขตเลือกตั้ง
8. รายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
9. ผู้สมัครลงเลือกตั้ง
10. การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง
11. การนับคะแนนเสียงและผลการตัดสินผู้ถูกเลือก
12. การรณรงค์การเลือกตั้ง



13. รายได้และค่าใช้จ่ายในการรณรงค์การเลือกตั้ง
14. การฟ้องร้อง
15. คดีอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
16. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินของกิจกรรมทางการเมือง
17. การให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

## บทที่ 1 หลักพื้นฐานของระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้รับหลักการเกี่ยวกับระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน และรับประกันหลักการเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งสากล ความเท่าเทียมกันของคะแนนเสียง และความลับของการออกเสียงเลือกตั้ง ไว้เป็นหลักการพื้นฐานของระบบการเลือกตั้ง หลักการเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในบทที่ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้นำขององค์กรส่วนท้องถิ่น

### 1. หลักสิทธิเลือกตั้งสากล (Universal Suffrage)

หลักสิทธิเลือกตั้งสากลสำหรับการเลือกตั้งผู้แทนของรัฐได้รับการรับประกันต่อคนสัญชาติญี่ปุ่นที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไปทุกคน (มาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 9 ของกฎหมายเลือกตั้งองค์กรของรัฐ) ดังนั้น ตั้งแต่ปี 1945 เป็นต้นมา จึงไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อสิทธิเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ สถานะทางสังคม ทรัพย์สิน หรือจากจำนวนภาษีที่จ่าย (ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนภาษีที่จ่ายให้คลังซึ่งถือว่าชอบด้วยกฎหมายภายใต้กฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญสมัยเมจิ ถูกยกเลิกอย่างสิ้นเชิงในปี 1925 และหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี 1945 ผู้หญิงก็ได้รับสิทธิการออกเสียงเลือกตั้ง)

### 2. หลักความเท่าเทียมกันของเสียง

คนสัญชาติญี่ปุ่นทุกคนมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและจะไม่มีการเลือกปฏิบัติทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม เพราะเหตุผลทางเชื้อชาติ ความเชื่อ เพศ สถานะทางสังคม หรือพื้นเพของครอบครัว (มาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น) นอกจากนี้ จะไม่มีการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ความเชื่อ เพศ สถานะทางสังคม พื้นเพทางครอบครัว การศึกษา ทรัพย์สิน หรือรายได้ (มาตรา 44) จากหลักการนี้ เราจึงสามารถสรุปได้ว่าคะแนนเสียงของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด มีความเท่าเทียมกัน และจากแนวปฏิบัติของคำพิพากษาของศาล กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองความเท่าเทียมกันไม่เฉพาะแต่โอกาสในการออกเสียง แต่ยังรวมถึงคุณค่าของเสียงแต่ละเสียงด้วย



### 3. หลักความลับในการเลือกตั้ง

การออกเสียงเลือกตั้งอย่างเป็นทางการเป็นความลับก็ได้รับการประกัน กล่าวคือผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่มีความรับผิดชอบที่จะต้องประกาศทั้งต่อสาธารณะหรือโดยส่วนตัวว่าเลือกผู้ใด (มาตรา 15)

### 4. การเลือกตั้งมีพื้นฐานอยู่บนหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน

ผู้ที่ถูกเลือกโดยกระบวนการเลือกตั้งสาธารณะไม่ได้เป็นตัวแทนของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ เช่น ชนชั้นใดๆ พรรคการเมืองใด หรือผู้อยู่อาศัยในเขตที่ตนถูกเลือก แต่เป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด รัฐธรรมนูญกำหนดว่ารัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมด (มาตรา 43)

## บทที่ 2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ

กฎหมายเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ (Public Offices Election Law) ทำให้หลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นรูปธรรมขึ้น โดยการกำหนดหลักการสำคัญขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งองค์กรสาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ก่อนหน้านี้ มิได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะเป็นฉบับเดียว กล่าวคือการเลือกตั้งแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายคนละฉบับแยกจากกัน (เช่นกฎหมายเลือกตั้งสภาล่าง กฎหมายเลือกตั้งสภาสูง หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายองค์กรส่วนท้องถิ่น) ในปี 1950 กฎหมายเหล่านี้จึงได้ถูกรวมเข้าด้วยกันเป็นกฎหมายเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ ซึ่งจะได้พิจารณาในรายละเอียดในบทต่อไป

สำหรับประเภทและจำนวนที่นั่งขององค์กรสาธารณะที่มาจากจากการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งองค์กรสาธารณะมีดังนี้

ประเภทขององค์กรที่มาจากจากการเลือกตั้ง	จำนวนที่นั่ง (รวมทั้งประเทศ)
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	500
- ผู้ที่มาจากจากการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งบุคคลจากเขตการเลือกตั้ง	300
- ผู้ที่มาจากจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน	200
สมาชิกวุฒิสภา	252
- ผู้ที่มาจากจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น	152
- ผู้ที่มาจากจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน	100



ประเภทขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง	จำนวนที่นั่ง (รวมทั้งประเทศ)
ผู้ว่าราชการจังหวัด	47
สมาชิกสภาจังหวัด	2,941
นายกเทศมนตรีของเมืองใหญ่ (Cities) รวมทั้ง 12 เมืองที่ถูกกำหนดเป็นพิเศษ (Designated Cities)	668
สมาชิกสภาเมืองใหญ่ รวมทั้ง 12 เมืองที่ถูกกำหนดเป็นพิเศษ (Designated Cities)	19,283
นายกเทศมนตรีของเมืองเล็ก (Towns) และหมู่บ้าน	2,564
สมาชิกสภาของเมืองเล็ก (Towns) และหมู่บ้าน	41,640
หัวหน้าของเขตพิเศษในกรุงโตเกียว (Special Wards)	23
สมาชิกสภาของเขตพิเศษในกรุงโตเกียว (Special Wards)	1,014

หมายเหตุ จำนวนที่นั่งของสภาท้องถิ่นนั้น โดยหลักแล้วจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร (มาตรา 90-91 ของกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) อย่างไรก็ตาม องค์กรท้องถิ่นสามารถลดจำนวนที่นั่งของตนเองลงได้โดยการออกเทศบัญญัติ (Ordinances)

### บทที่ ๓ องค์กรสำหรับบริหารจัดการการเลือกตั้ง

ประเภทความรับผิดชอบและองค์ประกอบขององค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการการเลือกตั้ง มีดังนี้

ประเภท	ความรับผิดชอบ	องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	วิธีการคัดเลือก
คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งส่วนกลาง	รับผิดชอบการเลือกตั้ง - สภาผู้แทนราษฎร - ระบบเลือกตั้ง - สมาชิกวุฒิสภา - ระบบเลือกตั้ง	สมาชิก 5 คน มีวาระ 5 ปี	นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยคำแนะนำของรัฐบาล

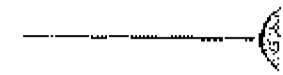




ประเภท	ความรับผิดชอบ	องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	วิธีการคัดเลือก
คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งส่วนจังหวัด	รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้ง ดังนี้ - สมาชิกสภาผู้แทน แบบเลือกสรรบุคคลตาม การแบ่งเขตเลือกตั้ง - สมาชิกสภาผู้แทนการ แบ่งเขตเลือกตั้ง - ผู้อำนวยการจังหวัด - สมาชิกสภาจังหวัด	สมาชิก 4 คน มีวาระ 4 ปี	คัดเลือกโดยสภาจังหวัด
คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับเทศบาล (เมือง ใหญ่ เมืองเล็ก และ หมู่บ้าน)	รับผิดชอบการจัดการเลือกตั้ง ดังนี้ - หัวหน้าพรรคระดับเทศบาล - สมาชิกสภาเทศบาล - เทศบาล	สมาชิก 4 คน มีวาระ 4 ปี	คัดเลือกโดยสภาระดับเทศบาล

**หมายเหตุ** นอกเหนือจากตารางข้างต้น ยังมีคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งที่ถูกจัดตั้งสำหรับเขตพิเศษในกรุงโตเกียวและเขตปกครองใน 12 เมืองที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นพิเศษ นอกจากนี้คณะกรรมการที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดแล้ว ยังมีองค์กรจัดการเลือกตั้งอื่นๆ อีกเช่น

- คณะกรรมการควบคุมจุดลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการนับคะแนนเสียง
- ผู้สังเกตการณ์จุดลงคะแนนเลือกตั้ง หรือการนับคะแนนเสียง
- คณะกรรมการสรุปผลเลือกตั้ง (election meeting) ทำหน้าที่ประกาศผลผู้ชนะการเลือกตั้ง
- คณะอนุกรรมการสรุปผลเลือกตั้ง ทำหน้าที่นับคะแนนเสียงสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาในระบบสัดส่วน ที่มีขึ้นภายในจังหวัด



## บทที่ 4 การกำกับและการควบคุมการเลือกตั้ง

การกำกับและการควบคุมการเลือกตั้งมีข้อกำหนดดังนี้

1. การกำกับและการควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งกลาง (มาตรา 5 วรรค 3 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งกลางจะทำหน้าที่กำกับและควบคุมคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา ในระบบ สัดส่วน

2. การกำกับและการควบคุมการเลือกตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (มาตรา 5 วรรค 2 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจที่จะกำกับและควบคุมคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดในการเลือกตั้งดังนี้ (ยกเว้นกรณีตามข้อ 1)

- การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามการแบ่งเขตเลือกตั้ง
- การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ในระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น
- การเลือกตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (จังหวัด เมืองใหญ่ เมืองเล็ก หมู่บ้าน)

3. การกำกับและการควบคุมการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัด (มาตรา 186 วรรค 2 ของกฎหมายองค์กรส่วนท้องถิ่น)

คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดมีอำนาจที่จะกำกับและควบคุมคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับเทศบาล

## บทที่ 5 สิทธิเลือกตั้ง

1. สิทธิเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา (มาตรา 9 วรรค 1 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

บุคคลสัญชาติญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป มีสิทธิที่จะเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ (National Diet)



2. สิทธิเลือกตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่น (มาตรา 9 วรรค 2 ของกฎหมายเลือกตั้ง) บุคคลสัญชาติญี่ปุ่นทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป และมีถิ่นที่อยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ในเขตพื้นที่การปกครองใด เป็นเวลากว่า 3 เดือน มีสิทธิที่จะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

3. การระงับสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 11, 252 และมาตราอื่น ๆ ของกฎหมายเลือกตั้ง) สิทธิเลือกตั้งของบุคคลผู้ถูกศาลสั่งว่าไร้ความสามารถ ผู้ซึ่งถูกพิพากษาให้จำคุก และผู้ซึ่งถูกพิพากษาลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการเรียกรับสินบน ความผิดทางอาญาบางประเภทที่เกี่ยวกับ เงินทุนอุดหนุนการเลือกตั้งหรือทางการเมือง (เช่น การซื้อเสียง การละเมิดกฎเกณฑ์ที่ร้ายแรง เกี่ยวกับการรณรงค์การเลือกตั้ง เป็นต้น) อาจถูกระงับไว้ชั่วคราว

## บทที่ 6

### สิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

1. สิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง (มาตรา 10 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

บุคคลสัญชาติญี่ปุ่นมีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง โดยจะต้องเป็นไปตามคุณสมบัติดังนี้

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร    | ผู้มีอายุ 25 ปี ขึ้นไป   |
| (2) สมาชิกวุฒิสภา           | ผู้มีอายุ 30 ปี ขึ้นไป   |
| (3) สมาชิกสภาจังหวัด/เทศบาล | บุคคลผู้ซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด/เทศบาล และมีอายุ 25 ปี ขึ้นไป |
| (4) ผู้ว่าราชการจังหวัด     | ผู้มีอายุ 30 ปี ขึ้นไป   |
| (5) นายกเทศมนตรี            | ผู้มีอายุ 25 ปี ขึ้นไป   |

2. การระงับสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง (มาตรา 11, 252 และอื่น ๆ ของกฎหมายเลือกตั้ง)

เช่นเดียวกับกรณีของการระงับสิทธิเลือกตั้ง สิทธิการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งของบุคคลผู้ที่ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลไร้ความสามารถ หรือถูกพิพากษาให้ต้องโทษตามที่กำหนดไว้ (ดูบทที่ 3 ข้างต้น) อาจถูกระงับไว้ชั่วคราว



LI RT

## บทที่ 7 เขตเลือกตั้ง

เขตเลือกตั้งของผู้นับจะถูกกำหนดไว้แตกต่างกันในการเลือกตั้งแต่ละประเภท

### 1. เขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (จำนวนทั้งหมด 500 คน) ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มซึ่งถูกเลือกตั้งมาจากระบบการแบ่งเขตที่แตกต่างกันแต่มีคุณค่าเหมือนกัน ดังนี้ (มาตรา 4 วรรค 1 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

#### (1) ระบบแบ่งเขตคนเดียว

จากจำนวน ส.ส. ทั้งหมด 500 คน 300 คนจะมาจากการเลือกตั้งวิธีนี้ กล่าวคือพื้นที่ทั่วผู้นับจะถูกแบ่งเป็น 300 เขตการเลือกตั้งซึ่งแต่ละเขตจะเลือกผู้แทนได้เพียง 1 คน (มาตรา 13 วรรค 1 และรายการแนบท้ายที่ 1 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

สำหรับแผนของการแบ่งเขตพื้นที่เลือกตั้งแบบนี้ นั้น จะถูกจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำหนดเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเสนอต่อนายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งจะรายงานต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร จากข้อเสนอแผนดังกล่าว การแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งสามารถทำได้โดยชอบเพื่อที่จะแก้ไขปรับปรุงขอบเขตของเขตเลือกตั้ง

ในขณะที่จัดทำแผน คณะกรรมการฯ จะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกว่าความแตกต่างของจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งนั้น จะต้องน้อยกว่า 2 นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ยังจะต้องคำนึงถึงชายแดนของเขตปกครอง รวมทั้งสถานการณ์ทางภูมิศาสตร์และการคมนาคม (มาตรา 3 วรรค 1 ของกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำหนดเขตเลือกตั้ง)

จำนวนของเขตเลือกตั้งสำหรับแต่ละจังหวัดจะพิจารณาดังนี้ แต่ละจังหวัดถือเป็น 1 เขต จึงเท่ากับ 47 เขต ที่เหลืออีก 253 เขต ให้จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด (มาตรา 3 วรรค 2 ของกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อกำหนดเขตเลือกตั้ง)

#### (2) ระบบสัดส่วน

จำนวน ส.ส. ที่เหลืออีก 200 คน จาก 500 คน จะถูกเลือกตั้งตามระบบสัดส่วน หน่วยของเขตเลือกตั้งจะมีลักษณะเป็นเขตใหญ่ กล่าวคือ ทั่วทั้งประเทศผู้นับจะถูกแบ่งเป็น 11 เขตเลือกตั้ง ทั้ง 200 ที่นั่งจะถูกจัดสรรให้แต่ละเขตเลือกตั้งตามจำนวนประชากร (มาตรา 13 วรรค 2 และรายการแนบท้ายที่ 2 ของกฎหมายเลือกตั้ง)



เขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร (ระบบสัดส่วน)

ชื่อเขตเลือกตั้ง	จังหวัดในเขตเลือกตั้ง	จำนวนที่นั่ง
1) สอกโกโล	สอกโกโล	9
2) โคโฮกู	อโอมะริ อิบาตะ มิยาซึ	18
3) คันทะ (เหนือ)	อิบาตะ มิยามะงาตะ ฟุกุชิมะ	21
4) คันทะ (ใต้)	ไมยะมะ	23
5) โคเกียว	ทิบะ คานางาวะ ยามางาชิ	19
6) โฮคุริชู-คันทะ	โคเกียว	13
7) โคโก	นิงะตะ โตยามะ มิซากาว่า	23
8) คันทะ	ฟุกุอิ นากาโนะ	33
9) กุโงกุ	ทิบะ ชิซุโอกะ ฮากิชิ มิเอะ	18
10) ชิโกกุ	ชิบะ เกียวโต โอซากะ	7
11) กุซัง	เฮียวโงกุ ฮาระ วากายามา	23
	อิจิโกะ ชิมาเนะ โอคายามา	
	อิโรชิมะ ยามาอูจิ	
	โตเกียว คานางาวะ ไอซึมะ	
	โทจิ	
	ฟูกุโอกะ ซางะ นางาซากิ	
	คุมาโมโตะ โออิตะ มิยาซากิ	
	คางาซากิ โอกินาวะ	
รวม		200

2. เขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภา จากจำนวน 252 คน ก็ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่มเช่นกัน ภายใต้ระบบดังนี้

(1) ระบบเขตเลือกตั้งท้องถิ่น

จากจำนวนทั้งหมด 252 คน 152 คนจะถูกเลือกตั้งภายใต้ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่นตามจังหวัด เขตแดนของเขตเลือกตั้งจะเหมือนกันกับเขตแดนของจังหวัด จำนวนที่แน่นอนของสมาชิกในแต่ละเขตเลือกตั้งจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งซึ่งจัดสรรโดยพิจารณาจากจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด (จาก 2 ถึง 8 ที่นั่ง โปรดดู มาตรา 14 และบทแนบท้ายที่ 3)



**(2) ระบบสัดส่วน**

จำนวนที่เหลืออีก 100 จาก 252 ที่นั่ง จะถูกเลือกในระดับประเทศตามระบบสัดส่วน

**3. เขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรท้องถิ่น**

จำนวนสูงสุดของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้งถูกกำหนดไว้ตามมาตรา 90 (ระดับจังหวัด) และมาตรา 91 (ระดับเทศบาล) ของกฎหมายองค์กรส่วนท้องถิ่น แต่จำนวนที่แท้จริงของสมาชิกแต่ละสภาท้องถิ่นจะถูกกำหนดไว้โดยเทศบัญญัติอีกชั้นหนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเขต แต่ละระดับขององค์กรส่วนท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบในการพิจารณาที่แตกต่างกัน (มาตรา 15)

**(1) สภาจังหวัด**

พื้นที่ของมณฑลหนึ่งๆ (เรียกว่า Gun หมายถึงพื้นที่ในทางปกครองที่ประกอบด้วยหลายเมือง หลายหมู่บ้าน) หรือเมืองใหญ่เมืองหนึ่ง อาจถูกกำหนดให้เป็น 1 เขตเลือกตั้งที่จะมีสมาชิกได้ 1 คน หรือมากกว่านั้น จำนวนที่ตายตัวของสมาชิกสภาจะถูกจัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่มีเหตุการณ์จำนวนประชากรในบางพื้นที่ ลดลงอย่างมาก พื้นที่เหล่านี้ก็จะถูกรวมกันเพื่อตั้งเป็นเขตเลือกตั้งใหม่

**(2) สภาเทศบาล**

พื้นที่ทั้งหมดของเขตเทศบาล (เมืองใหญ่ เมืองเล็ก หรือหมู่บ้าน) จะถูกกำหนดให้เป็น 1 เขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม เขตเทศบาลใดที่มีขนาดพิเศษ ก็อาจถูกแบ่งให้เป็น 2 เขต หรือมากกว่านั้นก็ได้ โดยออกเป็นเทศบัญญัติ

สำหรับเขตเลือกตั้งของเมืองที่ถูกตั้งขึ้นเป็นพิเศษ (Designated Cities) จะเป็นไปตามเขตการปกครองพิเศษ (administrative wards)







## บทที่ 8 รายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

### 1. รายชื่อถาวร

บุคคลที่ไม่ได้จดทะเบียนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไม่สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงได้แม้จะมีสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 42 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะถูกเตรียมและเก็บรักษาไว้โดยคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของแต่ละเขตเทศบาล ในบัญชีดังกล่าว จะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และวันเดือนปีเกิดของผู้มีสิทธิแต่ละคน (มาตรา 20)

เมื่อผู้มีสิทธิได้จดทะเบียนแล้ว การจดทะเบียนดังกล่าวจะมีผลสมบูรณ์ตลอดไปจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะถูกลบชื่อออกจากบัญชีรายชื่อเนื่องจากการเสียชีวิต การเสียสัญชาติ หรือเกินระยะเวลา 4 เดือนนับแต่บุคคลดังกล่าวได้ย้ายถิ่นที่อยู่ไปยังเขตเทศบาลอื่น

### 2. กระบวนการจดทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

#### (1) การจดทะเบียนโดยตำแหน่ง (ex-officio)

คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีอำนาจโดยตำแหน่งที่จะจดทะเบียนให้แก่บุคคลสัญชาติญี่ปุ่นที่มีอายุครบ 20 ปีขึ้นไป ผู้ซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลนั้นๆ และชื่อของบุคคลดังกล่าวถูกบันทึกไว้ในบัญชีการจดทะเบียนผู้อยู่อาศัยของเขตเทศบาลนั้นเกินกว่า 3 เดือนติดต่อกันนับแต่วันที่ได้จดทะเบียน หรือนับแต่วันที่มีการแจ้งย้ายการจดทะเบียนในกรณีของผู้ที่เพิ่งย้ายเข้ามาอยู่ใหม่ในเขตเทศบาลดังกล่าว (มาตรา 21)

การจดทะเบียนมี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นการจดทะเบียนทุกๆ 3 เดือน ตั้งแต่เดือน มีนาคม มิถุนายน กันยายน และธันวาคม ส่วนอีกประเภทหนึ่งเป็นการจดทะเบียนพิเศษสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง (มาตรา 22)

#### (2) การเปิดเผย การคัดค้านอย่างเป็นทางการ และการฟ้องร้อง

หลังจากมีการลงทะเบียนแล้ว คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของแต่ละเขตเทศบาลจะต้องนำบัญชีรายชื่อที่ประกอบด้วยชื่อ ที่อยู่ และวัน เดือน ปีเกิด ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มาเปิดเผยต่อสาธารณะ (มาตรา 23) หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งรายใดมีข้อคัดค้านเกี่ยวกับการจดทะเบียนของตนเองหรือของผู้อื่น ก็สามารถยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งในเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้องภายในระยะเวลาของการเปิดเผย (มาตรา 24) ผู้ที่ไม่พอใจต่อผลการตัดสินคำคัดค้านของตน ก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลอีกได้ (มาตรา 25)



### (๓) การเพิกถอน

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกระงับสิทธิโดยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือย้ายถิ่นที่อยู่ ออกจากเขตเทศบาลดังกล่าว คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งในเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้องจะต้อง แสดงการเพิกถอนไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้อง จะต้องลบชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ออกจากบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งทันทีถ้าบุคคลดังกล่าวเสียชีวิต เสียสัญชาติญี่ปุ่น หรือย้ายถิ่นที่อยู่ ออกจากเขตเทศบาลดังกล่าวแล้วเป็นเวลา 4 เดือนติดต่อกัน (มาตรา 28)

## บทที่ ๑ ผู้สมัครลงเลือกตั้ง

### ๑. การแจ้งชื่อผู้สมัครลงเลือกตั้ง

#### (๑) การแจ้งชื่อในระบบการเลือกตั้งบุคคลแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของสภาผู้แทนราษฎร

พรรคการเมืองที่มีสมาชิกอย่างน้อย 5 คนเป็นสมาชิกรัฐสภา (Diet Members) หรือได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อย ร้อยละ 2 ของคะแนนเสียงทั่วประเทศในการเลือกตั้งประเภทที่กำหนด ไว้ไว้อย่างใดอย่างหนึ่งครั้งหลังสุด สามารถประกาศชื่อผู้สมัครลงเลือกตั้งของพรรคในแต่ละเขตการ เลือกตั้ง ต่อประธานคณะกรรมการสรุปผลการเลือกตั้งในแต่ละเขตการเลือกตั้งได้ นอกจากนี้ การแจ้งชื่อโดยสมัครใจของตัวผู้สมัครเอง และการแจ้งชื่อผู้สมัครโดยผู้ให้การสนับสนุนก็สามารถ กระทำได้ (มาตรา 86 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

ในบทนี้ คำว่า “การเลือกตั้งประเภทที่กำหนดไว้” หมายถึงการเลือกตั้งระดับประเทศ ดังนี้

- การเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในระบบเลือกตั้งบุคคลแบบ แบ่งเขตเลือกตั้งและระบบสัดส่วน
- การเลือกตั้งปกติสำหรับสมาชิกวุฒิสภาทั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่นและระบบ สัดส่วน

#### (๒) การแจ้งชื่อในระบบสัดส่วนสำหรับสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากพรรคการเมืองตามข้อ (๑) แล้ว องค์การทางการเมืองทั้งหมดซึ่งพร้อมที่จะส่งผู้ สมัครเป็นจำนวนอย่างน้อย ร้อยละ 20 ของจำนวนที่กำหนดไว้ในเขตเลือกตั้งส่วนภูมิภาคสามารถ ยื่นรายชื่อผู้สมัครโดยเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังเพื่อการเลือกตั้ง (มาตรา 86-2)

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบสัดส่วน พรรคการเมืองตามข้อ (๑) ข้างต้น



สามารถใส่รายชื่อของผู้สมัครคนใดๆ ในการเลือกตั้งระบบสัดส่วน และขณะเดียวกันพรรคการเมืองดังกล่าวสามารถแจ้งชื่อผู้สมัครรายเดิมสำหรับการเลือกตั้งในเวลาเดียวกันตามระบบเลือกตั้งบุคคลแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งในภูมิภาค (เรียกว่า “ผู้สมัคร 2 ระบบ (Double Candidature)” มาตรา 86-2 วรรค 4)

กฎหมายเลือกตั้งได้จำกัดจำนวนสูงสุดของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งตามภูมิภาคให้เป็นไปตามจำนวนที่นั่งที่กำหนดไว้ โดยจะไม่นับผู้สมัคร 2 ระบบ พรรคการเมืองตามข้อ (1) สามารถจัดอันดับความสำคัญที่เท่าเทียมกับผู้สมัคร 2 ระบบ ในบัญชีรายชื่อได้

### (3) การแจ้งชื่อในระบบสัดส่วนสำหรับวุฒิสภา

พรรคการเมืองที่มีสมาชิกอย่างน้อย 5 คนเป็นสมาชิกรัฐสภา (Diet Members) หรือได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อย ร้อยละ 2 ของคะแนนเสียงทั่วประเทศในการเลือกตั้งระดับประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งครั้งหลังสุด และองค์การทางการเมืองต่างๆ ซึ่งพร้อมที่จะส่งผู้สมัครเป็นจำนวนอย่างน้อย 10 คน ในการเลือกตั้งปกติ รวมทั้งการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งท้องถิ่น สามารถยื่นรายชื่อผู้สมัครทั่วประเทศได้ โดยเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของผู้ที่จะถูกเลือก (มาตรา 86-3)

กรณีนี้จะห้ามมิให้มีผู้สมัคร 2 ระบบสำหรับการเลือกตั้งอื่นๆ ด้วย

### (4) การแจ้งชื่อสำหรับการเลือกตั้งอย่างอื่นนอกเหนือจากข้อ (1) (2) และ (3)

ผู้สมัครอาจจะประกาศชื่อด้วยตนเองหรือให้ผู้เสนอชื่อตนเป็นผู้ประกาศชื่อแทนได้

## 2. ระยะเวลาของการแจ้งชื่อ

การแจ้งชื่อผู้สมัครลงเลือกตั้งจะต้องดำเนินการในวันที่มีการประกาศวันเลือกตั้งต่อสาธารณะ

## 3. ข้อห้ามและข้อจำกัดของผู้สมัครลงเลือกตั้ง

ห้ามมิให้บุคคลใดสมัครลงเลือกตั้งมากกว่า 1 ประเภท ในเวลาเดียวกัน (ยกเว้นกรณีผู้สมัคร 2 ระบบ) และผู้ที่ไม่มีสិทธิเลือกตั้ง ไม่สามารถสมัครลงเลือกตั้งได้ (มาตรา 87)

นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการเป็นผู้สมัครลงเลือกตั้งของข้าราชการ (โดยมีข้อยกเว้นบางประการ) รวมทั้งบุคคลอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ในหน่วยงานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (มาตรา 88 และ 89)

## 4. การวางหลักประกัน (Deposits)

เว้นแต่ที่กำหนดไว้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองเล็กและหมู่บ้าน ผู้สมัครลงเลือกตั้งผู้เสนอชื่อผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง จะต้องวางหลักประกันเป็นเงินตามจำนวนที่กำหนดเมื่อบุคคลดังกล่าวประกาศชื่อผู้สมัครลงเลือกตั้ง (มาตรา 92) Legislative Institutional Repository of Thailand





วิธีการคำนวณการยืมเงินประกัน

ประเภทของการเลือกตั้ง	การคำนวณ
สภาผู้แทนราษฎร - ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งระบบพรรค - ระบบสัดส่วน	ถ้า $X \leq 1/10 \times Y$ จะยึดเงินประกันทั้งหมด ถ้า $(X_1 \times 3,000,000) + (X_2 \times 6,000,000) = S < D$ จำนวนที่ผูกมัด = $D - S$
วุฒิสภา - ระบบแบ่งเขตเลือกตั้งสองชั้น - ระบบสัดส่วน	ถ้า $X \leq 1/8 (Y/N)$ จะยึดเงินประกันทั้งหมด ถ้า $(X_3 \times 2) + X_4$ จำนวนที่ผูกมัด = $1,000,000 \times (X_4 - X_3) \times 2$
สภาท้องถิ่น (จังหวัดหรือเมือง/เมือง)	ถ้า $X \leq 1/10 (Y/N)$ จะยึดเงินประกันทั้งหมด
ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี	ถ้า $X \geq 1/10 \times Y$ จะยึดเงินประกันทั้งหมด

หมายเหตุ	X	หมายถึง	จำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับ
	Y	หมายถึง	จำนวนคะแนนเสียงที่สมบูรณ์ของเขตเลือกตั้ง
	N	หมายถึง	จำนวนที่นั่งที่กำหนดไว้ในเขตเลือกตั้ง
	D	หมายถึง	จำนวนเงินประกัน
	X1	หมายถึง	จำนวนผู้สมัครที่ได้รับเลือก (ผู้สมัครที่มีรายชื่อสมัครแบบ 2 ระบบ และได้รับเลือกตามระบบแบ่งเขตเลือกตั้งส่วนบุคคล)
	X2	หมายถึง	จำนวนที่ได้รับเลือก (โดยไม่รวม X1)
	X3	หมายถึง	จำนวนที่ได้รับเลือก
	X4	หมายถึง	จำนวนของผู้สมัคร

**บทที่ 10****การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง****1. หลักของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง**

การเลือกตั้งจะต้องดำเนินการโดยการลงคะแนนเสียง ต่อไปนี้จะได้พิจารณาและอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

**(1) หลักการลงคะแนนเสียง**

การกาบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้น ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องดำเนินการด้วยตนเอง ในวันเลือกตั้ง และ ณ สถานที่ที่จัดไว้เพื่อการลงคะแนนเสียงโดยเฉพาะ

**(2) การลงคะแนนเสียงโดยสมัครใจ**

การลงคะแนนเสียงเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้ใช้สิทธิที่จะตัดสินใจเองว่าจะใช้สิทธิลงคะแนนเสียงหรือไม่

**(3) หลักประกันความลับ**

ความลับในการลงคะแนนเสียงได้รับการประกันโดยรัฐธรรมนูญ

**(4) หลัก “1 คน 1 เสียง” ระบบการลงคะแนนเสียงครั้งเดียว**

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะลงคะแนนเสียงครั้งเดียวในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง คำว่า “การเลือกตั้ง” ณ ที่นี้ หมายถึง การเลือกตั้งระดับชาติแต่ละประเภทของทั้ง 2 สภา จะถูกแยกออกเป็นการเลือกตั้งต่างหากจากกัน กล่าวคือ เป็นการเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน (มาตรา 37 ของกฎหมายเลือกตั้ง)





### รูปแบบของบัตรเลือกตั้ง

#### 1) บัตรเลือกตั้งสำหรับระบบแบ่งเขต

ด้านหน้า

(พับ)

บัตรเลือกตั้ง.....	จังหวัด (เมือง) (เขต) (เมืองเล็ก) (หมู่บ้าน) คณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง (ประทับตรา)

ด้านหลัง

(พับ)

คำแนะนำ 1. เขียนชื่อของผู้สมัครลงเลือกตั้ง 1 คนลงในช่องด้านล่าง 2. ห้ามเขียนชื่อบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้สมัครลงเลือกตั้ง	
ชื่อของผู้สมัครลงเลือกตั้ง	

#### 2) บัตรเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

ด้านหน้า

(พับ)

บัตรเลือกตั้ง.....	จังหวัด (เมือง) (เขต) (เมืองเล็ก) (หมู่บ้าน) คณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง (ประทับตรา)





ด้านหลัง

(พับ)	<p>คำแนะนำ</p> <p>ให้เขียนชื่อเต็มหรือชื่อย่อของ 1 พรรคการเมือง หรือ 1 องค์กรทางการเมือง</p>
	<p>เขียนชื่อเต็มหรือชื่อย่อของพรรคการเมือง หรือองค์กรทางการเมือง</p>

ผู้ลงคะแนนเสียงจะต้องเขียนชื่อของผู้สมัครเพียง 1 คน (ในกรณีการเลือกตั้งของทั้ง 2 สภาในระบบสัดส่วน ให้เขียนชื่อเต็มหรือชื่อย่อของ 1 พรรคการเมือง หรือองค์กรทางการเมือง) ในบัตรเลือกตั้ง (มาตรา 46 ประกอบกับมาตรา 68)

ผู้ลงคะแนนเสียงจะต้องเขียนชื่อผู้สมัครลงเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ใช้สิทธิเป็นผู้พิการทางร่างกาย หรืออ่านหนังสือไม่ออก จะมีเจ้าหน้าที่พิเศษให้ความช่วยเหลือสำหรับการลงคะแนนเสียงด้วยอักษรเบรลล์ได้รับอนุญาตให้ใช้ได้สำหรับคนตาบอด (มาตรา 47 และ 48)

ในกรณีของการเลือกตั้งหัวหน้ารัฐบาลระดับท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น (สามารถกำหนดโดยออกเป็นเทศบัญญัติได้ ตามมาตรา 46-2) สามารถจัดทำบัตรเลือกตั้งที่พิมพ์ชื่อผู้สมัครไว้ในบัตรได้ และผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสามารถกาชื่อคนใดคนหนึ่งในบัตรได้

## 2. เขตลงคะแนนเสียง และหน่วยลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

พื้นที่หนึ่งๆ เพื่อการลงคะแนนเสียงเรียกว่า “เขตลงคะแนนเสียง (Polling District)” ซึ่งในเขตเทศบาลหนึ่งๆ โดยปกติจะถูกแบ่งเป็นหลายๆ เขตลงคะแนนเสียง แล้วแต่เหตุการณ์ ในการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 1996 มีเขตลงคะแนนเสียงทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 53,214 เขต

แต่ละเขตลงคะแนนเสียงจะมีหน่วยลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Polling Station) 1 หน่วยส่วนใหญ่ หน่วยลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะอยู่ที่สำนักงานเทศบาล โรงเรียน หรือศาลาประชาคม

## 3. ผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงและผู้สังเกตการณ์การลงคะแนนเสียง

ผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียง (Superintendent of the Poll) มีหน้าที่รับผิดชอบจัดการการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งในระดับเทศบาลจะเป็นผู้คัดเลือกมาจากผู้อยู่อาศัยที่มีสิทธิเลือกตั้งนั้นๆ ในเขตดังกล่าว (มาตรา 37)



ผู้สังเกตการณ์จะทำหน้าที่ดูแลระบบการจัดการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพื่อจะดูว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับเทศบาลจะเป็นผู้คัดเลือกบุคคล 2-5 คนมาทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 38)

#### 4. ระยะเวลาการลงคะแนนเสียง

โดยปกติการลงคะแนนเสียงจะเริ่มตั้งแต่เวลา 7.00 น. ถึง 20.00 น. ของวันเลือกตั้ง ภายใต้สถานการณ์พิเศษ คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับเทศบาลอาจปรับเวลาเริ่มต้นให้เร็วขึ้นหรือช้ากว่าปกติได้ไม่เกิน 2 ชั่วโมง (โดยต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดก่อน) เวลาปิดก็อาจมีการปรับให้ช้าออกไปอีกได้ไม่เกิน 4 ชั่วโมง (มาตรา 40)

#### 5. การลงคะแนนเสียงล่วงหน้า (Absentee Balloting) (มาตรา 49)

โดยหลักแล้ว ผู้ออกเสียงจะต้องลงคะแนนเสียง ณ จุดลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามหากดีสำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุการทำงาน การเจ็บป่วย หรือเหตุผลเฉพาะอื่นๆ ก็มีข้อกำหนดให้สามารถลงคะแนนเสียงล่วงหน้าได้ โดยผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงล่วงหน้าจะต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงได้จนถึงวันก่อนวันเลือกตั้ง ณ หน่วยลงคะแนนเสียงที่กำหนดไว้ ซึ่งโดยปกติจะเป็นสำนักงานเทศบาล

นอกจากนั้น ผู้มีสิทธิที่มีความพิการทางร่างกายอย่างมากก็ได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ได้

### บทที่ 11

## การนับคะแนนเสียงและผลการตัดสินผู้ถูกเลือก

### 1. การนับคะแนนเสียง

ในการดำเนินการนับคะแนนเสียง จะมีการแต่งตั้งผู้ควบคุมการนับคะแนนเสียงขึ้นสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และในระหว่างการนับคะแนนเสียงนั้น จะมีผู้สังเกตการณ์ร่วมอยู่ด้วยตลอดเวลา สำหรับเขตพื้นที่ของการนับคะแนนเสียงนั้น โดยปกติจะเท่ากับเขตเทศบาล (มาตรา 18 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

ผู้ควบคุมการนับคะแนนเสียงจะต้องรายงานจำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครแต่ละคนได้รับ และผลการเลือกตั้งอื่นๆ แก่ประธานกรรมการสรุปผลการเลือกตั้งเมื่อการนับเสร็จสิ้นลง



## 2. การตัดสินผู้ได้รับเลือก

ประธานกรรมการสรุปผลการเลือกตั้งจะเรียกประชุมคณะกรรมการสรุปการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาตัดสินว่าผู้สมัครรายใดชนะการเลือกตั้งโดยพิจารณาจากผลการนับคะแนนเสียง วิธีการพิจารณาตัดสินระหว่างระบบแบ่งเขตเลือกตั้งตัวบุคคลและระบบสัดส่วนจะแตกต่างกัน

### (1) ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 95)

ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งตัวบุคคลคนเดียว (ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าองค์กรระดับท้องถิ่น) ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะได้รับการประกาศเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง ส่วนในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งหลายคน ผู้ชนะจะถูกพิจารณาจากคะแนนเสียงที่ได้รับเรียงตามลำดับ อย่างไรก็ตามก่อนจะมีการลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการ ผู้สมัครถูกกำหนดให้จะต้องได้รับคะแนนเสียงสูงกว่าจำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่มีผู้สมัครมากกว่า 1 คนได้รับคะแนนเสียงเท่ากันสำหรับที่นั่งสุดท้าย ประธานกรรมการสรุปผลการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะตัดสินผู้ชนะโดยการจับสลาก

**จำนวนคะแนนเสียงขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดว่าผู้สมัครจะต้องได้รับ**

ประเภทของการเลือกตั้ง	การคำนวณ
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับต้องมากกว่า 1/3 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ออกในเขตเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ	จำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับต้องมากกว่า 1/5 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ออกในการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน	จำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับต้องมากกว่า 1/4 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ออกในการเลือกตั้ง
ระบบตนเองระดับท้องถิ่น	จำนวนคะแนนเสียงที่ผู้สมัครได้รับต้องมากกว่า 1/4 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ออกในการเลือกตั้ง

### (2) ระบบสัดส่วน (มาตรา 95-2)

ภายใต้ระบบนี้ ที่นั่งจะถูกแจกจ่ายให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ ตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ (ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึงในแต่ละเขตเลือกตั้งในภูมิภาค)



ส่วนในกรณีของวุฒิสภา หมายถึงระดับประเทศ) วิธีการจัดสรรที่นั่งจะใช้สูตร d'Hondt Formula กล่าวคือจัดสรรที่นั่งให้แก่แต่ละพรรคตามผลลัพธ์ของการหารจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับด้วยจำนวนเต็ม ตัวอย่างเช่นในการจัดสรรที่นั่งให้แก่ 3 พรรคในการแบ่ง 10 ที่นั่งใน ส่วนภูมิภาคดังนี้

	พรรค A	พรรค B	พรรค C
คะแนนเสียงที่ได้รับ	270,000	354,000	340,000
หารด้วย 1	270,000 (2)	354,000 (1)	340,000 (4)
หารด้วย 2	135,000 (5)	177,000 (3)	170,000 (10)
หารด้วย 3	90,000 (7)	118,000 (6)	113,333
หารด้วย 4	67,500	88,500 (8)	85,000
หารด้วย 5	54,000	70,800 (9)	68,000
หารด้วย 6	45,000	59,000	56,667
การจัดสรรที่นั่ง	3 ที่นั่ง	5 ที่นั่ง	2 ที่นั่ง

ที่นั่งซึ่งพรรคหนึ่งได้รับไป จะถูกจัดสรรให้กับผู้สมัครของตนเรียงตามลำดับในบัญชีรายชื่อเมื่อตำแหน่งว่างลง ผู้ที่มีคะแนนลำดับรองจะได้รับที่นั่งแทนตามลำดับ

ในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่อนุญาตให้มีผู้สมัครแบบ 2 ระบบ ได้นั้น ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียวจะถูกตัดชื่อออกไปจากบัญชีรายชื่อของระบบสัดส่วน ในการที่จะแยกแยะผู้สมัครแบบ 2 ระบบที่ได้รับเลือกตั้งแล้วนั้น คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดจะต้องแจ้งผลการเลือกตั้งระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียวไปยังคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งกลาง ในกรณีที่การเลือกตั้งทั้ง 2 ระบบ ดำเนินการไปพร้อมกัน (มาตรา 101)





## บทที่ 12 การรณรงค์การเลือกตั้ง

ในขณะที่ได้มีข้อจำกัดมากมายถูกกำหนดขึ้นเกี่ยวกับการรณรงค์การเลือกตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาไว้ซึ่งการเลือกตั้งยุติธรรมและเท่าเทียมกัน ก็ได้มีการแนะนำ จัดการ และสนับสนุนการรณรงค์การเลือกตั้งบางประการขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ข้างต้นเช่นกัน ต่อไปนี้ก็จะได้พิจารณาในรายละเอียดของระบบดังกล่าว

เช่นเดียวกันกับระบบอื่นที่ได้อธิบายผ่านไปแล้ว การรณรงค์การเลือกตั้งจะมีลักษณะที่แตกต่างกันระหว่างระบบแบ่งเขตเลือกตั้งและระบบสัดส่วน ในระบบสัดส่วน โดยทั่วไปแล้ว ผู้สมัครแต่ละคนไม่สามารถดำเนินการรณรงค์การเลือกตั้งเป็นปัจเจกบุคคลได้ เนื่องจากบุคคลหลักในการรณรงค์จะเป็นพรรคการเมือง และสิ่งที่จะต้องเพิ่มเติมเข้าไปในเนื้อหาของการรณรงค์การเลือกตั้งก็คือ พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียวสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มักจะเป็นบุคคลหลักเช่นกัน ในที่นี้เราใช้คำว่า “พรรคการเมือง” เพื่อที่จะแสดงให้เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองข้างต้น

### 1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการรณรงค์การเลือกตั้ง

การรณรงค์การเลือกตั้งได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะในระยะเวลาเริ่มตั้งแต่วันประกาศชื่อผู้สมัครจนถึงวันก่อนวันเลือกตั้ง (มาตรา 129 ของกฎหมายเลือกตั้ง) ระยะเวลาเหล่านี้จะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทของการเลือกตั้ง (มาตรา 31-34) แต่จะห้ามมิให้มีการรณรงค์การเลือกตั้งก่อนวันประกาศชื่อผู้สมัครโดยเด็ดขาด

#### ระยะเวลาของการรณรงค์การเลือกตั้ง

ประเภทของการเลือกตั้ง	ระยะเวลา
สมาชิกวุฒิสภาและผู้ว่าราชการจังหวัด	17 วัน
นายกเทศมนตรีเมืองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ (Designated Cities)	14 วัน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	12 วัน
สมาชิกสภาจังหวัดและเมืองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ (Designated Cities)	9 วัน
สมาชิกสภาและนายกเทศมนตรีของเมืองใหญ่	7 วัน
สมาชิกสภาและนายกเทศมนตรีของเมืองเล็กและหมู่บ้าน	5 วัน



## 2. ข้อจำกัดต่อการรณรงค์การเลือกตั้งเกี่ยวกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งการเลือกตั้งที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน จึงมีข้อกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะและบุคคลประเภทในการเข้าร่วมการรณรงค์การเลือกตั้งดังนี้

### (1) เจ้าหน้าที่ระดับบริหารที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ผู้ควบคุมการลงคะแนนคะแนนเสียงหรือการนับคะแนนเสียง และประธานกรรมการสรุปผลการเลือกตั้งหรือประธานอนุกรรมการสรุปผลการเลือกตั้ง ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการรณรงค์การเลือกตั้งในพื้นที่ที่บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 135)

### (2) เจ้าหน้าที่ให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้

เจ้าหน้าที่ให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ต่อไปนี้ ถูกห้ามมิให้ดำเนินการเกี่ยวกับการรณรงค์การเลือกตั้งตลอดระยะเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่ (มาตรา 136)

- สมาชิกของคณะกรรมการผู้จัดการเลือกตั้งกลาง เจ้าหน้าที่ของกระทรวงกิจการภายในที่มีหน้าที่ทำงานเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการข้างต้น สมาชิกคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งอื่นๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเหล่านี้

- ผู้พิพากษา
- อัยการ
- ผู้ตรวจสอบบัญชี
- สมาชิกของคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Commissions)
- ตำรวจ
- เจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีทั้งของรัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่น

### (3) เจ้าหน้าที่อื่นๆ

ข้าราชการของรัฐบาลทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตลอดจนที่ทำงานในหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่ระบุไว้ ไม่สามารถร่วมการรณรงค์การเลือกตั้งโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนได้ (มาตรา 136-2) ภายใต้กฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดจะถูกห้ามมิให้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองเกือบทั้งหมด (มาตรา 102 ของกฎหมายดังกล่าว) ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับท้องถิ่น ยังมีการรณรงค์บางประเภทที่อนุญาตให้เข้าร่วมได้แต่ต้องอยู่นอกพื้นที่การทำงานของตน (มาตรา 36 ของกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับท้องถิ่น)

### (4) กรณีอื่นๆ

ข้อจำกัดยังมีต่อครูอาจารย์ผู้เยาว์ (อายุไม่ถึง 20 ปี) และบุคคลที่ถูกระงับสิทธิเลือกตั้งเนื่องจากกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือละเมิดกฎหมายการควบคุมเงินทุนสนับสนุนทางการเมือง (มาตรา 137 และ 137-3 ของกฎหมายเลือกตั้ง)



### 3. การพูดในที่สาธารณะในการรณรงค์การเลือกตั้ง

การพูดในที่สาธารณะเป็นวิธีการพื้นฐานอย่างหนึ่งของการรณรงค์การเลือกตั้ง แต่ก็มีข้อจำกัดบางประการตามกฎหมายเลือกตั้ง

#### (1) การปราศรัยโดยตัวผู้สมัครเองหรือโดยพรรคการเมือง

ผู้สมัครแต่ละคนสามารถกล่าวปราศรัยในสถานที่สาธารณะ (เช่น โรงเรียน หอประชุม ของชุมชน เป็นต้น) ได้ (มาตรา 161) การดำเนินการดังกล่าว สามารถทำได้เพียงครั้งเดียวโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในแต่ละสถานที่ (มาตรา 164)

นอกจากนั้น พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครดังกล่าวก็ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวได้ตามสถานที่ข้างต้นเช่นกัน (มาตรา 161)

อย่างไรก็ดี มีข้อห้ามมิให้มีการรณรงค์โดยการปราศรัยสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบระบบสัดส่วน

#### (2) การเดินรณรงค์ตามถนน (Street Rallies)

การเดินรณรงค์โดยตัวผู้สมัครเองหรือโดยพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครได้รับอนุญาตให้กระทำได้ตั้งแต่เวลา 08.00-20.00 น. ในกรณีของการเดินรณรงค์โดยตัวผู้สมัครเอง กฎหมายบังคับให้บุคคลดังกล่าวต้องถือป้ายพิเศษที่จัดทำให้โดยคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง และมีการจำกัดจำนวนของเจ้าหน้าที่ของผู้สมัครที่ร่วมรณรงค์ (มาตรา 164-5 ถึง 164-7)

อย่างไรก็ดี มีข้อห้ามมิให้มีการเดินรณรงค์สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบระบบสัดส่วน

#### (3) การออกอากาศทางวิทยุและโทรทัศน์

ในการเลือกตั้งระดับชาติและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจใช้การรณรงค์ผ่านทางสื่อวิทยุและโทรทัศน์ ในการดำเนินการผ่านสื่อดังกล่าวสามารถกระทำได้ใน 2 กรณีคือ การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และการนำเสนอประวัติอาชีพการทำงานของผู้สมัคร

- การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองนั้น ตัวผู้สมัครเอง (ในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด) หรือพรรคการเมือง (สำหรับการเลือกตั้งประเภทอื่น) สามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านทางสถานีวิทยุและโทรทัศน์ในเครือข่ายของ NHK หรือสถานีของเอกชนได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ในกรณีที่เป็นการดำเนินการของพรรคการเมือง พรรคการเมืองสามารถแนะนำตัวผู้สมัครของตนผ่านทางวิทยุและโทรทัศน์ได้ด้วย (มาตรา 150)

- การนำเสนอประวัติอาชีพการทำงานของผู้สมัครนั้น สถานีออกอากาศถูกบังคับต้องให้บริการแก่ผู้สมัคร (ไม่รวมถึงผู้สมัครในระบบสัดส่วน) โดยการออกอากาศถึงชื่อ อายุ ประวัติ ตลอดจนข้อมูลอื่นๆ ของผู้สมัคร ผ่านทางวิทยุและโทรทัศน์ (มาตรา 151)



#### 4. การรณรงค์การเลือกตั้งโดยใช้ข้อความหรือรูปภาพ

การใช้โปสเตอร์ แผ่นปลิว และบัตรโปสเตอร์ ถือเป็นวิธีการพื้นฐานที่สุดสำหรับการรณรงค์ เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งความยุติธรรม จึงมีข้อกำหนดที่เข้มงวดบังคับกับการใช้วิธีการดังกล่าว สำหรับวิธีการอื่นซึ่งกฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดไว้จะถูกห้ามโดยชอบด้วยกฎหมายในการนำมาใช้กับการรณรงค์การเลือกตั้ง

##### (1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการแจกจ่ายเอกสารบทความในการรณรงค์

ห้ามมิให้มีการแจกจ่ายเอกสารบทความในการรณรงค์ เว้นแต่จะใช้บัตรโปสเตอร์ขนาดมาตรฐานและแผ่นปลิวตามขนาดที่กำหนดไว้ในตารางด้านล่าง (มาตรา 142) สำหรับพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระบบสัดส่วน ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการรณรงค์โดยใช้วัสดุเอกสารใดๆ ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรในระบบสัดส่วน พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้ใช้แผ่นปลิวได้ 2 ประเภท และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบเลือกคนเดียวตามการแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองสามารถใช้โปสเตอร์ขนาดมาตรฐานและแผ่นปลิวได้

ตัวผู้สมัครแต่ละคนได้รับอนุญาตให้ใช้แผ่นปลิวได้เฉพาะการเลือกตั้งของทั้ง 2 สภา ในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่านั้น แผ่นโปสเตอร์ที่ผู้สมัครได้รับอนุญาตให้ใช้ได้ จะมีการจัดทำไว้ให้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย


**จำนวนโปสการ์ดและแผ่นปลิวที่อนุญาตให้แจกจ่ายได้**

ประเภทการเลือกตั้ง	จำนวนโปสการ์ดที่ได้รับอนุญาต	จำนวนแผ่นปลิวที่ได้รับอนุญาต
การเลือกตั้งสภาผู้แทน ระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียว	35,000	70,000 (ขึ้นอยู่กับทั้ง 2 ชนิด)
- ตัวผู้สมัคร	20,000 x M สำหรับแต่ละ	40,000 x M สำหรับแต่ละจังหวัดที่
- พรรคการเมือง	จังหวัดที่เกี่ยวข้อง	เกี่ยวข้อง (ไม่เกิน 40,000 ในแต่ละ
		เขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง)
ระบบสัดส่วน	ต้องห้าม	ไม่จำกัดจำนวนในเขตเลือกตั้งที่
- พรรคการเมือง		เกี่ยวข้อง (ขึ้นอยู่กับทั้ง 2 ชนิด)
การเลือกตั้งวุฒิสภา		
- ระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	$35,000 + 2,500 \times (N-1)$	$100,000 + 15,000 \times (N-1)$
		(ไม่เกิน 300,000, ขึ้นอยู่กับทั้ง 2
		ชนิด)
- ระบบสัดส่วน	ต้องห้าม	ต้องห้าม
ผู้ว่าราชการจังหวัด	$35,000 + 2,500 \times (N-1)$	ต้องห้าม
สมาชิกสภาจังหวัด	8,000	ต้องห้าม
นายกเทศมนตรีที่มีรองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ	35,000	ต้องห้าม
สมาชิกสภาเมืองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ	4,000	ต้องห้าม
นายกเทศมนตรีเมืองใหญ่ (Cities)	8,000	ต้องห้าม
สมาชิกสภาเมืองใหญ่	2,000	ต้องห้าม
นายกเทศมนตรีเมืองเล็กและหมู่บ้าน	2,000	ต้องห้าม
สมาชิกสภาเมืองเล็กและหมู่บ้าน	800	ต้องห้าม

หมายเหตุ M หมายถึง จำนวนผู้สมัครในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียวในจังหวัดที่เกี่ยวข้อง  
 N หมายถึง จำนวนเขตเลือกตั้งแบบเลือกคนเดียว (ของสภาผู้แทนราษฎร) ใน  
 จังหวัดที่เกี่ยวข้อง

**(2) การจัดแสดงข้อความหรือรูปภาพของการรณรงค์**

ห้ามมิให้มีการจัดแสดงข้อความหรือรูปภาพเพื่อการรณรงค์นอกเหนือไปจากที่รายการกำหนดไว้ต่อไปนี้ สำหรับการเลือกตั้งวุฒิสภาในระบบสัดส่วน มีเพียงรายการที่ 1 ที่ได้รับอนุญาตให้ทำได้ ส่วนการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในระบบสัดส่วน ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ตามรายการที่ 1, 2, 4 และ 6 นอกจากนั้น ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับขนาดและจำนวนเช่นกัน (มาตรา 143)



1. ไปสเตอร์ ชง ตะเกียง และป้ายข้อความที่จัดแสดงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุสำนักงานที่ตั้งของการรณรงค์การเลือกตั้ง
2. ไปสเตอร์ ชง ตะเกียง และป้ายข้อความที่ติดบนรถยนต์ หรือเรือ เพื่อการรณรงค์การเลือกตั้ง
3. สายสะพาย และป้ายผูกแขนสวมอยู่บนตัวของผู้สมัคร
4. ไปสเตอร์ ชง ตะเกียง และป้ายข้อความที่ติดอยู่ในสถานที่ที่มีการกล่าวปราศรัยสำหรับในการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียว หรือวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ชงหรือป้ายข้อความจะต้องวางแสดงอยู่นอกสถานที่จัดงาน ประชุม และห้ามมิให้มีการแสดงบทความหรือรูปภาพอื่นๆ (มาตรา 164-2 วรรค 1 และ 4)
5. ไปสเตอร์ที่ประกาศสถานที่ประชุมของผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียว หรือวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
6. การใช้ไปสเตอร์ในการรณรงค์การเลือกตั้งในทางอื่นๆ

คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของแต่ละเขตเทศบาลจะเป็นผู้จัดหาสถานที่สำหรับแสดงไปสเตอร์ตามข้อ 5 และ 6 ข้างต้นไว้ให้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียว หรือวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจะห้ามมิให้มีการติดไปสเตอร์ในสถานที่อื่นๆ ส่วนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และนายกเทศมนตรีระดับเทศบาล รัฐบาลของจังหวัดหรือเทศบาลที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้จัดหาสถานที่แสดงไปสเตอร์โดยเป็นไปตามข้อกำหนดในเทศบัญญัติของแต่ละแห่ง

ไปสเตอร์สามารถจัดทำขึ้นได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ สำหรับตัวบุคคลผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียว หรือวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น (รวมทั้งการเลือกตั้งองค์กรในระดับจังหวัดและระดับเมืองใหญ่ ถ้ามีข้อกำหนดไว้ในเทศบัญญัติ)

### (3) การโฆษณาในหนังสือพิมพ์

ตัวผู้สมัครหรือพรรคการเมืองสามารถลงโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ได้ในช่วงเวลารณรงค์การเลือกตั้งโดยต้องอยู่ภายในข้อจำกัดของกฎหมายเลือกตั้ง การโฆษณาเหล่านี้อาจกระทำได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่เกินจำนวนฉบับที่กำหนดไว้ ในกรณีของการเลือกตั้งทั้ง 2 สภา และผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 149)



#### (4) คู่มือเลือกตั้ง (Election Bulletins)

หนังสือคู่มือที่เป็นทางการซึ่งประกอบด้วย ชื่อของผู้สมัคร ความคิดเห็นทางการเมือง และประวัติของบุคคลดังกล่าว จะถูกจัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียว หรือวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนในกรณีของการเลือกตั้งทั้ง 2 สภาในระบบสัดส่วน คู่มือเลือกตั้งจะถูกจัดพิมพ์ขึ้นโดยระบุชื่อพรรคการเมือง ความเห็นทางการเมือง ชื่อและประวัติของผู้สมัครที่จดทะเบียนไว้ และลำดับของผู้สมัครที่คาดว่าจะชนะการเลือกตั้ง (มาตรา 167 ถึง 172-2)

คู่มือนี้จะถูกจัดทำโดยคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจังหวัด และในการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและนายกเทศมนตรี ก็สามารถจัดทำคู่มือนี้ได้หากมีข้อกำหนดในเทศบัญญัติ

#### 5. การควบคุมและข้อจำกัดอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการรณรงค์การเลือกตั้ง

##### (1) ข้อห้ามเกี่ยวกับการเดินหาเสียงตามบ้าน (มาตรา 138)

นอกจากผู้สมัครและผู้ร่วมการรณรงค์จะถูกห้ามแล้ว ยังห้ามมิให้บุคคลใดๆ ทำการเดินหาเสียงตามบ้านพักอาศัย สถานที่ทำงาน หรือสถานที่อื่นใดของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อที่จะขอคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

##### (2) ข้อห้ามเกี่ยวกับการรณรงค์รวบรวมรายชื่อ (มาตรา 138-2)

ห้ามมิให้รณรงค์การรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างอิทธิพลต่อทางเลือกในการตัดสินใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

##### (3) ข้อห้ามเกี่ยวกับการตีพิมพ์ผลการสำรวจคะแนนนิยม (มาตรา 138-3)

ห้ามมิให้ผู้ใดตีพิมพ์ความคืบหน้าหรือผลของการสำรวจคะแนนนิยมที่มีต่อผู้สมัครผู้ซึ่งอาจได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรสาธารณะ

##### (4) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการแจกจ่ายอาหารและเครื่องดื่ม (มาตรา 139)

ในกรณีปกติให้แจกจ่ายได้เฉพาะชาและขนม และสำหรับการเลือกตั้งประเภทอื่นนอกเหนือจากการเลือกตั้งทั้ง 2 สภาในระบบสัดส่วน ให้แจกจ่ายได้เฉพาะอาหารกล่องมือกลางวันต่อผู้ร่วมรณรงค์และเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานเลือกตั้งเท่านั้น

##### (5) ข้อห้ามเกี่ยวกับขบวนแห่ในที่สาธารณะ (มาตรา 140)

การแห่ในที่สาธารณะถูกห้ามอย่างเด็ดขาดในการรณรงค์การเลือกตั้ง

##### (6) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้รถยนต์ เรือ และเครื่องกระจายเสียง (มาตรา 141)

การใช้รถยนต์ เรือ และเครื่องกระจายเสียงมีข้อจำกัดดังนี้

1) การเลือกตั้งทั้ง 2 สภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น รวมทั้งนายกเทศมนตรีในระดับเทศบาล ผู้สมัคร 1 คน จะได้รับอนุญาตให้ใช้รถยนต์ 1 คัน เรือ 1 ลำ และเครื่องขยายเสียง 1 ชุด



สำหรับการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรในระบบแบ่งเขตเลือกคนเดียวและวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น ผู้สมัครอาจใช้รถยนต์ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

2) สำหรับการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองสามารถใช้พาหนะและอุปกรณ์เหล่านี้ได้ภายในจำนวนที่กำหนด แต่การเลือกตั้งวุฒิสภาในระบบสัดส่วน พรรคการเมืองจะไม่สามารถได้รับอนุญาตให้ใช้สิ่งเหล่านี้ได้เลย

(7) ข้อจำกัดเกี่ยวกับกิจกรรมโฆษณาชวนเชื่อหลังการเลือกตั้ง (มาตรา 178)

กิจกรรมบางประเภทหลังการเลือกตั้งจะถูกห้ามอย่างสิ้นเชิง รวมถึงการเยี่ยมเยียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบ้าน การแจกจ่ายข้อความและรูปภาพ การใช้หนังสือพิมพ์และนิตยสาร ตลอดจนการจัดงานเลี้ยงแสดงความยินดี

## 6. การรณรงค์การเลือกตั้งที่ได้รับการสนับสนุนและ/หรือจัดการโดยรัฐ

ทั้งๆ ที่มีข้อจำกัดต่างๆ ถูกกำหนดขึ้นในการรณรงค์การเลือกตั้งโดยกฎหมายเลือกตั้ง แต่เนื่องจากการรณรงค์จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก จึงเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

ลักษณะเฉพาะอย่างหนึ่งของระบบการเลือกตั้งในญี่ปุ่นก็คือ มีการสนับสนุนและการจัดการต่อ การรณรงค์การเลือกตั้งโดยภาครัฐในระดับกว้าง เพื่อที่จะป้องกันการทุจริตและรับประกันโอกาสที่เท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 1996 งบประมาณที่รัฐได้ใช้ในการสนับสนุนและ/หรือจัดการการรณรงค์การเลือกตั้งเป็นจำนวนถึง 25,240 ล้านบาท

### บทที่ 13

## รายได้และค่าใช้จ่ายในการรณรงค์การเลือกตั้ง

### 1. ข้อจำกัดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายการรณรงค์การเลือกตั้ง

เพื่อที่จะขจัดความไม่เท่าเทียมกันในการรณรงค์อันเนื่องมาจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ และเพื่อที่จะลดภาระในทางเศรษฐกิจ ค่าใช้จ่ายในการการรณรงค์การเลือกตั้งจึงถูกจำกัดให้ใช้ได้ ในจำนวนที่กำหนด (มาตรา 194) สำหรับผลการตัดสินตัวบุคคลผู้ได้รับเลือกนั้น จะถูกเพิกถอนให้เป็นโมฆะถ้าพิสูจน์ได้ว่าค่าใช้จ่ายในการการรณรงค์การเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวสูงเกินกว่าที่กำหนดไว้

การจำกัดค่าใช้จ่ายจะพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้



LIRT



ประเภทของการเลือกตั้ง	ค่าใช้จ่ายการรณรงค์ของผู้สมัครแต่ละคน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ผู้สมัครแบบแบ่งเขตคนเดียว)	15 เยน x N + 19,000,000 เยน
สมาชิกวุฒิสภา (ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น)	(13 หรือ 20 เยน)* x N/M + 23,000,000 เยน
สมาชิกสภาจังหวัด	83 เยน x N/M + 3,900,000 เยน
สมาชิกสภาเมืองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ	149 เยน x N/M + 3,700,000 เยน
สมาชิกสภาเมือง (Cities) (ไม่รวมเมืองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ)	501 เยน x N/M + 2,200,000 เยน
สมาชิกสภาเมืองเล็กและหมู่บ้าน	1,120 เยน x N/M + 900,000 เยน
ผู้ว่าราชการจังหวัด	7 เยน x N + 24,200,000 เยน
นายกเทศมนตรีเมืองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ	7 เยน x N + 14,500,000 เยน
นายกเทศมนตรีเมืองใหญ่ (Cities) (ไม่รวมเมืองที่จัดตั้งเป็นพิเศษ)	81 เยน x N + 3,100,000 เยน
นายกเทศมนตรีเมืองเล็กและหมู่บ้าน	130 เยน x N + 1,300,000 เยน

หมายเหตุ \* หมายถึง ในกรณีที่จำนวนที่นั่งในเขตเลือกตั้งท้องถิ่นเท่ากับ 2 ก็จะใช้ 13 เยน ส่วนในกรณีอื่นๆ ให้ใช้ 20 เยน  
 M หมายถึง จำนวนสมาชิกที่จะถูกเลือกในเขตเลือกตั้ง  
 N หมายถึง จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จดทะเบียนในเขตเลือกตั้ง  
 อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดข้างต้นไม่ใช่บังคับการเลือกตั้งของทั้ง 2 สภาในระบบสัดส่วน

## 2. สมุหบัญชีการรณรงค์เลือกตั้ง

ผู้สมัคร หรือผู้เสนอชื่อผู้สมัครจำเป็นจะต้องแต่งตั้งบุคคลขึ้นรับผิดชอบเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของการรณรงค์การเลือกตั้ง (มาตรา 180) ค่าใช้จ่ายใดๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการรณรงค์การเลือกตั้ง โดยหลักการจะต้องถูกจ่ายโดยสมุหบัญชีการรณรงค์เลือกตั้ง (มาตรา 187)

สมุหบัญชีการรณรงค์จะต้องเก็บรักษาบันทึกรายได้ทั้งหมดรวมทั้งความช่วยเหลือต่างๆ ที่ได้รับและรายจ่าย และจะต้องรายงานสถานะการรับและใช้จ่ายต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง ภายในวันที่กำหนด (มาตรา 189) สำหรับรายงานข้างต้น จะมีการสรุปและเปิดเผยต่อสาธารณะ (มาตรา 192)

## 3. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการรับความช่วยเหลือ

มีข้อจำกัดหลายประการที่กำหนดขึ้นบังคับแก่ความช่วยเหลือในการเลือกตั้งหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ เพื่อที่จะคงไว้ซึ่งระบบการเลือกตั้งที่สะอาด และรัฐบาลที่ยุติธรรม



(1) การห้ามความช่วยเหลือโดยบุคคลผู้ใกล้ชิดองค์กรของรัฐระดับชาติและระดับท้องถิ่น บุคคลต่อไปนี้อาจห้ามมิให้ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ

- ก. บุคคลผู้มีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับหน่วยงานของรัฐระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นในทางสัญญาหรืออย่างอื่น (ห้ามเฉพาะความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง) (มาตรา 199 วรรค 1)
- ข. บริษัทหรือบริษัทที่ได้รับการอุดหนุนจากหน่วยงานของรัฐในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น (มาตรา 22-3 วรรค 1 และ 4 ของกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง)
- ค. บริษัทหรือบริษัทที่ได้รับเงินทุนหรือความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น (มาตรา 22-3 วรรค 2 และ 4 ของกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง)
- ง. บริษัทหรือบริษัทที่ได้รับเงินกู้ยืม ซึ่งผู้ให้กู้ยืมได้รับเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้จากหน่วยงานของรัฐในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น (มาตรา 199 วรรค 2 ของกฎหมายเลือกตั้ง)

(2) การห้ามความช่วยเหลือจากผู้สมัคร

ผู้สมัครหรือบุคคลผู้เตรียมตัวที่จะลงเลือกตั้ง ถูกห้ามมิให้ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลหรือองค์กรใดๆ ในเขตเลือกตั้งของตน นอกจากนั้นยังห้ามถึงการให้ความช่วยเหลือในนามของผู้สมัครหรือผู้เตรียมตัวที่จะลงเลือกตั้งด้วย (มาตรา 199-2)

(3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับความช่วยเหลืออื่น ๆ

ความช่วยเหลือต่อบุคคลหรือบริษัทใดๆ ในเขตเลือกตั้งของผู้สมัครหรือบุคคลผู้เตรียมตัวที่จะลงเลือกตั้ง โดยบริษัทหรือบริษัทอื่นที่บุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของหรือโดยบริษัทที่สนับสนุนบุคคลดังกล่าวจะถูกห้ามหรือถูกจำกัดเช่นกัน (มาตรา 199-3 และ 199-5)

(4) ข้อห้ามต่อการรับความช่วยเหลือจากบุคคลต่างชาติ

ห้ามมิให้มีการรับความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ จากบุคคล บริษัท หรือองค์กรต่างชาติ (มาตรา 22-5 ของกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง)

(5) ข้อห้ามความช่วยเหลือโดยไม่ออกนาม

ห้ามมิให้มีการให้หรือรับความช่วยเหลือที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ โดยไม่ออกนาม (มาตรา 22-6 ของกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง)



## บทที่ 14 การฟ้องร้อง

การฟ้องร้องเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบ่งได้ 2 ประเภทคือ กรณีที่เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง และกรณีที่เกี่ยวกับผลการตัดสินตัวบุคคลผู้ถูกเลือก

### 1. การฟ้องร้องที่เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง

ประเด็นสำคัญของการฟ้องร้องในกรณีนี้อยู่ที่ความสมบูรณ์ของกระบวนการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้มีสิทธิฟ้องคือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

#### (1) การฟ้องร้องในระดับเทศบาล (มาตรา 202)

ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือความเคลือบแคลงใจเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการเลือกตั้งที่มีขึ้นในเขตเทศบาล ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งประจำเขตเทศบาล หากผู้ร้องไม่พอใจผลการพิจารณาของคณะกรรมการระดับเทศบาล ก็สามารถร้องขอต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาทบทวนได้ และหากยังไม่พอใจผลการพิจารณาของระดับจังหวัดอีก ผู้ร้องสามารถฟ้องร้องต่อศาลสูงได้

#### (2) การฟ้องร้องในระดับจังหวัด (มาตรา 203)

ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัด และหากยังไม่พอใจผลการพิจารณาของระดับจังหวัดอีก ผู้ร้องสามารถฟ้องร้องต่อศาลสูงได้

#### (3) การฟ้องร้องในระดับชาติ

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง (รวมถึงพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในระบบเลือกตัวบุคคลตามเขตเลือกตั้ง หรือในกรณีของการเลือกตั้งสมาชิกทั้งสองสภาตามระบบสัดส่วน) หรือผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่มีข้อคัดค้านความสมบูรณ์ของการเลือกตั้งสามารถฟ้องร้องต่อศาลสูงได้โดยตรง

### 2. การฟ้องร้องเกี่ยวกับผลการตัดสินตัวบุคคลผู้ถูกเลือก

ในกรณีนี้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ความสมบูรณ์ของผลการตัดสินตัวบุคคลผู้ถูกเลือก โดยมีข้อสมมุติฐานเบื้องต้นว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย



สำหรับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ก็เป็นเช่นเดียวกับการฟ้องร้องที่เกี่ยวกับความสมบูรณ์ของการเลือกตั้ง คือผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสามารถยื่นคำคัดค้าน ยื่นคำร้องให้ทบวงนผลการพิจารณา และฟ้องร้องต่อศาลสูงได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีการเลือกตั้งสมาชิกของทั้งสองสภา ผู้มีสิทธิฟ้องร้องจะถูกจำกัดแต่เฉพาะผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง (แต่ไม่รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น)

## บทที่ 15 คดีอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ในประเทศญี่ปุ่น คดีอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ความผิดในทางอาญา (criminal offenses) และความผิดทางปกครอง (administrative offenses) ในกรณีแรกจะมีลักษณะที่มิใช่ความผิดทางศีลธรรม (อาจเรียกว่าเป็นความผิดอาญาโดยธรรมชาติ) และรวมทั้งการเรียกรับสินบน การฉ้อโกง เป็นต้น ส่วนในกรณีหลังจะเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎข้อบังคับในทางปกครองที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการรณรงค์การเลือกตั้ง เช่นการแจกจ่ายหรือแสดงเอกสารเผยแพร่

### 1. แนวโน้มของคดีอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

จากตารางด้านล่างจะแสดงถึงแนวโน้มของผิดอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ครั้งหลังสุด (20 ตุลาคม 1996)

ประเภทของความผิด	จำนวนคดี	จำนวนผู้ถูกจับกุม
การเรียกรับสินบน การให้ผลประโยชน์จูงใจ	757	1,531
การละเมิดกฎข้อบังคับเกี่ยวกับเอกสาร	24	65
การเดินหาเสียงตามบ้าน	8	57
การทำผิดต่อหลักเสรีภาพในการเลือกตั้ง	55	20
อื่นๆ	42	40
รวม	886	1,713

### 2. บทลงโทษต่อความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

นอกจากบทลงโทษที่กำหนดไว้โดยตรงตามกฎหมายการเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ (Public Offices Election Law) แล้ว ยังมีบทลงโทษเพิ่มเติมต่อความผิดอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้งดังนี้



(1) การเพิกถอนการเลือกตั้งและผลการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งเนื่องจากการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 251 และ 252)

การเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกเพิกถอนว่าไม่สมบูรณ์ เมื่อบุคคลดังกล่าวถูกพิสูจน์ได้ว่ากระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่บุคคลดังกล่าวได้รับเลือก และมีคำพิพากษาให้ลงโทษ

โดยปกติผู้กระทำผิดจะถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด

(2) การเพิกถอนการเลือกตั้งเนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้อื่น (มาตรา 251-4)

การเลือกตั้งของบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างระหว่างระดับชาติ ระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ) และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งของทั้งสองสภาตามระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น ซึ่งบุคคลดังกล่าวลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นครั้งแรกหลังจากเกษียณอายุ จะถูกเพิกถอนว่าไม่สมบูรณ์ ถ้าหากมีบุคคลอื่นซึ่งทำงานอยู่ในที่เดียวกันกับที่ที่บุคคลผู้ได้รับเลือกตั้งเคยดำรงตำแหน่ง ได้รับคำสั่งหรือคำขอร้องจากผู้ได้รับเลือกตั้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและบุคคลนั้นได้เกี่ยวข้องกับกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่นการเรียกรับสินบน การให้ผลประโยชน์จูงใจ และมีคำพิพากษาให้ลงโทษ

(3) บทลงโทษร่วมจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยผู้จัดการทั่วไปของการรณรงค์การเลือกตั้ง ผู้จัดทำบัญชีการรณรงค์การเลือกตั้ง ผู้จัดการรณรงค์การเลือกตั้งท้องถิ่น ญาติหรือเลขานุการของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 251-2)

เมื่อผู้จัดการทั่วไปของการรณรงค์การเลือกตั้ง ผู้จัดทำบัญชีการรณรงค์การเลือกตั้ง ผู้จัดการการรณรงค์การเลือกตั้งท้องถิ่น ญาติหรือเลขานุการของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ได้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การเรียกรับสินบน การให้ผลประโยชน์จูงใจ เป็นต้น หรือได้ละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนการเลือกตั้ง (ในกรณีของผู้จัดทำบัญชีการรณรงค์การเลือกตั้ง) และมีคำพิพากษาลงโทษ การเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวจะไม่สมบูรณ์ และคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวในการสมัครรับเลือกตั้งจะถูกระงับได้ตามระยะเวลาที่กำหนด

(4) บทลงโทษร่วมจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยผู้จัดการ/ผู้ควบคุมการรณรงค์การเลือกตั้ง

เมื่อผู้จัดการ/ผู้ควบคุมการรณรงค์การเลือกตั้ง ได้กระทำผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เช่น การเรียกรับสินบน การให้ผลประโยชน์จูงใจ เป็นต้น และมีคำพิพากษาลงโทษ การเลือกตั้งของบุคคลดังกล่าวจะไม่สมบูรณ์ และคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวในการสมัครรับเลือกตั้งจะถูกระงับไว้ตามระยะเวลาที่กำหนด



## บทที่ 16 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินของกิจกรรมทางการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองและองค์การทางการเมืองต่างๆ พยายามมากขึ้นที่จะมีส่วนร่วมในระบบการเมืองทางการเมือง ต่างฝ่ายจึงต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหลายๆ ด้านเพื่อที่จะพัฒนาสถานะของตนให้มีอิทธิพลในโครงสร้างของระบบมากขึ้น สิ่งเหล่านี้จึงก่อให้เกิดความต้องการใช้เงินอย่างเร่งด่วนสำหรับใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง นักการเมืองเองก็มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจกรรมการรณรงค์ทางการเมืองและทางการเมืองเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของตนเอง ดังนั้นจึงมักจะก่อให้เกิดสงครามการระดมทุนที่รุนแรงซึ่งจะนำไปสู่การกระทำที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมในบางกรณี

เพื่อที่จะป้องกันการทุจริตในทางการเมืองและดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเสมอภาคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง (Political Funds Control Law) จึงวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไว้

### 1. คำจำกัดความขององค์การทางการเมือง พรรคการเมือง และองค์กรอื่นๆ .

#### (1) คำจำกัดความของ “องค์การทางการเมือง”

ตามกฎหมายนี้ องค์การทางการเมืองหมายถึง

1. องค์การใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นที่จะส่งเสริม สนับสนุน หรือคัดค้านหลักการหรือนโยบายทางการเมือง
2. องค์การใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นที่จะแนะนำ สนับสนุน หรือคัดค้านผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งอย่างชัดเจน
3. องค์การใดๆ ที่มีกิจกรรมข้างต้นอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นกิจกรรมหลักและได้ดำเนินกิจกรรมนั้นในนามขององค์การอย่างต่อเนื่อง

พรรคการเมือง องค์การสนับสนุนเงินทุนทางการเมือง และองค์การบริหารเงินทุน (ซึ่งจะอธิบายต่อไปภายหลัง) เป็นองค์การทางการเมืองประเภทต่างๆ ในบทนี้ คำว่า “องค์การทางการเมือง” จะหมายถึงองค์การทางการเมืองทุกประเภท

#### (2) คำจำกัดความของ “พรรคการเมือง”

พรรคการเมืองมีคำจำกัดความดังนี้และได้รับสิทธิพิเศษบางประการซึ่งจะอธิบายในภายหลังต่อไป

1. องค์การทางการเมืองใดๆ ที่มีสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อย 5 คน
2. องค์การทางการเมืองใดๆ ที่ได้รับคะแนนเสียงในระดับประเทศอย่างน้อยร้อยละ



2 ในการเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่งใน 6 ครั้งดังนี้

- การเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในระบบเลือกตั้งบุคคลแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
- การเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ในระบบสัดส่วน
- การเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่งของการเลือกตั้งปกติ 2 ครั้งหลังสุดของสมาชิกวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตท้องถิ่น
- การเลือกตั้งครั้งใดครั้งหนึ่งของการเลือกตั้งปกติ 2 ครั้งหลังสุดของสมาชิกวุฒิสภาในระบบสัดส่วน

### (3) องค์การสนับสนุนเงินทุนทางการเมือง

พรรคการเมืองใดๆ อาจตั้งองค์การหนึ่งๆ ขึ้นเป็นองค์การสนับสนุนเงินทุนทางการเมืองของตนได้ องค์การนี้จะทำหน้าที่สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองนั้นๆ และได้รับสิทธิพิเศษที่จะได้รับการอุดหนุนทางการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในภายหลัง

### (4) องค์การบริหารเงินทุน

นักการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และบุคคลใดๆ ที่เตรียมที่จะเข้ารับการเลือกตั้ง อาจตั้งองค์การทางการเมืองของตนขึ้นโดยมีตนเองเป็นผู้แทน เรียกว่าองค์การบริหารเงินทุน เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการเงินทุนทางการเมืองของตนเอง และองค์การนี้ได้รับสิทธิพิเศษที่จะได้รับการอุดหนุนทางการเมืองเช่นกัน

## 3. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินของกิจกรรมทางการเมือง

### (1) รายงานการจัดตั้ง

เมื่อมีองค์การทางการเมืองถูกจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือถูกจัดตั้งขึ้นจากองค์การอื่น (ไม่ใช่องค์การทางการเมือง) ที่มีอยู่แล้ว จำเป็นจะต้องมีการรายงานแก่คณะกรรมการจัดการเลือกตั้งระดับจังหวัดหรือกระทรวงกิจการภายใน ภายใน 7 วันนับแต่วันจัดตั้ง

รายการเกี่ยวกับองค์การทางการเมือง (ไม่รวมถึงพรรคการเมืองและองค์การสนับสนุนเงินทุนทางการเมือง ในวรรคนี้) ซึ่ง ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองภายในพื้นที่ของจังหวัดหนึ่ง ให้ยื่นต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของจังหวัดนั้นๆ ส่วนรายงานเกี่ยวกับองค์การทางการเมือง ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกินกว่าพื้นที่ของจังหวัดหนึ่งหรือภายนอกพื้นที่จังหวัดที่องค์การดังกล่าวมีที่ตั้งสำนักงานใหญ่ ให้ยื่นต่อกระทรวงกิจการภายในผ่านทางคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งจังหวัดที่องค์การดังกล่าวมีที่ตั้งสำนักงานใหญ่ รายงานเกี่ยวกับองค์การทางการเมืองและองค์การสนับสนุนเงินทุนทางการเมือง ให้ยื่นต่อกระทรวงกิจการภายในผ่านทางคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของจังหวัดเช่นกัน

องค์การทางการเมืองไม่สามารถรับการสนับสนุนทางการเมืองหรือใช้จ่ายเพื่อ



กิจกรรมทางการเมืองรวมถึงการรณรงค์การเลือกตั้ง โดยไม่ยื่นรายงานข้างต้น

## (2) การเปิดเผยด้านการเงิน

องค์การทางการเมืองจะต้องยื่นรายงานทางการเงินประจำปีที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองของตนต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของจังหวัดหรือต่อกระทรวงกิจการภายใน รายงานนี้จะถูกพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาของรัฐบาลระดับชาติหรือระดับจังหวัด ปีละครั้ง และจะเปิดเผยเพื่อการตรวจสอบของสาธารณชนเป็นเวลา 3 ปี

ในรายงานทางการเงินนี้ องค์การจะต้องระบุแหล่งที่มาของผู้ให้การสนับสนุนที่สนับสนุนมากกว่า 50,000 เยน รวมถึงจำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากแหล่งดังกล่าวทั้งหมด หากองค์การได้รับเงินสนับสนุนจากแหล่งเดียวมากกว่า 200,000 เยน ซึ่งเป็นการจ่ายสำหรับงานเลี้ยงหาทุนทางการเมือง จะต้องมีการระบุแหล่งที่มาและจำนวนเงินที่ได้รับทั้งหมดเช่นกัน

งานเลี้ยงหาทุนทางการเมืองหมายถึงการจัดงานที่ผู้เข้าร่วมจะต้องจ่ายเงินและผลกำไรที่ได้จะถูกนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยหลักการแล้ว งานเลี้ยงหาทุนทางการเมืองจะเป็นการจัดโดยองค์การทางการเมือง

## (3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการให้การสนับสนุน

ตามกฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

ข้อจำกัดในเชิงปริมาณข้อหนึ่งก็คือ จำนวนรวมของเงินสนับสนุนทางการเมืองจากบุคคลหนึ่ง บริษัทหนึ่ง หรือสหภาพแรงงานหนึ่ง เป็นต้น (ยกเว้นจากองค์การทางการเมือง) จะเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ (หมายถึงข้อจำกัดจำนวนรวมทั้งหมด) ข้อจำกัดในเชิงปริมาณอีกประการ (เป็นข้อจำกัดต่อบุคคล) คือ เอกชน บริษัท หรือสหภาพแรงงานใดๆ เป็นต้น (ยกเว้นองค์การทางการเมือง) จะถูกห้ามมิให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้รับรายเดิมมากกว่าจำนวนต่อปีที่กฎหมายจำกัดไว้ นอกจากนี้ บริษัทต่างๆ สหภาพแรงงานหรือองค์การอื่นๆ (ยกเว้นองค์การทางการเมือง) จะถูกห้ามมิให้ให้การสนับสนุนแก่กิจกรรมทางการเมือง เว้นแต่จะเป็นการให้แก่พรรคการเมือง องค์การสนับสนุนเงินทุนทางการเมือง หรือองค์การบริหารจัดการเงินทุน แม้ว่าเอกชนอาจจะให้การสนับสนุนแก่กิจกรรมทางการเมืองภายในข้อจำกัดของจำนวนรวมและอยู่ภายใน 1.5 ล้านบาทต่อปี แก่พนักงานเมืองแต่ละคน แต่การสนับสนุนไม่สามารถให้เป็นเงินสดหรือพันธบัตรไว้แต่เป็นการให้ใช้ในการรณรงค์การเลือกตั้ง

สำหรับในเชิงคุณภาพ กฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์ในเชิงคุณภาพไว้หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนโดยบริษัทซึ่งได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น การสนับสนุนโดยบริษัทที่มีภาระหนี้สินทางการเงิน การสนับสนุนโดยชาวต่างประเทศ หรือบริษัทต่างชาติ และการสนับสนุนโดยไม่ประสงค์จะออกนามหรือใช้ชื่อของบุคคลอื่นหรือองค์การอื่น (ดูรายละเอียดในบทที่ 13 ย่อหน้า 3)

## ข้อจำกัดเชิงปริมาณต่อการสนับสนุนทางการเงินเมืองรายปี

ข้อจำกัดเชิงปริมาณต่อการสนับสนุนทางการเงินเมืองรายปี	ข้อจำกัดเชิงปริมาณต่อการสนับสนุนทางการเงินเมืองรายปี	ข้อจำกัดเชิงปริมาณต่อการสนับสนุนทางการเงินเมืองรายปี	ข้อจำกัดเชิงปริมาณต่อการสนับสนุนทางการเงินเมืองรายปี	ข้อจำกัดเชิงปริมาณต่อการสนับสนุนทางการเงินเมืองรายปี
ผลสัมฤทธิ์	ผลสัมฤทธิ์	ผลสัมฤทธิ์	ผลสัมฤทธิ์	ผลสัมฤทธิ์
พรรคการเมืองและองค์การ	20 ล้านเยนปี	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
สนับสนุนกิจกรรมทางวัฒนธรรม	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
องค์การทางวัฒนธรรม	3.75-50 ล้านเยนปี	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
องค์การทางการเมืองอื่น	10 ล้านเยนปี	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
ไม่มีหนังสือหรือหลักฐานอ้างอิง	ไม่มีหนังสือหรือหลักฐานอ้างอิง	ไม่มีหนังสือหรือหลักฐานอ้างอิง	ไม่มีหนังสือหรือหลักฐานอ้างอิง	ไม่มีหนังสือหรือหลักฐานอ้างอิง
ตามแหล่งข้อมูลข้างต้น	ตามแหล่งข้อมูลข้างต้น	ตามแหล่งข้อมูลข้างต้น	ตามแหล่งข้อมูลข้างต้น	ตามแหล่งข้อมูลข้างต้น

หมายเหตุ \* การกำหนดเพดานจะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินทุน จำนวนสมาชิกของสหภาพ เป็นต้น  
 การสนับสนุนด้วยเงินและพันธบัตรจะทำได้ เว้นแต่เพื่อการณรงค์การเลือกตั้ง



## บทที่ 17 การให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

กฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนของรัฐบาลต่อพรรคการเมือง (The law for Government Subsidies for Political Parties) มีผลใช้บังคับในปี 1995 เพื่อที่จะสร้างระบบการอุดหนุนของรัฐบาลที่มีต่อพรรคการเมืองโดยเล็งเห็นความสำคัญของหน้าที่ของพรรคการเมืองที่มีต่อการเมืองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา กฎหมายนี้ถูกออกแบบให้มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่เหมาะสมโดยการส่งเสริมการพัฒนากิจกรรมทางการเมืองที่เหมาะสมของพรรคการเมือง และโดยการคงไว้ซึ่งกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม

### 1. พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน

ตามกฎหมายเกี่ยวกับการอุดหนุนของรัฐบาลต่อพรรคการเมือง ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง” ที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน หมายถึงองค์การทางการเมืองดังนี้

- 1.1 องค์การทางการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกรัฐสภา (Diet member) อย่างน้อย 5 คน
- 1.2 องค์การทางการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกรัฐสภา (Diet member) อย่างน้อย 1 คน และได้รับคะแนนเสียง อย่างน้อย ร้อยละ 2 ของการลงคะแนนเสียงทั่วประเทศ ในกรณีใดกรณีหนึ่งของการเลือกตั้ง 6 ครั้งดังนี้

- การเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนฯ ในระบบเลือกตั้งบุคคลตามการแบ่งเขตเลือกตั้ง
- การเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนฯ ในระบบสัดส่วน
- ครั้งใดครั้งหนึ่งของการเลือกตั้งปกติ 2 ครั้งหลังสุดของสมาชิกวุฒิสภาในระบบแบ่งเขตเลือกตั้งท้องถิ่น
- ครั้งใดครั้งหนึ่งของการเลือกตั้งปกติ 2 ครั้งหลังสุดของสมาชิกวุฒิสภาในระบบสัดส่วน

### 2. การยื่นรายงานของพรรคการเมือง (รายงานโดยพรรคการเมืองที่ประสงค์จะขอรับการอุดหนุน)

พรรคการเมืองที่ประสงค์จะขอรับเงินอุดหนุนจะต้องยื่นรายงานตามที่กล่าวแล้วข้างต้นปีต่อปี ภายใน 15 วันนับแต่ “วันหลัก” (basic date) ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน ถ้ามีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนฯ หรือการเลือกตั้งปกติของสมาชิกวุฒิสภา พรรคการเมืองที่ประสงค์จะขอรับเงินอุดหนุน จะต้องยื่นรายงานดังกล่าวภายใน 15 วันนับแต่ “วันหลักของการเลือกตั้ง” (electoral basic date) ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน

วันหลัก (basic date) หมายถึงวันที่เกิดขึ้นภายหลังระหว่าง 2 กรณีนี้

1. วันที่ 1 มกราคม



2. วันหลักของการเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในปีที่ผ่านมา  
วันหลักของการเลือกตั้ง (electoral basic date) หมายถึงวันที่เกิดขึ้นภายหลังระหว่าง  
2 กรณีนี้

1. วันหลังจากวันที่มีการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งปกติ
2. วันแรกของวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาที่ถูกเลือกตั้งใหม่

### 3. จำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด

จำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดจะถูกพิจารณาในงบประมาณประจำปี กำหนดโดย 250 เยน  
คูณด้วยจำนวนประชากร (จำนวนประชากรพิจารณาจากข้อมูลทะเบียนราษฎรแห่งชาติล่าสุดและ  
พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา)

สำหรับงบประมาณในปีงบประมาณ 1997 เท่ากับ 31,392,562,000 เยน (250 x  
125,570,246)

### 4. การคำนวณเงินอุดหนุนที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ

จำนวนเงินอุดหนุนที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับแต่ละปีจะคำนวณโดยมีฐานอยู่ที่  
จำนวนสมาชิกรัฐสภาและจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ ณ วันหลัก ดังนี้

ประเภท			การคำนวณ	
จำนวนเงินขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกรัฐสภา (ครึ่งหนึ่งของจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด = A)			A x จำนวนสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น จำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดที่สังกัดพรรคการเมือง	1.
จำนวนเงินขึ้นอยู่กับจำนวน คะแนนเสียงที่ได้รับ (ครึ่งหนึ่ง ของจำนวนเงิน อุดหนุนทั้งหมด = B)	การเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้าย สำหรับสมาชิก สภาผู้แทนฯ	ระบบเลือกตั้งบุคคล แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ระบบสัดส่วน	B x 1/4 x ร้อยละของจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ	a.
	การเลือกตั้งปกติ 2 ครั้งหลังสุด สำหรับสมาชิก วุฒิสภา	การเลือกตั้งตาม เขตเลือกตั้งท้องถิ่น ระบบสัดส่วน	B x 1/4 x อัตราเฉลี่ยร้อยละของจำนวนคะแนนเสียง ที่ได้รับในการเลือกตั้ง 2 ครั้งสุดท้าย	b.
			B x 1/4 x อัตราเฉลี่ยร้อยละของจำนวนคะแนนเสียง ที่ได้รับในการเลือกตั้ง 2 ครั้งสุดท้าย	c.
			B x 1/4 x อัตราเฉลี่ยร้อยละของจำนวนคะแนนเสียง ที่ได้รับในการเลือกตั้ง 2 ครั้งสุดท้าย	d.
จำนวนเงินทั้งหมดขึ้นอยู่กับคะแนน เสียงที่ได้รับ			a. + b. + c. + d.	2.
จำนวนเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองหนึ่งจะได้รับ			1 + 2	

ร้อยละของจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ = จำนวนคะแนนเสียงที่พรรคหนึ่งๆ ได้รับ/จำนวนคะแนน  
เสียงทั้งหมดที่ทุกพรรคการเมืองได้รับ



ถ้ามีการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งปกติในรอบปีนั้น จำนวนเงินอุดหนุนที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับสำหรับปีนั้น สามารถคำนวณโดยการเพิ่มจำนวนเงินต่อเดือนในลักษณะดังต่อไปนี้

(ตัวอย่าง) ได้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งปกติในปีนั้นแล้วและวันหลักของการเลือกตั้งอยู่ในเดือนตุลาคม

จำนวนเงินต่อเดือนตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคมถึงกรกฎาคม = (X)

= จำนวนเงินที่จำนวนได้ ณ วันหลัก x 1/12

จำนวนเงินต่อเดือนสำหรับช่วงสิงหาคมถึงธันวาคม = (Y)

= จำนวนเงินที่คำนวณได้ ณ วันหลักของการเลือกตั้ง x 1/12

ดังนั้น จำนวนเงินอุดหนุนที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับสำหรับปีนั้น = 7 x (X) + 5 x (Y)

ถ้าหากการเลือกตั้งทั่วไปหรือการเลือกตั้งปกติมีขึ้นในรอบปีนั้นหลังจากวันหลักของการเลือกตั้ง จำนวนเงินอุดหนุนที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับ ก็ให้คำนวณตามวิธีการข้างต้น

### 5. การจ่ายเงินอุดหนุน

การจ่ายเงินอุดหนุนให้แต่ละพรรคการเมืองจะแบ่งจ่ายโดยโอนเข้าบัญชีธนาคารของพรรคการเมือง ดังนี้

เดือนเมษายน จ่าย 1/4 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด

เดือนกรกฎาคม จ่าย 1/3 ของส่วนที่เหลือ

เดือนตุลาคม จ่าย 1/2 ของส่วนที่เหลือ

เดือนธันวาคม จ่ายส่วนที่เหลือทั้งหมด

### 6. การยื่นการงานทางการเงินเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุน

สมุหบัญชีของพรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องยื่นรายงานเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในแต่ละปีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน สมุหบัญชีของสำนักงานสาขาของพรรคการเมืองก็มีหน้าที่ต้องยื่นรายงานการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของสำนักงานสาขาคือสมุหบัญชีของพรรคการเมืองสำนักงานใหญ่ หรือต่อสาขาพรรคการเมืองที่ให้เงินอุดหนุนแก่ตน รวมทั้งจะต้องยื่นรายงานต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้งของจังหวัดที่สำนักงานของสาขาพรรคการเมืองนั้นตั้งอยู่

ในรายงานนี้ สมุหบัญชีจะต้องระบุอย่างชัดเจนถึงผู้รับการจ่ายเงินจากพรรคเป็นจำนวนตั้งแต่ 50,000 เยน ขึ้นไป ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายอย่างอื่นนอกเหนือจากค่าจ้างบุคลากร ค่าไฟฟ้า ค่าพลังงานความร้อน ค่าน้ำประปา และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว



## 7. การพิมพ์เผยแพร่รายงานค่าใช้จ่าย

กระทรวงกิจการภายในจะเปิดเผยสรุปรายงานการใช้จ่ายต่อสาธารณชนโดยพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และกระทรวงฯ จะเก็บรายงานดังกล่าวไว้เป็นเวลา 5 ปี นับจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และบุคคลที่สนใจสามารถขอตรวจสอบรายงานนี้ได้ที่กระทรวงกิจการภายในภายในระยะเวลาข้างต้น

### 3. สรุป

ระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่นที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ได้แสดงให้เห็นสาระสำคัญของหลายประการ เช่น หลักพื้นฐานของระบบการเลือกตั้งของประเทศญี่ปุ่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งองค์กรสาธารณะ องค์กรสำหรับบริหารจัดการการเลือกตั้ง การกำกับและการควบคุมการเลือกตั้ง สิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เป็นต้น บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐสภา หรือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ถ้านำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงยุคที่ใช้สำหรับเมืองไทยแล้ว ย่อมเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง

### บรรณานุกรม

Local Autonomy College, Ministry of Home Affairs. Election System in Japan 1999.





การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ขึ้นปรกติ  
ระหว่าง

# เกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น

วิเชียร อิมะสึ\*

ตลอดระยะเวลาเกือบ 50 ปีนับตั้งแต่สงครามเกาหลีสงบลง สภาวะความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสงครามดังกล่าว ได้คลี่คลายลงตามลำดับ ดังเช่น การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างเกาหลีใต้กับสหภาพโซเวียตใน ค.ศ. 1990 และกับจีนใน ค.ศ. 1992 ซึ่งทั้งจีนและสหภาพโซเวียต ถือเป็นผู้ให้การหนุนหลังเกาหลีเหนืออย่างแข็งขัน และเป็นผู้ให้การรับรองว่ารัฐบาลเกาหลีเหนือเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมของชาวเกาหลีแต่เพียงรัฐบาลเดียว นอกจากนี้สหรัฐซึ่งถือเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดของเกาหลีใต้ ก็ได้ให้การรับรองรัฐบาลจีนคอมมิวนิสต์แทนรัฐบาลจีน คณะชาติ ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970 แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา เกาหลีเหนือกลับยังไม่สามารถดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับสหรัฐและญี่ปุ่น ซึ่งถือเป็นพันธมิตรของเกาหลีใต้ได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งญี่ปุ่น ก็ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในสงครามเกาหลีแต่อย่างใด ดังนั้น ในช่วงที่เกาหลีทั้งสองกำลังสร้างความปรองดองระหว่างกันขึ้น ภายหลังการประชุมสุดยอดระหว่างประธานาธิบดี คิม แด จุง (Kim Dae - jung) ผู้นำเกาหลีใต้ กับ คิม จอง อิล (Kim Jong - il) ประธานคณะกรรมการป้องกันประเทศ (National Defense Commission) ผู้นำเกาหลีเหนือ เมื่อเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา รวมถึงการที่เกาหลีเหนือได้ดำเนินการปรับเปลี่ยนนโยบาย เพื่อติดต่อกับโลกภายนอกมากยิ่งขึ้น สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ ได้ช่วยให้การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น ซึ่งดำเนินมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่หลังสงครามเกาหลีเป็นต้นมา บังเกิดผลเป็นเช่นไรนั้น ถือเป็นประเด็นที่น่าจะได้มีการพิจารณาดู ฉะนั้น ในบทความนี้จึงขอเสนอถึงพัฒนาการและแนวโน้มของความพยายามในการเจรจา เพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศดังกล่าว

**สถานะความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นในยุคสงครามเย็น**

ในช่วงสงครามเกาหลี เกาหลีเหนือมีท่าทีและนโยบายเช่นเดียวกับสหภาพโซเวียต ที่มองญี่ปุ่นว่าเป็นศัตรูตลอดกาล และดำเนินนโยบายแบบจักรวรรดินิยมภายใต้การชี้นำของสหรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุให้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เกาหลีเหนือไม่ได้ดำเนินนโยบายใดๆ เพื่อจะ

\*นักวิจัย สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
Legislative Institutional Repository of Thailand



ติดต่อกับญี่ปุ่นอย่างเป็นทางการ แต่ภายหลังจากสงครามสงบลงแล้ว เกาหลีเหนือจึงสนใจที่จะยุตินโยบายการไม่เป็นมิตร และเริ่มที่จะติดต่อภายในขอบเขตอันจำกัดกับฝ่ายญี่ปุ่น<sup>1</sup> ใน ค.ศ. 1955 ทางฝ่ายเกาหลีเหนือได้ยื่นข้อเสนอต่อญี่ปุ่น เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยเกาหลีเหนือกำหนดทำที่ ดังนี้<sup>2</sup> (1) สนับสนุนความเป็นอิสระและความสงบสุขของญี่ปุ่น (2) คัดค้านการสร้างแสนยานุภาพทางทหารของญี่ปุ่น (3) สนับสนุนการติดต่อกันระหว่างประชาชนของประเทศทั้งสอง (4) ประารถนาที่จะติดต่อกันทางด้านการค้า และแลกเปลี่ยนกันทางด้านวัฒนธรรม และ (5) เห็นด้วยกับผู้นำญี่ปุ่นที่แสดงความสนใจ สนับสนุนการแลกเปลี่ยนทางด้านการค้าและวัฒนธรรมระหว่างกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการของทั้งสองฝ่าย ก็ยังไม่เกิดขึ้นและถึงแม้ในช่วง ค.ศ. 1953-1959 เกาหลีเหนือจะมีข้อตกลงทางการค้าอย่างไม่เป็นทางการกับญี่ปุ่น รวมถึงการส่งชาวเกาหลีที่ถูกเกณฑ์ไปทำงานในญี่ปุ่น สมัยสงครามโลกครั้งที่สองบางส่วนกลับเกาหลีเหนือก็ตาม ต่อมาในช่วง ค.ศ. 1960-1964 ทำที่ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น เริ่มมีความตึงเครียดต่อกัน ทั้งนี้เพราะญี่ปุ่นเริ่มใกล้ชิดกับเกาหลีใต้ ตามนโยบายการสกัดกั้นคอมมิวนิสต์ของสหรัฐ ขณะเดียวกันกับที่ความขัดแย้งระหว่างจีนกับสหภาพโซเวียตทวีความเข้มข้นขึ้น เกาหลีเหนือเองได้ทำสนธิสัญญาร่วมมือด้านการทหารกับสหภาพโซเวียตและจีนใน ค.ศ. 1961 และการที่จีนทดลองอาวุธนิวเคลียร์ใน ค.ศ. 1964 ยิ่งทำให้ญี่ปุ่นต้องวิตกกังวลเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ประกอบกับการที่ผู้นำญี่ปุ่นมีความเชื่อว่า ความมั่นคงของประเทศนั้นเชื่อมโยงกับความมั่นคงของเกาหลีใต้ ดังนั้นทางออกที่เร่งด่วนก็คือ ความพยายามดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์กับเกาหลีใต้เป็นอันดับแรก<sup>3</sup> เพื่อเป็นการตัดทอนและถ่วงดุลกับภัยคุกคามดังกล่าว

เมื่อเกาหลีเหนือทราบว่า ญี่ปุ่นกำลังเจรจาสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปรกติกับเกาหลีใต้ เกาหลีเหนือจึงได้ดำเนินการขัดขวาง โดยให้การสนับสนุนพวกนิยมซ้ายในญี่ปุ่น เพื่อสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาล มิให้ดำเนินการดังกล่าว แต่ความพยายามเช่นนี้ไม่บรรลุผล เพราะทั้งเกาหลีใต้และญี่ปุ่นได้ดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันใน ค.ศ. 1965 ท่ามกลางการโจมตีจากพวกนิยมซ้ายว่า ความตกลงระหว่างเกาหลีใต้กับญี่ปุ่นจะเป็นอุปสรรค ต่อการสถาปนาความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือและการรวมเกาหลีในอนาคตด้วย รวมถึงจะทำให้ญี่ปุ่นเข้าไปพัวพันกับสงครามเกาหลีที่อาจจะเกิดขึ้นในรอบใหม่ได้<sup>4</sup>

การสถาปนาความสัมพันธ์กับเกาหลีใต้ นอกเหนือจากมีผลให้ประเทศทั้งสองมีการติดต่อกันทางการทูตและอื่นๆ กันตามปรกติแล้ว ยังเท่ากับว่าญี่ปุ่นรับรองฐานะรัฐบาลเกาหลีใต้ว่ามีอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนบนคาบสมุทรเกาหลี ถึงแม้จะไม่ทั้งหมดก็ตาม และเท่ากับเป็นการลดโอกาสที่ญี่ปุ่น จะสถาปนาความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ ซึ่งถือว่าไม่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย แต่ก็ไม่เป็นการตัดโอกาส สำหรับการติดต่อทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและ



การกีฬา<sup>5</sup> ส่วนทางด้านท่าทีของเกาหลีเหนือนั้น เกาหลีเหนือได้ดำเนินการประณามรัฐบาลญี่ปุ่นว่าคบคิดกับสหรัฐในการสร้างพันธมิตรทางทหาร เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์ขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง พร้อมกับการดำเนินนโยบายสร้างแสนยานุภาพทางการทหารขึ้นอีก<sup>6</sup>

ถึงแม้เกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นจะมีความขัดแย้งกันทางด้านการเมือง แต่ทางด้านการค้าระหว่างทั้งสองประเทศ กลับขยายตัวและดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลญี่ปุ่น ที่มุ่งแยกประเด็นทางเศรษฐกิจออกจากประเด็นทางการเมือง ดังเห็นได้จากที่ญี่ปุ่น มีการทำความตกลงทางด้านการค้ากับเกาหลีเหนือ มาตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 1995 โดยทั้งสองฝ่ายได้ทำการค้าผ่านทางจีนและฮ่องกง ต่อมาในเดือนเมษายน ค.ศ. 1961 ทั้งเกาหลีเหนือและญี่ปุ่นได้ทำการค้าโดยตรงระหว่างกันมากขึ้น และได้มีการลงนามในข้อตกลงทางการค้าที่สำคัญในช่วงระยะเวลาถัดมา<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ได้มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันขึ้นแล้ว เกาหลีเหนือก็ไม่ได้ลดความพยายาม ที่จะสถาปนาความสัมพันธ์กับญี่ปุ่น โดยเกาหลีเหนือได้แสดงทรรศนะว่า หากทั้งสองประเทศจะเปิดความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันขึ้นแล้วก็ไม่ถือเป็นอุปสรรคขัดขวางใดๆ ต่อการที่เกาหลีทั้งสอง จะกลับมารวมตัวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน<sup>8</sup> ภายใต้ความพลิกผันของสถานการณ์ทางการเมืองในต้นทศวรรษที่ 1970 เมื่อสหรัฐและจีนเริ่มมีท่าทีที่ดีต่อกัน ญี่ปุ่นเองก็ได้แสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นไม่ได้ดำเนินนโยบายต่อต้านคอมมิวนิสต์อย่างสุดเหวี่ยงแต่อย่างใด ดังใน ค.ศ. 1972 ที่ญี่ปุ่นได้ดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับจีน และในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1974 รัฐมนตรีต่างประเทศของญี่ปุ่นก็ได้แสดงทรรศนะว่า รัฐบาลเกาหลีใต้ไม่ใช่รัฐบาลที่ชอบธรรมตามกฎหมาย แต่เพียงรัฐบาลเดียวในคาบสมุทรเกาหลี และสันติภาพในคาบสมุทรดังกล่าว ก็ไม่ได้สำคัญต่อเฉพาะเกาหลีใต้อย่างเดียวเท่านั้นหากแต่รวมถึงญี่ปุ่นด้วย<sup>9</sup> จากทรรศนะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ญี่ปุ่นได้ยอมรับเป็นนัยถึงฐานะการดำรงอยู่ของเกาหลีเหนือ และอาจริเริ่มนโยบายสองเกาหลี ซึ่งจะก่อผลในเชิงบวกต่อเกาหลีเหนือเองด้วย

ถึงแม้ในช่วงครึ่งแรกของทศวรรษที่ 1970 เกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นนั้นมีท่าทีที่ดีต่อกัน แต่พอถึงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1970 ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายกลับเสื่อมถอยลง ทั้งนี้เนื่องจากเกาหลีใต้และญี่ปุ่น ได้ทำการกระชับความร่วมมือทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจระหว่างกัน ขณะเดียวกันเกาหลีเหนือได้ประสบปัญหา ที่ไม่อาจชำระหนี้ทางการค้าที่พอกพูนขึ้นจนมีมูลค่าถึงระดับ 80 พันล้านเยน ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นยุติแผนการให้หลักประกัน ในการทำการค้ากับเกาหลีเหนือใน ค.ศ. 1986 จึงเกิดผลกระทบโดยตรงต่อการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง ที่จำเป็นต้องกระทำในรูปของเงินสด<sup>10</sup>

นอกจากนี้ การที่เกาหลีเหนือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์สังหารเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลเกาหลีใต้ที่กรุงย่างกุ้ง เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1983 และการลอบวางระเบิดเครื่องบิน



โดยสารเกาหลีใต้ในช่วงเวลาถัดมา ได้มีผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นเลวร้ายลงไปอีกเพราะญี่ปุ่นได้ดำเนินมาตรการคว่ำบาตรต่อเกาหลีเหนือทั้งสองครั้ง ถึงแม้จะได้มีการยกเลิกการคว่ำบาตรครั้งหลังไป เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1988 ก็ตาม<sup>11</sup> แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ก็ยังคงไม่มีแนวโน้มว่าจะดีขึ้น ตลอดช่วงตอนปลายของยุคสงครามเย็น

### การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นในยุคหลังสงครามเย็น

ความพยายามในการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น ในช่วงหลังสงครามเย็น ได้เริ่มต้นขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 1990 เมื่อตัวแทนจากพรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party) และพรรคสังคมนิยมญี่ปุ่น (Japan Socialist Party) เดินทางไปยังเกาหลีเหนือ เพื่อร่วมประชุมกับตัวแทนพรรคแรงงานเกาหลี (Workers' Party of Korea) ตามคำเชิญของเกาหลีเหนือ ผลจากการพบปะกัน เกาหลีเหนือเรียกร้องให้ญี่ปุ่นชดเชยความเสียหาย ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่ญี่ปุ่นยึดครองเกาหลี และรวมถึงส่วนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ทั้งสองฝ่าย ยังไม่ได้สถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยนับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ซึ่งในกรณีนี้ ตัวแทนทางฝ่ายญี่ปุ่นได้ตกลงว่ายินดีที่จะจ่ายค่าชดเชยให้ ไม่ว่าทั้งสองประเทศจะมีการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกัน หรือไม่ก็ตาม<sup>12</sup> สำหรับมูลเหตุจูงใจที่เกาหลีเหนือ ต้องการสร้างความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นก็คือ การที่เกาหลีใต้กับสหภาพโซเวียตเริ่มมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน และการที่เกาหลีเหนือหวังที่จะได้รับความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและเทคโนโลยี เพื่อมาพยุงฐานะของประเทศ

ภายหลังจากนั้น ทางฝ่ายญี่ปุ่นกับเกาหลีเหนือก็ได้เปิดการเจรจา เพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้น การเจรจาในรอบแรกจัดขึ้นที่กรุงเปียงยางในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1991 การเจรจาดำเนินมาถึงรอบที่แปด เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 ก็ต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันหลายประเด็นคือ<sup>13</sup> การที่เกาหลีเหนือมีหนี้ค้างชำระจำนวนมหาศาลกับบริษัทญี่ปุ่นที่ทำการค้ากับเกาหลีเหนือ การที่ญี่ปุ่นขอให้เกาหลีเหนือสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีของลี อัน เย (Li Un - hye) ซึ่งเชื่อว่าเป็นชาวญี่ปุ่นที่ถูกสายลับเกาหลีเหนือลักพาตัวไปเพื่อสอนภาษาญี่ปุ่นให้แก่สายลับเกาหลีเหนือ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการวางระเบิดเครื่องบินเกาหลีใต้เมื่อ ค.ศ. 1987 การอนุญาตให้หญิงชาวญี่ปุ่นซึ่งแต่งงานกับชาวเกาหลี และพำนักอยู่ในเกาหลีเหนือเดินทางกลับมาเยี่ยมญาติที่ญี่ปุ่น และการที่ญี่ปุ่นเรียกร้องให้เกาหลีเหนือ อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) เข้าไปตรวจสอบแหล่งที่ต้องสงสัยว่า เกาหลีเหนือใช้เป็นสถานที่ในการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์

ในช่วงสงครามเย็น ญี่ปุ่นถือเป็นพันธมิตรที่ใกล้ชิดและผูกพันอยู่กับฝ่ายสหรัฐและเกาหลีใต้ โดยเฉพาะในการดำเนินนโยบายหรือการกำหนดท่าทีต่อกลุ่มคอมมิวนิสต์ และถึงแม้สงครามเย็นจะได้สิ้นสุดลงไปแล้ว แต่เนื่องจากสถานการณ์ความขัดแย้งในคาบสมุทรเกาหลียังไม่



ยุติ ดังนั้น ในการดำเนินนโยบายของฝ่ายญี่ปุ่นต่อเกาหลีเหนือ ญี่ปุ่นจึงจำเป็นต้องฟังเสียงทักท้วงจากฝ่ายเกาหลีใต้และสหรัฐ ซึ่งยังคงมีความขัดแย้งกับฝ่ายเกาหลีเหนือในหลายประเด็น เพราะถ้าหากเกาหลีเหนือประสบความสำเร็จในการเจรจากับฝ่ายญี่ปุ่น ย่อมจะส่งผลให้การเจรจาระหว่างสหรัฐกับเกาหลีเหนือ และเกาหลีใต้กับเกาหลีเหนือ เป็นไปด้วยความลำบากมากยิ่งขึ้น เพราะเกาหลีเหนือสามารถที่จะใช้ความสัมพันธ์ทางการทูตที่มีกับญี่ปุ่น เป็นเครื่องต่อรองในการเจรจาได้

สำหรับแนวทางที่เกาหลีใต้ ยื่นให้ญี่ปุ่นพิจารณาในการสร้างความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1990 นั้น ประกอบด้วยหลักการ 5 ประการคือ<sup>14</sup> (1) ญี่ปุ่นควรมีการหารือกับฝ่ายเกาหลีใต้ เกี่ยวกับการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับเกาหลีเหนือ (2) ญี่ปุ่นควรกระตุ้นให้เกาหลีเหนือยอมรับในมาตรการตรวจสอบ ด้านนิวเคลียร์ของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) (3) ญี่ปุ่นควรให้ความเอาใจใส่ต่อสถานะการเจรจาระหว่างเกาหลีเหนือกับเกาหลีใต้ (4) การที่ญี่ปุ่นจะจ่ายค่าชดเชย หรือการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่เกาหลีเหนือ ควรกระทำเมื่อมีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตแล้ว และจะต้องแน่ใจว่าสิ่งดังกล่าว จะไม่ถูกนำไปใช้เพื่อการทหาร และ (5) ญี่ปุ่นควรกระตุ้นให้เกาหลีเหนือดำเนินการปฏิรูปและการเปิดประเทศ ส่วนสหรัฐนั้นก็ได้อธิบายแนวทางในทำนองเดียวกันกับที่เกาหลีใต้เสนอให้ฝ่ายญี่ปุ่นพิจารณา

ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1991 ญี่ปุ่นได้ยอมรับในแนวทางทั้งของเกาหลีใต้และสหรัฐ โดยได้กำหนดเป็นหลักการขั้นพื้นฐาน 4 ประการ สำหรับเป็นแนวทางในการสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปรกติกับเกาหลีเหนือ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ คือ<sup>15</sup> (1) การเจรจาต้องดำเนินไปเพื่อการสนับสนุนสันติภาพและความมั่นคงในคาบสมุทรเกาหลี (2) การสถาปนาความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ ต้องไม่มีผลบั่นทอนความสัมพันธ์อันดีที่ญี่ปุ่นมีกับเกาหลีใต้ (3) ญี่ปุ่นยินดีที่จะจ่ายค่าชดเชยให้แก่เกาหลีเหนือในช่วง 36 ปี ที่ญี่ปุ่นยึดครองเกาหลี แต่จะไม่จ่ายค่าชดเชยให้ในช่วง 45 ปี ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองได้ยุติลงไปแล้ว และ (4) การที่เกาหลีเหนือยอมรับในมาตรการตรวจสอบของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) ถือว่ามีความสำคัญต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของญี่ปุ่น

นับตั้งแต่การเจรจาระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น ได้ประสบความสำเร็จชะงักงันในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 สถานะความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศก็ได้เสื่อมทรามลง โดยเฉพาะในช่วงที่เกิดความขัดแย้งระหว่างเกาหลีเหนือ กับทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) ตั้งในเดือนเมษายน ค.ศ. 1994 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เริ่มจำกัดการดำเนินกิจกรรมของสมาคมชาวเกาหลีที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่น (General Association of Korean Residents in Japan) หรือชองเรียน (Chongryon) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ในการรวบรวมเงินทุนไปจุนเจือระบบเศรษฐกิจของเกาหลีเหนือ<sup>16</sup>



ต่อมาเมื่อวิกฤติการณ์นิวเคลียร์ในคาบสมุทรเกาหลีเริ่มผ่อนคลายลง ตัวแทนจากพรรคเสรีประชาธิปไตย พรรคสังคมนิยมญี่ปุ่นและพรรคซากิกากะ (Sakigake) ก็ได้เดินทางไปเกาหลีเหนือในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1995 แล้วหลังจากนั้นก็มีความเห็นร่วมกันว่า ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น น่าจะมีการรื้อฟื้นการเจรจาอีกครั้ง โดยในต้น ค.ศ. 1996 เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศของทั้งสองฝ่ายได้มีการเจรจกันที่กรุงปักกิ่ง และในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1997 รัฐบาลญี่ปุ่นและรัฐบาลเกาหลีเหนือ ก็ได้เปิดการเจรจาเรื่องการอนุญาตให้หญิงชาวญี่ปุ่นที่แต่งงานกับชาวเกาหลีในญี่ปุ่น ซึ่งต่อมาเดินทางไปพำนักในเกาหลีเหนือตามแผนการอพยพเมื่อ ค.ศ. 1959 ได้มีโอกาสกลับมาเยี่ยมบ้านเกิดเมืองนอน ผลการเจรจารัฐบาลเกาหลีเหนืออนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเดินทางไปญี่ปุ่นได้ โดยรอบแรกเริ่มในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 และรอบที่สองในเดือนมกราคม ค.ศ. 1998<sup>17</sup> แต่การเดินทางในรอบที่สามได้ถูกยกเลิกไปเนื่องจากเกาหลีเหนือเห็นว่าการเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์กับญี่ปุ่นไม่ประสบความสำเร็จ และการที่ญี่ปุ่นไม่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของเกาหลีเหนือ เกี่ยวกับความช่วยเหลือทางด้านอาหารให้มากขึ้นเท่าที่ควร

ความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น ได้ตกต่ำถึงขีดสุดอีกครั้งในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 เมื่อญี่ปุ่นได้รับแจ้งว่า เกาหลีเหนือดำเนินการทดลองยิงขีปนาวุธข้ามน่านฟ้าญี่ปุ่นไปตกยังมหาสมุทรแปซิฟิก รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินมาตรการตอบโต้ในทันที โดยการตัดความช่วยเหลือด้านอาหารต่อเกาหลีเหนือทั้งหมด รวมถึงเที่ยวบินติดต่อ นอกจากนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้เข้มงวดด้านการติดต่อค้าขายระหว่างประเทศทั้งสองอีกด้วย และในเดือนกันยายนปีถัดมา ซึ่งมีกระแสข่าวว่า เกาหลีเหนือกำลังเตรียมพร้อมเพื่อทดลองยิงขีปนาวุธอีก ญี่ปุ่นก็ได้แจ้งเตือนว่า หากเกาหลีเหนือดำเนินการจริง ญี่ปุ่นจะดำเนินมาตรการเข้มงวดต่อเกาหลีเหนืออีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนเงินตราจากญี่ปุ่นไปยังเกาหลีเหนือ<sup>18</sup>

### การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น ในยุคที่เกาหลีทั้งสองสร้างความปลอดภัยระหว่างกัน

ก่อนช่วงเวลาที่ผู้นำเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ จะประชุมสุดยอดร่วมกันเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2000 นั้น ได้มีความตกลงเบื้องต้นมาตั้งแต่เดือนมกราคม ถึงการที่เกาหลีเหนือจะปรับท่าทีของประเทศ ด้วยการดำเนินนโยบายติดต่อกับโลกภายนอกมากขึ้น เพราะก่อนหน้านี้เกาหลีเหนือได้ดำเนินนโยบายโดดเดี่ยวตนเอง ซึ่งเป็นไปตามที่ผู้นำประเทศคนแรก คือ ประธานาธิบดี คิม อิล ซุง (Kim Il - sung) เคยเรียกร้องต่อที่ประชุมสภาประชาชนสูงสุด (Supreme People's Assembly) เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1986 ให้มีการต่อต้านอุดมการณ์ทุนนิยมและลัทธิแก้ (Revisionism) อันเปรียบเสมือนยาพิษ มิให้แทรกซึมเข้ามาในประเทศ ด้วยการไม่ดำเนินนโยบายตามแนวทางของจีนและสหภาพโซเวียต<sup>19</sup> ที่ดำเนินกอร์เบิดประเทศและ



ใกล้ชิดกับประเทศตะวันตก โดยจีนมุ่งปรับปรุงประเทศสู่ความทันสมัย ด้วยการเปิดรับทุนและเทคโนโลยีจากประเทศตะวันตก ขณะที่สหภาพโซเวียตประกาศนโยบายจินตนาการใหม่ (New Thinking) ที่เน้นการร่วมมือ และใช้วิธีการเมืองแก้ไขปัญหามากกว่าวิธีการทหาร

การปรับท่าทีของเกาหลีเหนือต่อประชาคมโลก นับตั้งแต่เริ่มต้น ค.ศ. 2000 เป็นต้นมา ก็คือการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับอิตาลีในเดือนมกราคม ต่อมาในเดือนพฤษภาคมได้รื้อฟื้นความสัมพันธ์กับออสเตรเลีย และในเดือนกรกฎาคม ได้สถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตกับฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ ก็ยังอยู่ในขั้นตอนของการเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์กับประเทศอื่นๆ อีก อาทิเช่น นิวซีแลนด์ แคนาดา อังกฤษ และเยอรมนี และรวมถึงบางประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป (European Union) ด้วย

การบรรลุข้อตกลงร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ที่กรุงปักกิ่ง เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 ซึ่งระบุว่าผู้นำของทั้งสองประเทศ จะประชุมสุดยอดกันที่กรุงเปียงยาง ในเดือนมิถุนายน ได้สร้างความยินดีแก่ทั้งชาวเกาหลีเองและประชาคมโลก ที่ต้องการเห็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างสองเกาหลียุติลง และในการประชุมสุดยอดของทั้งสองฝ่าย ผู้นำของทั้งเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ก็ได้บรรลุข้อตกลงร่วมกัน ดังปรากฏตามแถลงการณ์ร่วมเหนือ-ใต้ 15 มิถุนายน (The June 15 South - North Joint Declaration) โดยมีสาระสำคัญคือ<sup>20</sup> ทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะแก้ไขปัญหาประเด็นการรวมประเทศอย่างอิสระ เห็นพ้องกันถึงรูปแบบการรวมประเทศ และการสร้างความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างกัน โดยผ่านความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนในด้านต่างๆ

ผลจากการที่เกาหลีเหนือปรับเปลี่ยนท่าทีดังกล่าว ได้ช่วยให้เกาหลีเหนือเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีการปรึกษาหารือในระดับภูมิภาค เช่น การได้รับความเห็นชอบให้เข้าร่วมประชุมว่าด้วยประเด็นทางด้านการเมืองและความมั่นคงในระดับภูมิภาคของอาเซียน (ARF) ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพฯ เมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 โดยก่อนหน้านี้เมื่อ ค.ศ. 1994 เกาหลีเหนือเคยแสดงความจำนงมาครั้งหนึ่งแล้ว แต่ได้รับการคัดค้านจากบางประเทศ ซึ่งเป็นสมาชิกของที่ประชุม นอกจากนี้ หากบรรยากาศแห่งความปรองดองระหว่างเกาหลีทั้งสอง ดำเนินไปอย่างรุดหน้าและเกาหลีเหนือสามารถทำให้ประชาคมระหว่างประเทศ คลายความวิตกกังวลต่อประเด็นการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และรวมถึงขีปนาวุธ โอกาสที่เกาหลีเหนือจะได้รับการต้อนรับเข้าสู่เวทีการประชุมที่สำคัญของภูมิภาคก็ยังมีอีก อาทิเช่น ที่ประชุมผู้นำเอเชียและยุโรป (Asia - Europe Meeting - ASEM) และกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (APEC) เป็นต้น

ทางด้านการเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้ง ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2000 หลังจากการเจรจาในรอบที่แปดได้ล้มเหลวลงเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 การเจรจากันครั้งนี้จึงถือเป็นการเจรจาในรอบที่เก้า โดยจัดขึ้นที่กรุงเปียงยางอันเป็นช่วงเดียวกันกับที่เกาหลีทั้งสอง เริ่มสร้างความปรองดองระหว่างกัน ผลของ



การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ โดยฝ่ายเกาหลีเหนือได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นจ่ายค่าชดเชย ในช่วงที่เกาหลีตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่นระหว่าง ค.ศ. 1910-1945 ส่วนฝ่ายญี่ปุ่นก็ขอให้เกาหลีเหนือสอบสวนข้อเท็จจริง ต่อข้อสงสัยที่สายลับเกาหลีเหนือลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นไป<sup>21</sup>

ภายหลังจากการประชุมในรอบที่เก้าไม่ประสบความสำเร็จกับความคืบหน้าอันใด การพบปะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงของเกาหลีเหนือและญี่ปุ่น ได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ในช่วงของการประชุมว่าด้วยประเด็นทางด้านการเมืองและความมั่นคงในระดับภูมิภาคของอาเซียน (ARF) เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม ที่กรุงเทพฯ โดยถือเป็นการพบปะกันเป็นครั้งแรก ในระดับรัฐมนตรีต่างประเทศของทั้งสองฝ่าย ผลของการหารือร่วมกันสรุปได้ว่า<sup>22</sup> ทั้งสองฝ่ายจะใช้ความพยายามในทุกวิถีทาง เพื่อแก้ไขปัญหาที่ค้างคามาแต่อดีต จะดำเนินการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในฐานะของการเป็นเพื่อนบ้านที่ดีต่อกัน และจะส่งเสริมการแลกเปลี่ยนและการเยี่ยมเยียนระหว่างกันให้มากยิ่งขึ้น และพร้อมกันตกลงกำหนดการเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ในรอบที่สิบขึ้นที่กรุงโตเกียว ระหว่างวันที่ 21-25 สิงหาคม

สำหรับการเจรจาในรอบที่สิบ ที่กรุงโตเกียว ประเด็นของการหารือก็ยังคงเป็นประเด็นเดิมที่ทั้งสองฝ่ายเคยหยิบยกขึ้นมาเจรจาในช่วงก่อนหน้านั้น กล่าวคือ การขอให้รัฐบาลญี่ปุ่นจ่ายค่าชดเชยในช่วงที่เกาหลีตกเป็นอาณานิคมของญี่ปุ่น การขอโทษต่อการกระทำที่ญี่ปุ่นมีต่อชาวเกาหลีในอดีต การคืนทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่นำไปจากเกาหลี และรวมถึงปัญหาสถานภาพของคนเกาหลีในญี่ปุ่น ส่วนฝ่ายญี่ปุ่นก็ยังคงหยิบยกกรณีการลักพาตัวพลเมืองญี่ปุ่นเป็นประเด็นในการเจรจา<sup>23</sup> ภายหลังจากนั้น ทั้งสองฝ่ายได้มีการเจรจากันอีกในรอบที่สิบเอ็ด ที่กรุงปักกิ่ง เมื่อเดือนตุลาคม อันถือว่าการเจรจาครั้งสุดท้ายสำหรับ ค.ศ. 2000 แต่การเจรจาในครั้งนี้ก็ยังไม่บรรลุข้อตกลงใดๆ ที่เป็นรูปธรรม อันจะเป็นสิ่งแสดงว่า การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น กำลังรอดหน้า<sup>24</sup>

### อุปสรรคของความพยายามดำเนินการสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงที่เกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นเริ่มต้นการเจรจา เพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้นเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างมหาอำนาจในยุคสงครามเย็น ได้คลี่คลายลงตามลำดับ เงื่อนไขที่ฝ่ายสหรัฐและเกาหลีได้เสนอต่อทางญี่ปุ่น เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างความสัมพันธ์กับเกาหลีเหนือ ก็ไม่ได้ผูกมัดต่อฝ่ายญี่ปุ่นมากเกินไป ปัญหาในบางประเด็นระหว่างสหรัฐกับเกาหลีเหนือก็ได้มีการแก้ไขกันไปแล้ว รวมถึงความตึงเครียดระหว่างเกาหลีทั้งสองก็ได้ผ่อนคลายลง แต่ประเด็นการเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นกลับยังไม่ประสบความสำเร็จก้าวหน้าเท่าที่ควร สำหรับประเด็นที่เป็นอุปสรรค ซึ่งทั้งสองยังไม่สามารถหาข้อยุติ จากการเจรจาร่วมกันทั้ง 11 รอบที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ ดังนี้





ยุติลง ชาวเกาหลีที่ถูกเกณฑ์มาเป็นทหารและแรงงาน กลับถูกญี่ปุ่นปฏิบัติในฐานะของบุคคลต่างด้าว ไม่ได้รับสิทธิในทางการเมือง บุตรหลานในรุ่นถัดมา ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการศึกษา

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นในทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอีก เพราะทั้งฝ่ายเกาหลีเหนือและเกาหลีใต้ ต่างก็พยายามหาเสียงสนับสนุนจากคนเกาหลีเหล่านี้ด้วย หนึ่งในกรณีสถานภาพของชาวเกาหลีที่อาศัยอยู่ในญี่ปุ่น ประธานาธิบดีคิม แด จุง แห่งเกาหลีใต้ ก็ได้เคยเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรี โมริ (Yoshiro Mori) ของญี่ปุ่นให้ดำเนินการผ่านกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้พวกเขา ได้รับสิทธิในทางการเมืองเช่นกับชาวญี่ปุ่นด้วย<sup>30</sup>

**ประเด็นที่สาม** การเรียกร้องของญี่ปุ่นให้เกาหลีเหนือสืบทอดกรณีที่ชาวญี่ปุ่นซึ่งอาศัยอยู่แถบชายฝั่งทะเลตะวันตกได้หายตัวไป โดยทางญี่ปุ่นเชื่อว่าเป็นฝีมือของสายลับเกาหลีเหนือเป็นผู้ลักพาตัว เพื่อประโยชน์ในการทำจารกรรม แต่ข้อเรียกร้องนี้ เกาหลีเหนือได้ปฏิเสธมาโดยตลอด แต่ญี่ปุ่นก็ยังคงยืนยันในข้อเรียกร้องนี้ตลอดมา และถึงแม้ในช่วงหลัง ผู้นำทางการเมืองระดับสูงของญี่ปุ่น ได้เสนอแนวทางในลักษณะประนีประนอม โดยเสนอให้มีการส่งชาวญี่ปุ่นที่ถูกลักพาตัวเดินทางกลับญี่ปุ่นโดยผ่านประเทศที่สาม เพื่อไม่ให้เกาหลีเหนือถูกมองว่าเกี่ยวพันกับการหายตัวไป แต่ข้อเสนอนี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่ญาติพี่น้องของผู้ถูกลักพาตัวและสาธารณชน<sup>31</sup>

นอกเหนือจากประเด็นทั้งสามที่สำคัญทั้งสาม ที่ทำให้การเจรจาระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่นยังไม่บรรลุข้อตกลงใดๆ กันแล้ว ทางฝ่ายญี่ปุ่นเองก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงความคืบหน้าในการเจรจาระหว่างสหรัฐกับเกาหลีเหนือด้วย ซึ่งในรอบปีที่ผ่านมาคงต้องถือว่า ทั้งสหรัฐและเกาหลีเหนือต่างมีท่าทีผ่อนปรนต่อกัน ดังสังเกตได้จากกรณีที่ผู้นำระดับสูงของเกาหลีเหนือเดินทางไปพบปะกับผู้นำสหรัฐ ในขณะที่รัฐมนตรีต่างประเทศสหรัฐเดินทางไปพบปะผู้นำระดับสูงสุดของเกาหลีเหนือจากท่าทีผ่อนปรนกันดังกล่าว ย่อมจะส่งผลทั้งในทางเกื้อกูล และบั่นทอนต่อการเจรจาของญี่ปุ่น เพราะหากสหรัฐกับเกาหลีเหนือตกลงกันได้ในเรื่องซีปนาวุธ รวมถึงการลบชื่อเกาหลีเหนือออกจากบัญชีรายชื่อประเทศที่สนับสนุนการก่อการร้าย (rogue state) แล้ว ก็ย่อมจะทำให้ข้อเรียกร้องและข้อต่อรองของญี่ปุ่นต่อกรณีการลักพาตัวล้นน้ำหนักลงไป เป็นต้น

การเจรจาเพื่อสถาปนาความสัมพันธ์ขั้นปรกติระหว่างเกาหลีเหนือกับญี่ปุ่น จะบรรลุข้อตกลงได้ในรอบที่เท่าใดนั้น คงต้องขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริงของทั้งสองประเทศว่า จะแก้ไขปัญหามีต่อกันอย่างไร โดยที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่รู้สึกว่าจะตนเองต้องเป็นฝ่ายสูญเสีย ทั้งนี้เพราะสภาพแวดล้อมต่างเอื้ออำนวยให้ตัวแสดงทั้งสอง สามารถกำหนดบทบาทของตนเองได้ค่อนข้างเต็มที่เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาที่ผ่านมา





## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup> Robert A. Scalapino. "North Korean Relations with Japan and the United States" in *North Korea Today : Strategic and Domestic Issues*. Robert A. Scalapino and Kim Jun - yop eds. 1983, pp. 333-34.
- <sup>2</sup> Kim C.I. Eugene. "In the Shadow of Chuche : North Korea's Relations with Japan" in *North Korea in a Regional and Global Context*. Robert A. Scalapino and Lee Hong - koo eds. 1986, p. 271.
- <sup>3</sup> Shin Jung - hyun. *Japanese - North Korean Relations : 1953 - 1977 -- Linkage Politics in a Changing International System --*. Doctoral's Thesis, The City University of New York, 1979, pp.221-23.
- <sup>4</sup> Robert A. Scalapino. *op. cit.* p. 335.
- <sup>5</sup> Kim Chong - myong. "Japanese Policy toward North Korea" in *International conference on the Problems of Korean Unification Report*. Asiatic Research Center, Korea University. 1971, p. 141.
- <sup>6</sup> Shin Jung-hyun. *op. cit.* pp. 264-68.
- <sup>7</sup> Hiroko Kawai. "North Korean 'Open Policies' and Trade with Japan. The Effects and Function of Japan - DPRK Trade" in *North Korea at the Crossroads*. Masao Okonogi ed. 1988, pp. 147-48.
- <sup>8</sup> Kim Young - kun and Donald S. Zagoria. "North Korea and the Major Powers" in *The Two Korea s in East Asian Affairs*. William J. Barnds ed. 1976, p. 30.
- <sup>9</sup> Kim C.I.Eugene. *op.cit.* p. 281.
- <sup>10</sup> Kim Hong - nack. "Japanese - North Korean Relations : Problems and Prospects" *Korea Observer*. Vol. 22 No. 2 Summer 1991, pp. 189-205.
- <sup>11</sup> *Ibid.*
- <sup>12</sup> Kim Hong - nack. "North Korea's Policy toward Japan and the United States in the Post-Cold War Era" *The Journal of East Asian*. Vol. 6 No. 2 Summer / Fall 1992, pp. 246-83.
- <sup>13</sup> Christopher W. Hughes. "Japanese Policy and the North Korean 'Soft Landing'" *The Pacific Review*. Vol.11 No.3 1998, pp.415., and Burritt Sabin. "The Abducted Japanese Inmates in Kim Jong - il's Korea" *East*. Vol. 33 No. 1 May - June 1997, pp. 41-45.



- <sup>14</sup> Kim Hong - nack. "North Korea's Policy toward Japan in the Post - Cold War Era" in *Foreign Relations of North Korea during Kim Il - sung's Last Days*. Kim Doug - joong ed. 1994, p. 171.
- <sup>15</sup> *Ibid.* p.172.
- <sup>16</sup> Hazel Smith. "North Korean Foreign Policy in the 1990s : The Realist Approach" in *North Korea in the New World Order*. Hazel Smith and others. eds. 1996, p. 108.
- <sup>17</sup> Christopher W. Hughes. *loc. cit.*
- <sup>18</sup> "In the Firing Ling" *Far Eastern Economic Review*. 16 September 1999, p. 24, 26.
- <sup>19</sup> Kim Roy. "Gobachev's Asian Policy and Its Implications for Peace and Unification of Korea" *Korea Observer*. Vol. 18 No. 4 Winter 1987, pp. 380-408.
- <sup>20</sup> "South - North Joint Declaration" *Korea Observer*. Vol. 31 No. 3 Autumn 2000, pp. 463-64.
- <sup>21</sup> "Best result of talks so far" *Bangkok Post*. 8 April 2000, p. 4.
- <sup>22</sup> Kono Yohei. "Pursuing Positive Korea Policy" *Japan Quarterly*. Vol. 47 No. 4 October - December 2000, pp. 3-15.
- <sup>23</sup> "10th Round of DPRK - Japan Intergovernmental Talks Held" *The People's Korea*. 16 September 2000, p. 2, 4.
- <sup>24</sup> "Japan and North Korea wind up talks" *International Herald Tribune*. 1 November 2000, p. 10.
- <sup>25</sup> Frank Ching. "Japan's Korean Dilemma" *Far Eastern Economic Review*. 16 November 2000, p. 37.
- <sup>26</sup> Wakamiya Yoshibumi. *The Postwar Conservative View of Asia*. 1998, p. 193.
- <sup>27</sup> "Pyongyang - Tokyo Normalization Talks Resume in Tokyo" *Vantage Point*. Vol. 23 No. 9 September 2000, pp. 34-35.
- <sup>28</sup> "Positive Signs Appear in DPRK - Japan Negotiations" *Beijing Review*. Vol. 43 No. 37 September 2000, pp. 10-11.
- <sup>29</sup> Changsoo Lee and George De Vos. *Koreans in Japan*. 1981, p. 53.
- <sup>30</sup> George Nishiyama. "Ethnic Koreans sturggle for recognition" *The Nation*. 15 October 2000, p. A5.
- <sup>31</sup> "Japan, North Korea talk on normalizing relations" *The Associated Press*. 30 October 2000.





และจังหวัดหรืออาจเรียกว่า ดินแดนโพ้นทะเล ฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 22 ภาค ซึ่งประกอบด้วย 96 จังหวัด เป็นรัฐเดี่ยวที่มีระบบการปกครองแบบรวมอำนาจ แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีการเมืองตามระบบกึ่งประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ทุกวันนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958” เป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 (The Constitution of the Fifth Republic) เริ่มใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา ประชาชนได้ออกเสียงลงประชามติ (referendum) รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1958 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (president of the Republic) เป็นผู้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ประกาศใช้ ณ กรุงปารีส เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 และประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา<sup>5</sup> ลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐ (the Republic) ที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตย และเป็นของสังคม (มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958) ฝรั่งเศสมีหลักการของสาธารณรัฐ ได้แก่ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (มาตรา 2) อำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกันเพื่อให้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาได้ทำหน้าที่และรับผิดชอบในส่วนของตนได้อย่างชัดเจน พร้อมกับห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกัน รัฐธรรมนูญนี้แม้กำหนดให้การเมืองการปกครองของประเทศเป็นระบบรัฐสภาและรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ได้เพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารพร้อมกับลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลงไปจากเดิม และยังคงมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในส่วนของรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา (a bicameral parliament) คือ สภาแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎร (the National Assembly) และวุฒิสภา (the Senate) (มาตรา 24) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (deputy) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (มาตรา 24) อยู่ในวาระคราวละ 5 ปี จากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ. 1997 มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 577 คน<sup>7</sup> การเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปจะมีในปี ค.ศ. 2002 ขณะที่สมาชิกวุฒิสภา (senator) มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐ และประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐ

<sup>5</sup>ไม่เรียกว่า ราชกิจจานุเบกษา เหมือนประเทศไทย คำว่า “ราช” แปลว่า พระเจ้าแผ่นดิน คำนี้มักใช้ประกอบกับคำอื่น เช่น ราชการ หมายถึง การงานของพระเจ้าแผ่นดิน ปัจจุบันฝรั่งเศสมีได้มีกษัตริย์ปกครองแต่มีการปกครองแบบสาธารณรัฐซึ่งมีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประมุขของรัฐ จึงใช้คำว่า รัฐกิจจานุเบกษา

<sup>6</sup>ได้แก่ แก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962, ลงวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1974, ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1976, ลงวันที่ 25 มิถุนายน ค.ศ. 1992, ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993, ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1993, ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993, ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1995 และลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996

<sup>7</sup>โปรดดูเพิ่มเติม <http://www.assemblee-nationale.com>



ต้องมีผู้แทนในวุฒิสภา (มาตรา 24) สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในวาระคราวละ 9 ปี จากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 1998 มีจำนวน 321 คน<sup>8</sup> โดย 1 ใน 3 ของจำนวนนี้จะสิ้นสภาพ และเลือกชุดใหม่เข้ามาแทนทุก 3 ปี ทั้ง 2 สภาเป็นผู้ตรารัฐธรรมนูญดีและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาล ในกรณีที่มีการขัดแย้งระหว่างสภาทั้งสอง ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ชี้ขาด

ในส่วนของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมีลักษณะที่เรียกว่าผู้นำคู่ (dual executive) คือมี 2 สถาบันที่ใช้อำนาจบริหาร อันได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (president of the Republic) และนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐ (head of state) ผู้นำของอำนาจฝ่ายบริหาร และเป็นจอมทัพ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและต้องได้รับเลือกตั้งโดยเสียงข้างมาก อยู่ในวาระคราวละ 7 ปี (มาตรา 6, 7) และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น แต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี (มาตรา 8) ข้าราชการประจำระดับสูง (มาตรา 13) เช่น สมาชิกสภาแห่งรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายทหารระดับนายพลตลอดจนแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรีแห่งรัฐ (Ministers of State)<sup>9</sup> รัฐมนตรี (Ministers) และรัฐมนตรีทบวง<sup>10</sup> (Sub Minister) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 8) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (cabinet) (มาตรา 9) มีอำนาจประกาศใช้รัฐธรรมนูญดี (law)<sup>11</sup> ซึ่งออกโดยรัฐสภา รวมทั้งลงนามในรัฐกำหนดหรือรัฐกฤษฎีกา (decree) ที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 13) มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับนายกรัฐมนตรีและประธานสภาทั้งสองแล้ว (มาตรา 12) ในกรณีวิกฤตมีสิทธิใช้อำนาจพิเศษในการปฏิบัติการ (มาตรา 16) มีสิทธิในการให้อภัยโทษ (มาตรา 17) ขอให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างรัฐธรรมนูญดีที่ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว จัดให้มีการลงประชามติเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญดีให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ ตลอดจน

<sup>8</sup>โปรดดูเพิ่มเติม <http://www.senat.fr>.

<sup>9</sup>เป็นตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลตำแหน่งหนึ่งเทียบเท่ารองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีจำนวนไม่มาก ตำแหน่งนี้ยกย่องกันว่ามีฐานะหรือศักดิ์ศรีทางการเมืองเหนือรัฐมนตรีอื่น ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกระดับผู้นำของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล

<sup>10</sup>เทียบเท่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

<sup>11</sup>คำว่า law และ decree เรียกว่า รัฐบัญญัติ และรัฐกำหนดหรือรัฐกฤษฎีกา ตามลำดับ ถ้าเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะเรียกว่ารัฐบัญญัติ แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ เรียกว่า รัฐกฤษฎีกาหรือรัฐกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากหลังการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ฝรั่งเศสได้ยกเลิกการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือปกครองโดยกษัตริย์ (absolute monarchy) และเปลี่ยนมาเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ (the Republic) ซึ่งมีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประมุขของรัฐจนทุกวันนี้ แต่ถ้าเป็นประเทศที่มีกษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังเช่นประเทศไทย กฎหมายที่รัฐสภาออกมาจะเรียกว่า พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกจะเรียกว่า พระราชกฤษฎีกาหรือพระราชกำหนด



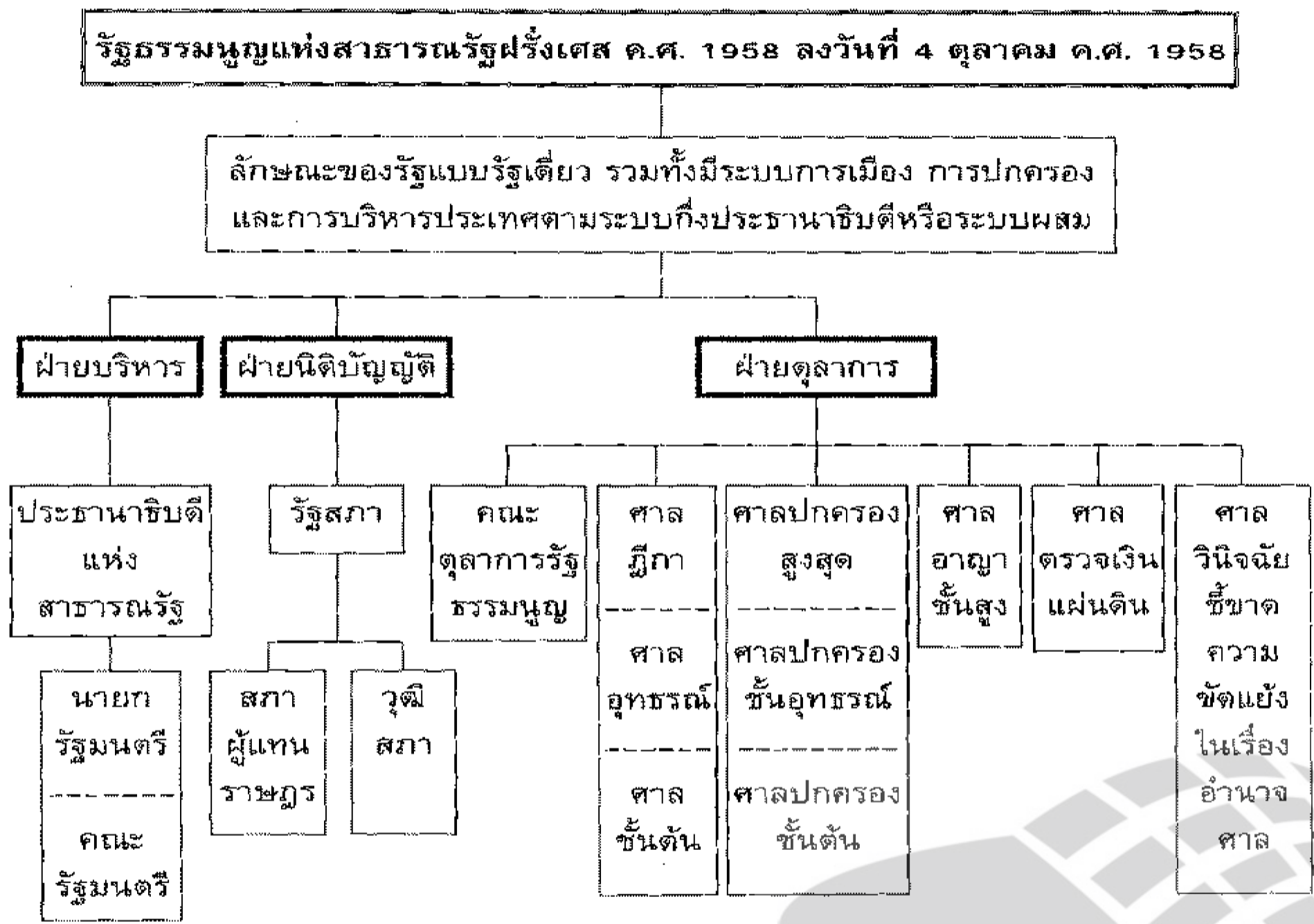
เป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ (มาตรา 24) เป็นต้น ส่วนนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (head of government) ในทางปฏิบัติประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ซึ่งนำการบริหารประเทศ เห็นได้จากนายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ โดยอาจมาจากผู้นำเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือมาจากบุคคลอื่นที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไว้วางใจและไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เท่าที่ผ่านมานายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะสังกัดพรรคการเมืองพรรคเดียวกันกับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและเป็นพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินการของรัฐบาล รับผิดชอบในการป้องกันชาติ และรับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 21) นายกรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยปรึกษาหารือกับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในนโยบายที่สำคัญ โดยเฉพาะในด้านการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ รวมทั้งรับผิดชอบทั้งต่อสภาผู้แทนราษฎรและต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

ฝ่ายตุลาการของฝรั่งเศส มีลักษณะเป็นระบบศาลคู่ที่มีศาลหลัก 2 ศาลคือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มีการประกันความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและยังมีศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาล (Jurisdiction Disputes Court หรือ Tribunal of Conflicts หรือ Le Tribunal des Conflicts) รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (the Constitutional Council หรือ the Conseil Constitutionnel) ดังจะกล่าวต่อไป พร้อมทั้งบัญญัติให้มีศาลอื่นอีก คือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลอาญาชั้นสูง โปรดดูภาพที่ 6.1 ประกอบ





ภาพที่ 6.1 ภาพรวมโครงสร้างของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการของฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958



นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ฝรั่งเศสยังมีเอกสารสำคัญที่อาจนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญ คือ ปฏิญญามนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789<sup>12</sup> ซึ่งสมัชชาแห่งชาติได้ลงมติ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 มีข้อความว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งเสรีภาพทรัพย์สินและความมั่นคง มนุษย์ย่อมเกิดมาอย่างอิสระและเสมอภาค และกำหนดว่า รัฐได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ และบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายอย่างน้อยก็โดยสภาผู้แทนราษฎร ปฏิญญานี้แม้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบันของฝรั่งเศสก็ยังถือว่ายังใช้ได้อยู่ รัฐธรรมนูญปัจจุบันของ

<sup>12</sup>ปรากฏอยู่ใน อารัมภบท ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958



ฝรั่งเศสจึงไม่ได้กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพนอกจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในทางเศรษฐกิจและสังคม เพราะถือว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพโดยปฏิญญาดังกล่าวอยู่แล้ว ความจริงก่อนหน้านั้น ได้มีปฏิญญามนุษยชนของมลรัฐเวอร์จิเนีย ค.ศ. 1776 ใช้ในสหรัฐอเมริกามาก่อนแล้ว แต่ไม่มีอิทธิพลเหนือรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ เหมือนปฏิญญามนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส<sup>13</sup>

## 2. โครงสร้าง

แบ่งการพิจารณาศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ โครงสร้างระบบศาล และโครงสร้างศาลรัฐธรรมนูญ

### 2.1. โครงสร้างระบบศาล

ระบบศาลและระบบกฎหมายของฝรั่งเศสแตกต่างจากกลุ่มประเทศแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon) เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ระบบศาลและระบบกฎหมายของฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและแยกออกจากกันได้ยาก มีรากฐานมาจากกฎหมายโรมัน (Roman law) ซึ่งให้ความสำคัญกับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร หรือซีวิล ลอว์ (civil law) และประมวลกฎหมาย (code law) เห็นตัวอย่างได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายอาญา (civil and criminal codes) ของฝรั่งเศสมีกำเนิดในยุคที่ฝรั่งเศสถูกครอบครองโดยชาวโรมันและต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขในสมัยของนโปเลียน โบนาปาร์ต<sup>14</sup> (Napoleon Bonaparte) อันได้แก่ the Napoleonic Civil Code of 1804 และ the Criminal Code of 1810<sup>15</sup> ลักษณะเด่นชัดของระบบศาลฝรั่งเศส คือ มีลักษณะเป็นระบบศาลคู่ (the dual system of courts) หรือ ศาลคู่ (the duality of jurisdiction หรือ la dualite des juridictions)<sup>16</sup> ซึ่งได้นำแนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออร์มาเป็นแนวทางหลักในการจัดระบบศาลให้เป็นระบบศาลคู่ ระบบนี้แบ่งศาลออกเป็น 2 ระบบ แยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ อันได้แก่ ระบบศาลยุติธรรม (ordinary court) และระบบศาลปกครอง (administrative

<sup>13</sup>หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 35.

<sup>14</sup>เริ่มมีอำนาจตั้งแต่ปี ค.ศ. 1799 และสถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดิ ระหว่างปี ค.ศ. 1804-ค.ศ. 1814

<sup>15</sup>William Safran, *The French Polity* (Fourth Edition, White Plains, New York: Longman Publishers, 1995), pp. 277.

<sup>16</sup>เป็นคำที่ส่วนใหญ่ปรากฏอยู่ในหนังสือตำราของฝรั่งเศส เช่น L. Neville Brown and John S. Bell, *French Administrative Law* (Fourth Edition, New York: Oxford University Press, 1993), pp. 8, 122, 144, 150; และ Christian Dadomo and Susan Farran, *The French Legal System* (Second Edition, London: Sweet & Maxwell, 1996), p. 48; ในภาษาฝรั่งเศส jurisdiction มีความหมายคล้ายกับคำว่า court หรือ tribunal ทั้งนี้อาจแปลเป็นไทยว่า ศาล



court)<sup>17</sup> ในแต่ละระบบมี 3 ชั้นศาล อันได้แก่ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลสูงสุดของตนเอง<sup>18</sup> มีการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนระบบผู้พิพากษาหรือตุลาการของตนเองอย่างเป็นอิสระจากกันและกัน ในเวลาเดียวกันระบบกฎหมายของฝรั่งเศสก็แยกเป็นกฎหมายเอกชน (private law) และกฎหมายมหาชน (public law หรือ droit administratif) โดยต่างมีที่มา (sources) และหลักการ (principles) ที่แตกต่างกันด้วย<sup>19</sup> เดิมก่อนปี ค.ศ. 1987 โครงสร้างของศาลยุติธรรมแตกต่างจากศาลปกครอง แต่หลักจากรัฐบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1987 (Law of 31 December 1987) ได้บัญญัติให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของศาลปกครองด้วยการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ขึ้น ส่งผลให้ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีโครงสร้างที่ต่างมี 3 ชั้นศาลดังกล่าวแล้ว<sup>20</sup>

ระบบศาลคู่ของฝรั่งเศสดังกล่าว แบ่งเป็น

2.1.1 ระบบศาลยุติธรรม มีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาทหรือคดีระหว่างเอกชนบนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน โดยทั่วไปแบ่งเป็นศาลยุติธรรมในคดีแพ่งและศาลยุติธรรมในคดีอาญา ซึ่งครอบคลุมทั้งกฎหมายแพ่ง (civil law) กฎหมายอาญา (criminal law) กฎหมายธุรกิจ (commercial law) กฎหมายแรงงาน (labour law) และกฎหมายประกันสังคม (social security law)<sup>21</sup> ศาลยุติธรรมแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลชั้นต้น (tribunal d'instance) ศาลอุทธรณ์ (cour d'appel) และศาลฎีกา (cour d'cassation) ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในหมวด 8 องค์การตุลาการ มาตรา 64-66 ได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบศาลยุติธรรมหรือองค์การตุลาการซึ่งรวมทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองไว้

2.1.2 ระบบศาลปกครอง มีศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน หรือคดีปกครองตามกฎหมายปกครอง (administrative law) และกฎหมายภาษีอากร (tax law) เป็นต้น ศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งย่อยเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ศาลปกครองทั่วไปที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองทั่วไป และศาลปกครองเฉพาะด้านที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองเฉพาะด้านซึ่งมีความหลากหลายตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โครงสร้างของศาลปกครองมี 3 ชั้นศาล<sup>22</sup> (a three-tier hierarchy) ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด คือ

<sup>17</sup>Thomas M. Magstadt and Peter M. Schotten, *Understanding Politics: Ideas, Institutions, and Issues* (Second Edition, New York: St. Martin's Press, 1988), p. 120

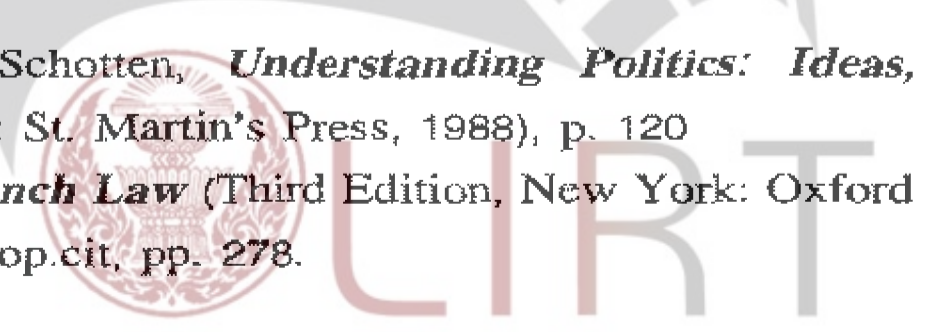
<sup>18</sup>Bernard Rudden, *A Source-Book on French Law* (Third Edition, New York: Oxford University Press, 1991), p. 145; และ William Safran, *op.cit.*, pp. 278.

<sup>19</sup>Bernard Rudden, *op.cit.*, p. 119.

<sup>20</sup>Christian Dadomo and Susan Farran, *op.cit.*, p. 189.

<sup>21</sup>*Ibid.*, p. 50.

<sup>22</sup>L. Neville Brown and John S. Bell, *op.cit.*, p. 41.





สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ หรือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours Administratives d'Appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs)

รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติให้องค์กรตุลาการมีฐานะเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยจะเป็นผู้รับประกันให้มีการเคารพหลักการนี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน<sup>24</sup> (มาตรา 47 และมาตรา 47-1) ซึ่งมีเพียง 2 ชั้นศาล คือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ และศาลอาญาชั้นสูง<sup>25</sup> (มาตรา 67) เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติใดกล่าวถึงศาลยุติธรรมและศาลปกครองไว้โดยตรงอย่างชัดเจน แต่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเมื่อใดก็ตามที่เกิดปัญหาว่าคดีที่นำมาสู่ศาลอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รัฐบัญญัติ ค.ศ. 1872 ได้กำหนดให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาล (Jurisdiction Disputes Court หรือ Tribunal of Conflicts หรือ Le Tribunal des Conflits) มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โปรดดูภาพที่ 6.2-ภาพที่ 6.5

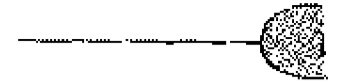
<sup>23</sup>“มาตรา 66 ...

องค์การตุลาการในฐานะผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลจะเป็นผู้รับประกันให้มีการเคารพหลักการนี้ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย”

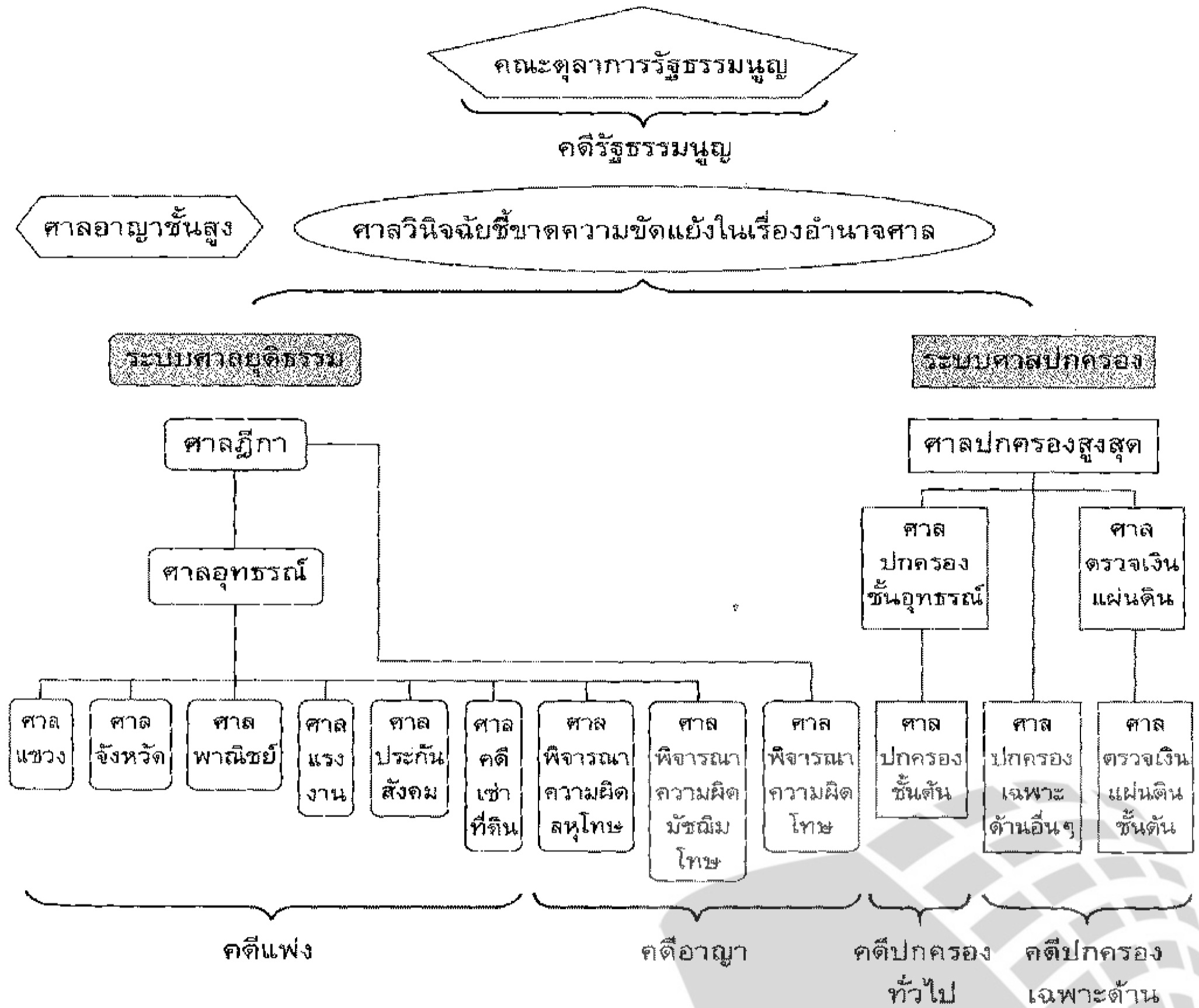
<sup>24</sup>ทำหน้าที่ช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งการใช้เงินตามกฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม

<sup>25</sup>“มาตรา 67 ให้มีศาลอาญาชั้นสูง

ศาลอาญาชั้นสูงประกอบด้วย ผู้พิพากษาที่เลือกจากสภาทั้งสองในที่ประชุมของแต่ละสภาจำนวนเท่าๆ กัน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเลือกจากสมาชิกวุฒิสภา เพื่อประกอบเป็นศาลอาญาชั้นสูงทุกครั้งภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามกฎหมายของสภาใดสภาหนึ่ง และให้ผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงเลือกประธานศาลอาญาชั้นสูงจากบรรดาผู้พิพากษาดังกล่าว...”

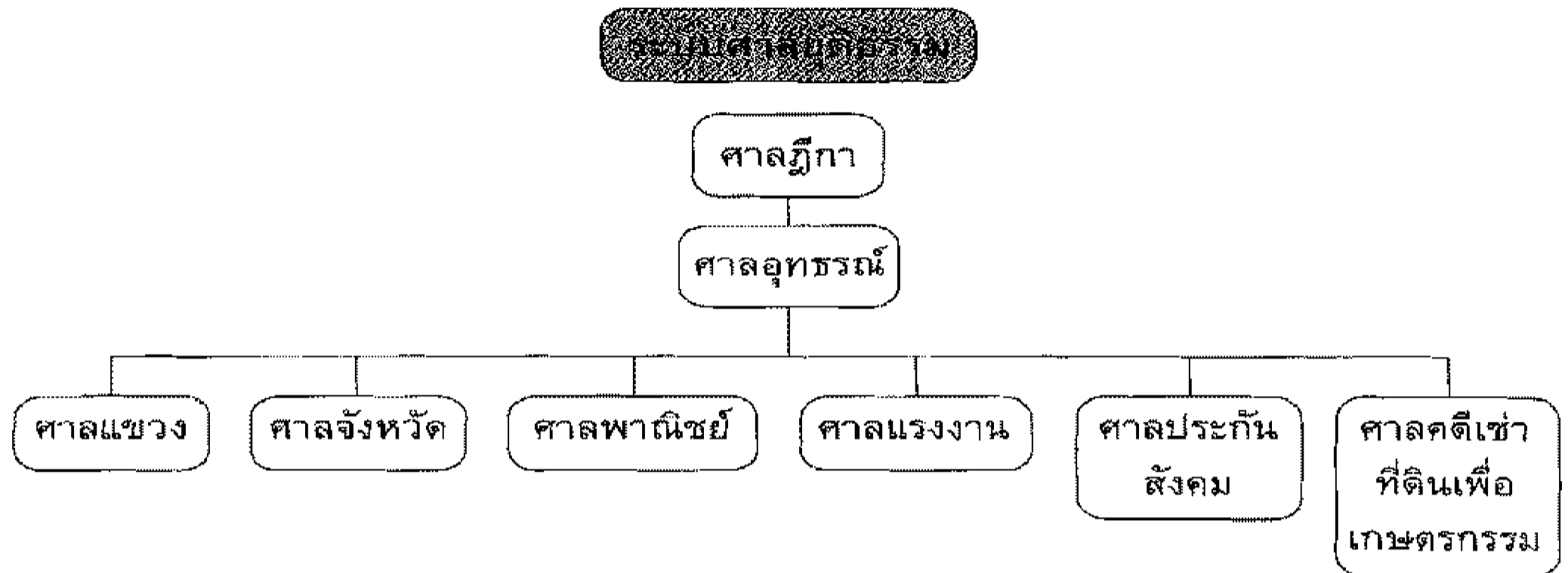


ภาพที่ 6.2 โครงสร้างระบบศาลของฝรั่งเศส

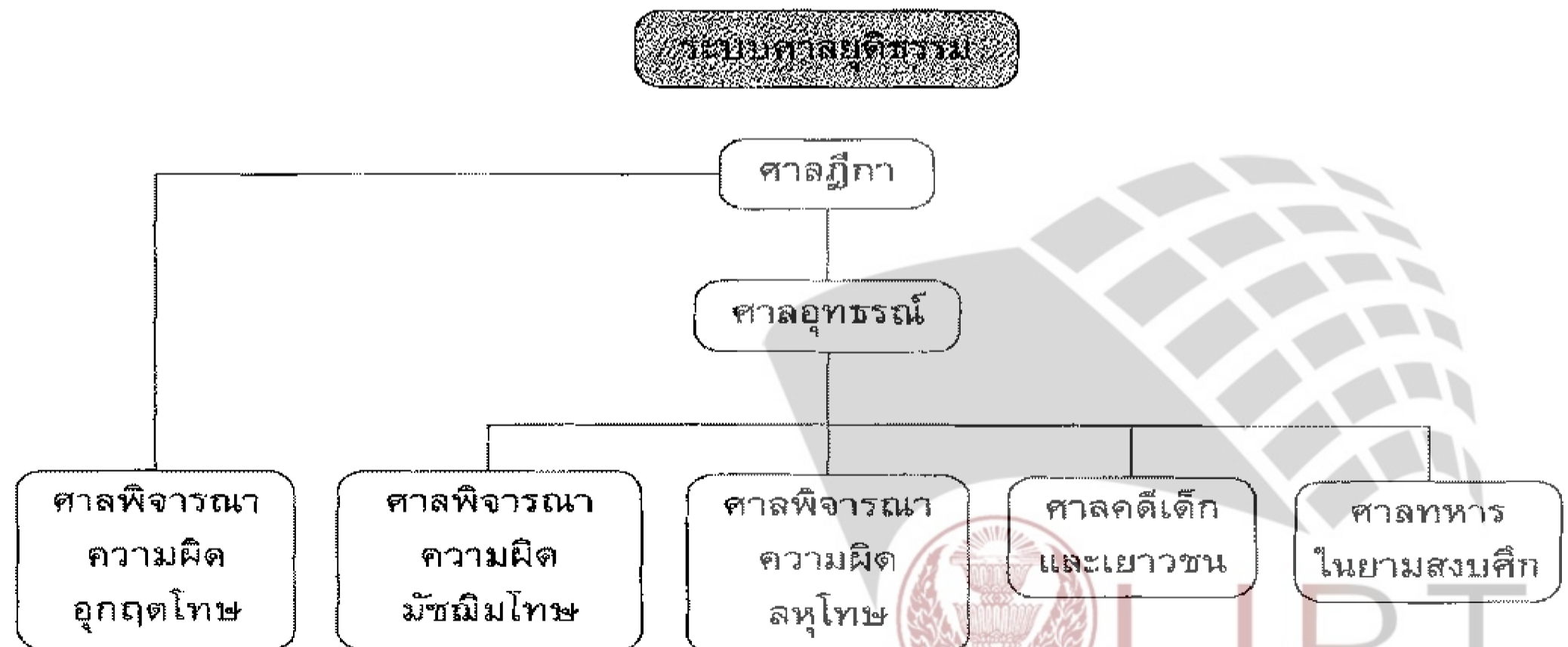




ภาพที่ 6.3 โครงสร้างระบบศาลยุติธรรมในคดีแพ่งของฝรั่งเศส

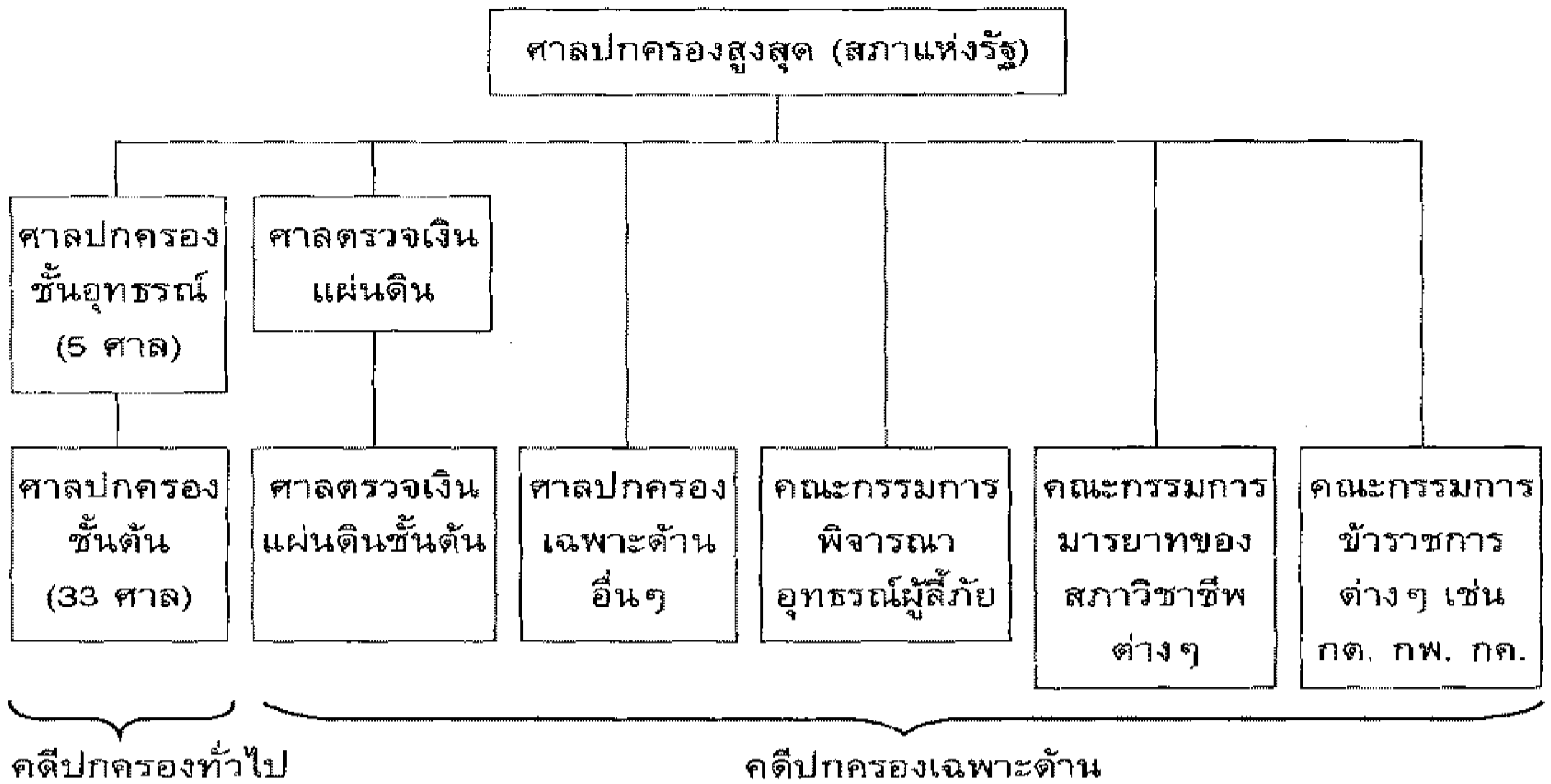


ภาพที่ 6.4 โครงสร้างระบบศาลยุติธรรมในคดีอาญาของฝรั่งเศส





ภาพที่ 6.5 โครงสร้างศาลปกครองของฝรั่งเศส



## 2.2 โครงสร้างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ฝรั่งเศสเรียกองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญว่า สภารัฐธรรมนูญ หรือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (the Constitutional Council หรือ Conseil Constitutionnel) ในเรื่องการเรียกชื่อเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาข้อยุติให้เป็นที่ยอมรับกันของทุกฝ่ายได้ เช่น มีผู้ไม่เห็นด้วยที่จะเรียกองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสว่า ศาลรัฐธรรมนูญเพราะองค์กรดังกล่าวใช้ชื่อว่า Conseil constitutionnel ซึ่งใกล้เคียงกับคำว่า สภาตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะขอเรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้เข้าใจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเพิ่มมากขึ้น จึงควรพิจารณาศึกษาถึงความป็นมาหรือวิวัฒนาการของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก่อน

ก่อนที่จะมาเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีแนวคิดของการจัดให้มีองค์กรพิเศษเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส



หรือไม่โดยทำหน้าที่แทนองค์การตุลาการหรือศาลยุติธรรมที่มีอยู่เดิม แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากความคิดของนักการเมืองที่มีชื่อเสียงในยุคหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสชื่อว่า ซีเอแยส์ (Emmanuel Joseph Sieyes ค.ศ. 1748-ค.ศ. 1836)<sup>26</sup> ในการร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1795 (Constitution du 5 Fructidor an III) ซีเอแยส์ เสนอแนะให้มีลูกขุนรัฐธรรมนูญ (Jurie Constitutionnaire) ในลักษณะที่เป็นองค์การตัวแทนของชาติ ทำหน้าที่ยกเลิกการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ลูกขุนรัฐธรรมนูญนั้นมีจำนวน 108 คน มาจากการเลือกตั้งของสมานิติบัญญัติ และทุกปีจะมีการเลือกตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 3 โดยเลือกจากสมาชิกของสมานิติบัญญัติทั้งหมดวาระ

ในระยะแรกความคิดของซีเอแยส์ไม่ได้รับการยอมรับจากคณะที่ทำการปฏิวัติเนื่องจากคณะปฏิวัติยึดมั่นในหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ว่า ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องเป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายตุลาการจะไปวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารไม่ได้ เพราะจะขัดกับหลักการดังกล่าว ทั้งยังขัดกับหลักการที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1791 มาตรา 2 หมวด 3 ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติและกษัตริย์เป็นผู้แทนของชาติ ถ้าให้ฝ่ายตุลาการมาควบคุมการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมีกษัตริย์เป็นหัวหน้าได้แล้ว ก็เท่ากับว่าฝ่ายตุลาการอยู่เหนือชาติ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 5 หมวด 3 จะมอบอำนาจตุลาการให้แก่ผู้พิพากษา แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าผู้พิพากษาเป็นผู้แทนของชาติดังเช่นฝ่ายนิติบัญญัติและกษัตริย์ ด้วยเหตุนี้จึงมีกฎหมายหลายฉบับที่ห้ามไม่ให้ผู้พิพากษาไปวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องของแต่ละองค์กรที่จะต้องระมัดระวังกันเอง

ความคิดของซีเอแยส์ได้รับการยอมรับและนำมาปฏิบัติเมื่อโปเลียน โบนาปาร์ต หรือนโปเลียนที่ 1 ทำรัฐประหารเจียบร่วมกับสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งล้มคณะผู้ปกครองเดิมในปี ค.ศ. 1799 ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 (Constitution du 22 Brumaire and VIII) หมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 15-24 ได้จัดให้มีองค์กรที่เรียกว่า สภาเซนาท์ผู้พิทักษ์ (Senat Conservateur) (อาจเรียกว่า สภาสูง) ทำหน้าที่รักษาหรือยกเลิกการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งศาลหรือรัฐบาลเสนอมา (มาตรา 21) สมาชิกสภาเซนาท์ผู้พิทักษ์มีจำนวน 80 คน แต่ในช่วงแรกมี 60 คน จากนั้นจึงเพิ่มขึ้นปีละ 2 คนจนครบ 80 คน ภายในเวลา 10 ปี (มาตรา 15) สมาชิกที่เพิ่มขึ้นปีละ 2 คนนั้น

<sup>26</sup>ซีเอแยส์ เป็นนักการเมืองผู้มีชื่อเสียงในยุคหลังการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศส ได้เขียนหนังสือที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางเรื่อง ฐานันดรที่สาม (Tiers Etat) เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร เป็นหนึ่งในคณะปกครอง (ค.ศ. 1795 - ค.ศ. 1799) และเป็นผู้ร่วมคิดกับนโปเลียน โบนาปาร์ต ในการทำรัฐประหารปี ค.ศ. 1799 ต่อมาไม่นานซีเอแยส์ก็ถูกกำจัดออกจากอำนาจ



สภาเซนาท์ผู้พิทักษ์เป็นผู้เลือก โดยเลือกจากบุคคล 3 คน คนหนึ่งเสนอชื่อโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คนที่สองเสนอชื่อโดยฝ่ายตุลาการ และคนที่สามเสนอชื่อโดยกงสุลคนที่ 1 (นโปเลียน โบนาปาร์ต) ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร (มาตรา 16) สมาชิกสภาเซนาท์ผู้พิทักษ์ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ไม่อาจถูกถอดถอนหรือโยกย้ายได้ แต่ในทางปฏิบัติ นโปเลียน โบนาปาร์ต มีอำนาจและอิทธิพลอย่างมากในการเลือกคนที่ตนเองต้องการ จนกระทั่งนโปเลียน โบนาปาร์ต ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1802 ให้ตนเองในฐานะกงสุลคนที่หนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกของสภาเซนาท์ผู้พิทักษ์โดยตรง (Senatur-Consulte du 16 Thermidor an X) การควบคุมกฎหมายธรรมดาไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของสภาเซนาท์ผู้พิทักษ์ล้มเหลวสิ้นเพราะไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยการกระทำใดๆ ของนโปเลียน โบนาปาร์ต ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 1804 ได้สถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดิคนแรก (ค.ศ. 1804-ค.ศ. 1814) ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งๆ ที่มีมาก ต่อมาในสมัยนโปเลียนที่ 3 ก็ได้เปลี่ยนแบบสภาเซนาท์ผู้พิทักษ์ของนโปเลียน โบนาปาร์ตซึ่งเป็นสูง และได้สถาปนาตนเองเป็นจักรพรรดิคนที่ 2 ในปี ค.ศ. 1852

การที่ให้สภาเซนาท์หรือสภาสูงเป็นองค์กรการเมืองที่มีหน้าที่ควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ยุติลงในปี ค.ศ. 1870 ต่อจากนั้นฝรั่งเศสก็ไม่มี การควบคุมกฎหมายไม่ ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีก จนกระทั่งปี ค.ศ. 1946 (สาธารณรัฐที่ 4) เมื่อมีการร่าง รัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ ในต้นร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ไม่มีการกำหนดให้มีการควบคุมกฎหมายไม่ ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เพราะพรรคโซเชี่ยลลิสต์และพรรคคอมมิวนิสต์ (Socialist Party and Communist Party) ที่ครองเสียงข้างมากในสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ยอมรับการจำกัด อำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ได้ปฏิเสธระบบ 2 สภา รวมทั้งการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ในขั้นกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อนำร่างรัฐธรรมนูญไปให้ ประชาชนลงประชามติ ประชาชนกลับไม่ให้ความเห็นชอบ ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญชุดที่สองจึง ได้หยิบยกการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง พรรคการเมืองต่างๆ ได้เสนอวิธีการและรูปแบบขององค์กรควบคุมที่แตกต่างกันออกไป เช่น บางพรรคเสนอให้ใช้วิธีควบคุมโดยประชามติ บางพรรคเสนอให้ศาลยุติธรรมสูงสุดหรือบางพรรค เสนอให้สภาสูง ส่วนพรรคโซเชี่ยลลิสต์และพรรคคอมมิวนิสต์ในครั้งหลังนั้นยอมรับให้มี การควบคุมได้ แต่ให้มีขอบเขตจำกัดอำนาจเฉพาะรัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กร มหาอำนาจมหาชนทั้งหลายเท่านั้น เพราะไม่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรถูกควบคุมหรือถูกแย่ง ซึ่งอำนาจไป ในที่สุดได้เกิดองค์กรควบคุมที่เรียกว่า คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Comite consti- tutionnel) ซึ่งประกอบด้วย 1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธาน 2) ประธานสภาผู้แทน ราษฎร 3) ประธานวุฒิสภา 4) กรรมการ 7 คน ซึ่งเลือกโดยสภาผู้แทนราษฎรด้วยระบบเลือกตั้ง แบบสัดส่วนจากบรรดาพรรคการเมืองทั้งหลาย และ 5) กรรมการ 3 คนซึ่งเลือกโดยวุฒิสภาด้วย วิธีการเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร



คณะกรรมการรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีอำนาจค่อนข้างจำกัด ควบคุมได้เฉพาะในชั้นร่าง รัฐบัญญัติที่ยังไม่ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเท่านั้น และในการควบคุมคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างรัฐบัญญัตินั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ทันที รัฐธรรมนูญ (มาตรา 91 ใช้คำว่า "...ให้พิจารณาว่าร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่" คณะกรรมการรัฐธรรมนูญต้องพยายามให้ทั้ง 2 สภาตกลงร่วมกันก่อน ถ้าไม่สำเร็จก็ส่งร่างรัฐบัญญัติที่จะทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้ง ถ้าทั้งสองสภายืนยันร่างรัฐบัญญัตินี้ ร่างรัฐบัญญัติจะยังประกาศใช้เป็นกฎหมายไม่ได้จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียก่อน ไม่เพียงเท่านั้นการยื่นคำร้องขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็จำกัด เฉพาะคำร้องขอร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีแห่งรัฐและประธานวุฒิสภา โดยมีมติของวุฒิสภาด้วย คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการควบคุมโดย คณะกรรมการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ค่อนข้างยุ่งยากและแสดงนัย ให้เห็นถึงการไม่ต้องการที่จะให้มีการควบคุมกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่าง แท้จริง และถึงแม้เปิดโอกาสให้มีการควบคุมก็เป็นการควบคุมในขอบเขตจำกัดเฉพาะก่อน การประกาศใช้กฎหมาย ทั้งนี้สืบเนื่องจากฝรั่งเศสค่อนข้างยึดมั่นกับแนวคิดที่ว่า รัฐบัญญัติ เป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชน (volonte generale) เพราะตราขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งเจตจำนงทั่วไปเป็นการแสดงออกของอำนาจอธิปไตย เมื่อได้ประกาศใช้ไปแล้วจึงไม่ควรอยู่ ภายใต้การควบคุมขององค์กรใดอีก

ต่อมาในปี ค.ศ. 1958 ได้มีการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 แนวคิดเกี่ยวกับการให้มีองค์กรพิเศษเพื่อควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ปรากฏอย่าง ชัดเจนภายใต้ชื่อว่า สภารัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) วัตถุประสงค์หลักของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ ต้องการให้องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่กำกับ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา โดยมีได้ต้องการให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุม ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะทั่วไปของการกระทำของอำนาจมหาชนทั้งหลาย และไม่ต้อง ให้เป็นองค์กรที่ช่วยถ่วงถ่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>27</sup>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1958<sup>28</sup> ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 นั้น อาจถือได้ว่าเป็นสถาบันหนึ่งที่เกิดขึ้นใหม่ และมีได้อยู่ในฐานะเป็นศาลสูงสุดของศาลยุติธรรมหรือ

<sup>27</sup> โภคิน พลกุล, *ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย* (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การ พิมพ์พลชัย, 2529), หน้า 55-59.

<sup>28</sup> Rene David, *English Law and French Law* (Calcutta: University of Calcutta, 1980), p. 75.



ศาลปกครองเอกสารพื้นฐาน (basic texts) ที่เกี่ยวข้องกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญ หมวด 7 มาตรา 56-63<sup>29</sup>

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติโครงสร้างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 7 มาตรา 56<sup>30</sup> ซึ่งประกอบด้วยตุลาการ 2 ประเภท

<sup>29</sup>นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีก คือ

- Ordinance No. 58-1067 of 7 November 1958 incorporating and institutional act of the Constitutional Council, amended by ordinance No. 59-223 of 4 February 1959 and by Institutional Act No. 74-1101 of 26 December 1974 (Official Journal of 9 November 1958, 7 February 1959 and 27 December 1974);

- Decree No. 59-1292 of 13 November 1959 on the obligations of members of the Constitutional Council (Official Journal, 15 November 1959);

- Decree No. 1293 of November 1959 on the organisation of the General Secretariat of the Constitutional Council;

- Referendum Act No. 62-1292 of 6 November 1962 on the election of the President of the Republic by direct universal suffrage, amended by Institutional Acts No. 76-528 of 18 June 1976, No. 83-1096 of 20 December 1983, Nos. 88-35 and 88-36 of 13 January 1988, No. 88-226 of 11 March 1988 and No. 90-393 of 10 May 1990 (Official Journal, 7 November 1962, 19 June 1976, 21 December 1983, 15 January 1988, 12 March 1988 and 11 May 1990);

- The Electoral Code: Articles L.O. 136, L.O. 136-1, L.O. 151, L.O. 152, L.O. 296 and L.O. 297;

- Regulations governing the procedure to be followed before the Constitutional Council in disputes concerning the election of deputies and senators (Official Journal, 31 May 1959), amended by the decisions of the Constitutional Council of 5 March 1986 (Official Journal, 6 March 1986), 24 November 1987 (Official Journal, 26 November 1987) and 9 July 1991 (Official Journal of 12 July 1991);

- Regulation governing the procedure to be followed before the Constitutional Council in complaints concerning the conduct of referendums (Constitutional Council decision of 5 October 1988; Official Journal, 6 October 1988).

<sup>30</sup>รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 7 มาตรา 56

“มาตรา 56 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการจำนวน 9 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และไม่อาจแต่งตั้งใหม่ได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีการเปลี่ยนแปลงตุลาการจำนวน 1 ใน 3 ทุกๆ 3 ปี ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ 3 คน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญอีก 3 คน

นอกเหนือจากตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คนดังกล่าวแล้ว ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญตลอดชีพโดยตำแหน่ง



ประเภทแรก ตุลาการโดยการแต่งตั้งมีจำนวน 9 คน มาจากการแต่งตั้งของ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (President of the Republic) จำนวน 3 คน (President of the Republic) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (President of the National Assembly) จำนวน 3 คน และประธานวุฒิสภา (President of the Senate) จำนวน 3 คน

อีกประเภทหนึ่ง ตุลาการโดยตำแหน่ง นอกจากตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน ดังกล่าวแล้ว ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐทุกคน (all of the ex-Presidents of France) เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพ

สำหรับประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (the President of the Constitutional Council) ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมี สิทธิออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นศาลถาวร (a permanent court) มีการกำหนดวาระการ ประชุมอย่างเป็นระบบเมื่อได้รับคำร้อง บรรดาคำวินิจฉัยต้องมาจากที่ประชุมของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญซึ่งมีองค์ประชุมอย่างน้อย 7 คน โดยประชุมกันที่บริเวณ มองเพ็นซีเออร์ (Montpensier) ในพระราชวัง (the Palais Royal) ของกรุงปารีส ในการพิจารณาวินิจฉัย ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จะมีการมอบหมายข้อพิพาทให้คณะ (section) ใดคณะหนึ่งใน 3 คณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่ละคณะได้รับมอบอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ในแต่ละคณะประกอบด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 3 คน มาจากการจับสลาก

ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ออกรัฐกำหนดหรือรัฐกฤษฎีกา (decree) เพื่อจัดตั้ง สำนักงานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและแต่งตั้งเลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (a Secretary General) เป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานด้านการบริหาร และการให้บริการด้านกฎหมาย สำนักงานนี้ ยังประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหลายฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติทั้ง 2 สภา และ ฝ่ายตุลาการซึ่งอาจมาจากศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมตลอดทั้งนักวิชาการจากสถาบัน การศึกษา

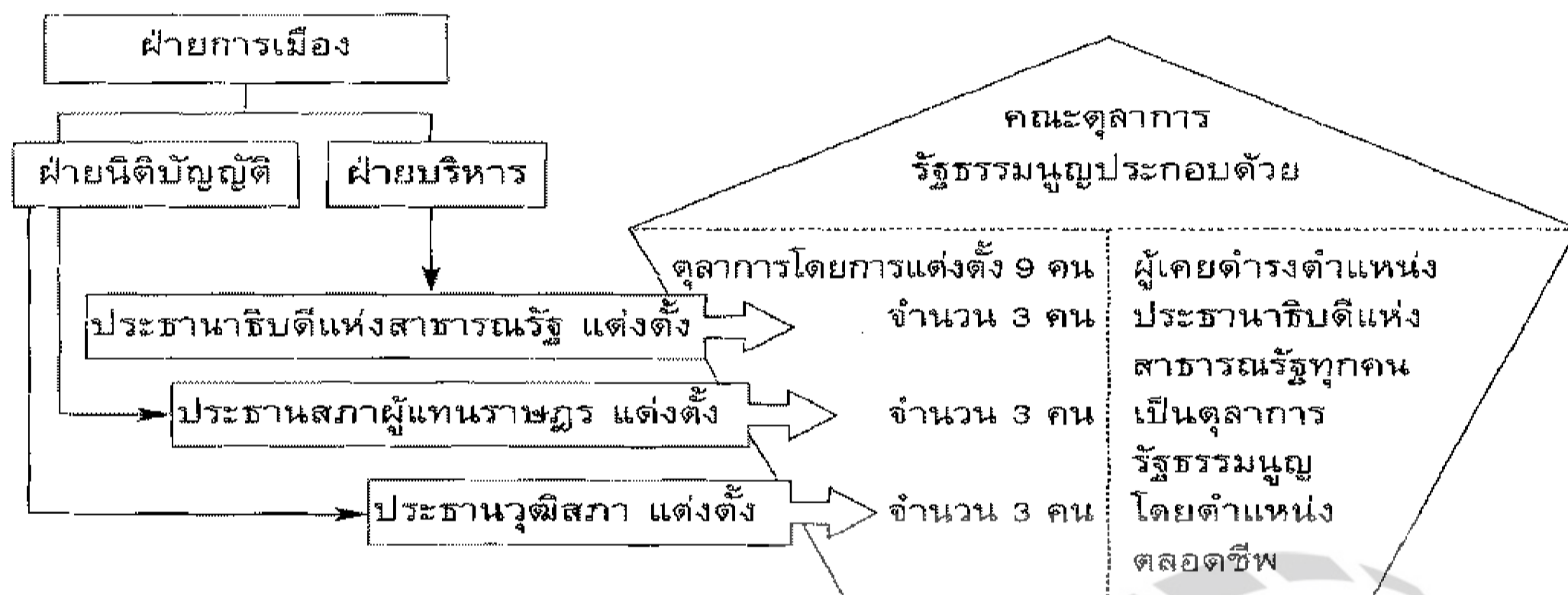
จากโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำให้เห็นได้ว่า เมื่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบกับอดีต ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐผู้นำฝ่ายบริหารซึ่งเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างมาก องค์ครตั้งกล่าว จึงมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการเมืองตามไปด้วยไม่มากนักน้อย อีกทั้งกระบวนการพิจารณาของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญก็แตกต่างจากศาล เช่น อาจพิจารณาวินิจฉัยเกินจากคำร้องได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ ในบางครั้งจึงเรียกว่าเป็นศาลการเมือง ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของในวงวิชาการของฝรั่งเศสที่

ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานมีสิทธิ ออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน”



ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้นเป็นองค์กรการเมือง หรือเป็นองค์กรทางศาลประเภทหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาจากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการในการทำหน้าที่ต่างๆ ว่ากรณีใดเข้าลักษณะของการใช้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย กรณีใดไม่ใช่ และกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยนั้นเป็นกระบวนการในลักษณะโต้แย้งได้เพียงใดหรือไม่ อย่างไรก็ตามอาจพอกล่าวได้ว่า โครงสร้างหรือองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นเป็นแบบการเมือง แต่อำนาจหน้าที่หลักเป็นแบบตุลาการ<sup>31</sup> โปรดดูภาพที่ 6.6

ภาพที่ 6.6 โครงสร้างคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส



หมายเหตุ ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

<sup>31</sup>โกถิ่น พลกุล ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย, 2529), หน้า 60.





### 3. อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากพอสมควร โดยบัญญัติไว้ในหมวด 7 มาตรา 58-62<sup>32</sup> และยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา 54 และมาตรา 16 ด้วย ดังนี้

- 1) ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตลอดทั้งตรวจสอบข้อร้องเรียน และประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ
- 2) วินิจฉัยชี้ขาดความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้งดังกล่าว
- 3) ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ และประกาศผลการออกเสียงแสดงประชามติ
- 4) วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ก่อนจะมีการประกาศใช้

<sup>32</sup>“มาตรา 58 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนและประกาศผลการเลือกตั้ง”;

“มาตรา 59 ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”;

“มาตรา 60 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ และเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงแสดงประชามติ”;

“มาตรา 61 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน

เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีแห่งรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน อาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในระยะเวลา 1 เดือน แต่ในกรณีที่เร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ ให้วินิจฉัยภายในเวลา 8 วัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย่อมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง”;

“มาตรา 62 บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจประกาศเป็นกฎหมาย และไม่อาจมีผลบังคับได้

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่สิ้นสุดและมีผลผูกพันสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตลอดทั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งในทางบริหารและในทางตุลาการ”





5) วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติก่อนที่จะมีการประกาศใช้ โดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน อาจร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้ ทั้งนี้จะต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือน แต่ในกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ ให้วินิจฉัยภายในเวลา 8 วัน

6) วินิจฉัยความผูกพันระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>33</sup>

7) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินอีกด้วย<sup>34</sup>

หากจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญข้างต้น จะแบ่งได้ 2 ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย แบ่งย่อยเป็น**

1) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกฎหมาย หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมาย และร่างข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาก่อนการประกาศใช้ รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบร่างสนธิสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือความผูกพันระหว่างประเทศก่อนการให้สัตยาบันรับรอง ตัวอย่างร่างกฎหมายของรัฐสภา เช่น ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>35</sup> ร่างกฎหมายเลือกตั้ง และร่างกฎหมายว่าด้วยการห้ามรัฐมนตรี

<sup>33</sup> “มาตรา 54 ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องขอของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาใดสภาหนึ่ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคนหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน และได้มีมติว่าความผูกพันระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ การอนุญาตให้มีการให้สัตยาบัน หรือให้ความเห็นชอบต่อความผูกพันระหว่างประเทศดังกล่าวจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว”

<sup>34</sup> “มาตรา 16 ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน จนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าว โดยจะต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี และประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการใช้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวให้ประชาชนทราบ

มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินไปในระยะเวลาจำกัดที่สุดและเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐเป็นไปตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษารัฐสภาเปิดสมัยประชุมตัวเอง

ระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้”

<sup>35</sup> วรรคท้ายของมาตรา 46 บัญญัติว่า “...กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ภายหลังจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกาศว่าร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”



เป็นสมาชิกรัฐสภา สำหรับตัวอย่างสนธิสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ หรือความผูกพันระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญาสงบศึก สนธิสัญญาทางการค้า ตลอดจนสนธิสัญญาหรือความตกลงเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการยกให้ การแลกเปลี่ยน และการผนวกดินแดน เป็นต้น เช่นนี้ เป็นลักษณะที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสไม่ยอมรับการควบคุมตรวจสอบภายหลังกฎหมายประกาศใช้แล้ว<sup>36</sup> ซึ่งแตกต่างจากไทย

บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจประกาศใช้เป็นกฎหมาย และไม่อาจมีผลบังคับได้ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ยกเว้นกรณีที่เป็นความผิดพลาดเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ คำวินิจฉัยยังผูกพันหน่วยงานสาธารณะของรัฐ หน่วยงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยกฎหมายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้มีส่วนช่วยให้เกิดการตรวจสอบกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน อันมิใช่ลักษณะของการยกเลิกหรือลบล้างกฎหมาย

2) อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการเลือกตั้งและการออกเสียงแสดงประชามติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจดูแล ตรวจสอบ<sup>37</sup> และพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐซึ่งรวมทั้งการประกาศผล และการตรวจสอบข้อร้องเรียน มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา การคัดค้านผลการเลือกตั้ง คุณสมบัติและการถอดถอนสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนการดำเนินการออกเสียงแสดงประชามติซึ่งรวมทั้งการประกาศผลด้วย

คำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อพิพาทของการเลือกตั้งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้บังเกิดผลในทางปฏิบัติหลายอย่าง นับแต่การยกเลิกบัตรลงคะแนน การประกาศให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ และ/หรือถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาออกจากตำแหน่ง นับแต่ปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา ตุลาการรัฐธรรมนูญทุกคนที่เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททั้งหลายจะต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยด้วย คู่กรณีจะได้รับคำวินิจฉัย มีการจัดพิมพ์และเผยแพร่คำวินิจฉัย ซึ่งรวมทั้งการจัดพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา (the Official Journal) และในรายงานประจำปี

ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหา ข้อพิพาท หรือคดีตามอำนาจหน้าที่นั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิได้ใช้วิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ โดยทั่วไปการพิจารณาวินิจฉัยแต่ละเรื่องใช้เวลา 1 เดือน ยกเว้นคดีที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ก็อาจใช้เวลาพิจารณาวินิจฉัยเพียง 8 วัน ซึ่งเกิด

<sup>36</sup> โภคิน พลกุล, *op.cit.*, หน้า 55-59.

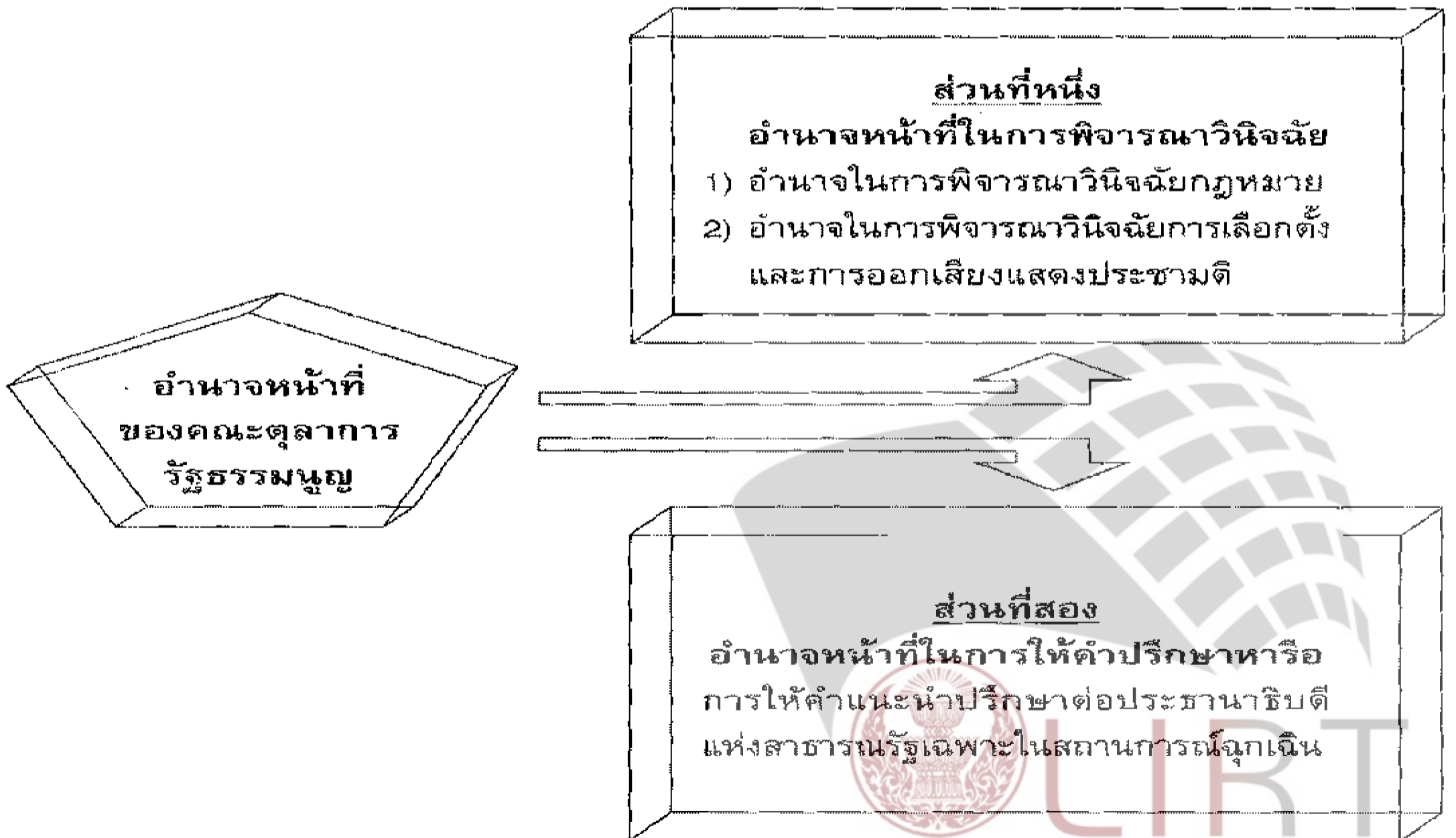
<sup>37</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 7 บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจประกาศว่าประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ อันจะทำให้ประธานวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไปพลางก่อน รวมทั้งการมีอำนาจประกาศว่าประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างเป็นการถาวร อันจะนำไปสู่การเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐคนใหม่



ขึ้นน้อยครั้งมาก จากสถิติพบว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหา ข้อพิพาท และคดีเป็นจำนวนมาก โดยจำนวนคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในช่วง 3 เดือน นับแต่ มกราคม ถึง มีนาคม ค.ศ. 1994 มีมากเท่ากับจำนวนคำวินิจฉัยในระยะเวลา 25 ปี คือ ระหว่างปี ค.ศ. 1958 ถึง ค.ศ. 1974<sup>38</sup>

ส่วนที่สอง อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือ หมายถึง การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 16 บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้คำแนะนำปรึกษาต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ เฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน และได้มีการนำคำแนะนำปรึกษาไปดำเนินการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลสามารถขอคำแนะนำปรึกษาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องที่ เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรสำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและการออกเสียงแสดง ประชาคมติอีกด้วย โปรดดูภาพที่ 6.7

ภาพที่ 6.7 อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ



<sup>38</sup>โปรดดูเพิ่มเติม <http://www.conseil-constitutionnel.fr>



## 4. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการของฝรั่งเศสในยุคการปกครองระบอบโบราณ (ancient regime) เป็นลักษณะที่ยึดถือประเพณีปฏิบัติที่ตุลาการได้รับแต่งตั้งมาจากบุคคลที่ กษัตริย์ทรงโปรดปราน และบางส่วนอาจเป็นบุคคลที่มีทุนทรัพย์มากเพียงพอที่จะทำให้กษัตริย์ ทรงโปรดปราน หลังจากปฏิวัติใหญ่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตุลาการแทนการใช้ ระบบอุปถัมภ์ ต่อมา นโปเลียน โบนาปาร์ตได้ยกเลิกวิธีดังกล่าวและประกาศใช้หลักการไม่อาจ ถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่งได้ (irremovability)<sup>39</sup> จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้มีบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไว้ใน มาตรา 56-57 และแม้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีฐานะเป็นศาลอย่างแท้จริง จึงไม่อาจนำบทบัญญัติว่าด้วย การบริหารงานบุคคลของศาลหรือองค์กรตุลาการในหมวด 8 ของรัฐธรรมนูญ มาปรับใช้ได้

เมื่อก้าวถึงการบริหารงานบุคคลก็จะพบว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่มีขอบเขต กว้างขวางพอสมควร เพราะเกี่ยวข้องกับการวางแผนกำลังคน คุณสมบัติของบุคลากร การรับ สมักการสอบคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง ย้ายโอน เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การปูนบำเหน็จรางวัล การสร้างขวัญและกำลังใจ การฝึกอบรม การพัฒนาบุคลากร สวัสดิการ การถอดถอน ตลอดจน การลงโทษทางวินัย เป็นต้น แต่ในที่นี้ได้แบ่งการพิจารณาศึกษาออกเป็น 2 เรื่อง คือ คุณสมบัติ ของตุลาการรัฐธรรมนูญ และหลักประกันของตุลาการรัฐธรรมนูญ

### 4.1 คุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญ

แบ่งเป็นหัวข้อย่อย ดังนี้

4.1.1 ที่มา โดยทั่วไปวิธีการคัดเลือกบุคคลมี 2 วิธีใหญ่ๆ คือ โดยการแต่งตั้งหรือ โดยการเลือกตั้ง ฝรั่งเศสใช้วิธีแรก เห็นได้จากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ประเภทดังกล่าว ทุกคนล้วนมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น โดยเฉพาะผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการประเภทแรก บางส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือฝ่ายการเมือง รัฐธรรมนูญมาตรา 56 บัญญัติ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการ 2 ประเภท

ประเภทแรก ตุลาการโดยการแต่งตั้ง มีจำนวน 9 คน มาจากการแต่งตั้งของ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 3 คน และประธานวุฒิสภา 3 คน ตุลาการประเภทนี้อยู่ในตำแหน่ง 9 ปี และไม่อาจแต่งตั้งใหม่ได้ (a non-renewable nine-year term) จะมีการเปลี่ยนแปลงตุลาการจำนวน 1 ใน 3 ทุกๆ 3 ปี ถ้าเกิดกรณีที่ตุลาการรัฐธรรมนูญ

<sup>39</sup>Henry J. Abraham, *The Judicial Process : An Introductory Analysis of the Courts of The United States, England, and France* (Third Edition, New York : Oxford University Press, 1978), pp. 47-48.



ไม่อาจอยู่ในตำแหน่งได้ครบกำหนดเวลา เช่น ตายหรือลาออก ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญคนใหม่เข้ามาแทน โดยจะอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลือของตุลาการรัฐธรรมนูญที่ตายหรือลาออกนั้น แต่ถ้ระยะเวลาที่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนน้อยกว่า 3 ปี ตุลาการรัฐธรรมนูญที่เข้ามาแทนนั้นอาจได้รับแต่งตั้งเข้ามาอีกและอยู่ในตำแหน่งได้นาน 9 ปี

อีกประเภทหนึ่ง ตุลาการโดยตำแหน่ง หมายถึง ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพ

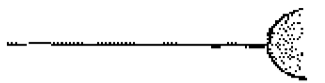
ทั้งนี้ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจากตุลาการรัฐธรรมนูญโดยการแต่งตั้ง อีกทั้งตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทแรกเท่านั้นที่ต้องกล่าวคำปฏิญาณต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ตุลาการรัฐธรรมนูญจะเริ่มเข้าดำรงตำแหน่งต้นเดือนมีนาคมของทุกๆ 3 ปี ยกเว้นตุลาการรัฐธรรมนูญบางคนที่ย้ายเข้าดำรงตำแหน่งแทนตุลาการรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบกำหนดเพราะตายหรือลาออก

4.1.2 จำนวน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยการแต่งตั้งจำนวน 9 คน (โปรดดูตารางที่ 6.1 ประกอบ) ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพอีกจำนวนหนึ่ง รัฐธรรมนูญมิได้ระบุจำนวนไว้ ทุกวันนี้ มีอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจำนวน 2 คนที่เข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ได้แก่ Rene Coty และ Vincent Auriol

ตารางที่ 6.1 รายชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสโดยตำแหน่ง จำนวน 9 คน

ชื่อตุลาการรัฐธรรมนูญ	วันที่ได้รับการเสนอชื่อ	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง (ค.ศ.)	ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง
1. Georges Abadie	25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992	มีนาคม 1992 - ...	François Mitterrand (ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ)
2. Noelle Lenoir	25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992	มีนาคม 1992 - ...	Henri Emmanuelli (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)
3. Michel Ameller	24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995	มีนาคม 1995 - ...	Philippe Seguin (ประธานสภาผู้แทนราษฎร)
4. Alain Lancelot	25 มีนาคม ค.ศ. 1996	มีนาคม 1996 - ...	Rene Monory (ประธานวุฒิสภา)
5. Yves Guena*	3 มกราคม ค.ศ. 1997	มกราคม 1997 - ...	Rene Monory (ประธานวุฒิสภา)
6. Pierre Mazeaud	21 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998	มีนาคม 1998 - ...	Jacques Chirac (ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ)





ไม่มีกฎหมายใดห้ามตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำ แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญคนใดที่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการประจำด้วย ไม่อาจได้รับการเลื่อนขั้นหรือปูนบำเหน็จรางวัลเนื่องจากกระทำคุณงามความดีใดๆ ในกรณีที่เกิดความสงสัยเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งหรือการทำกิจกรรมใดของตุลาการรัฐธรรมนูญว่าเป็นข้อห้ามหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถร่วมกันวินิจฉัยได้

#### 4.2 หลักประกันของตุลาการรัฐธรรมนูญ

หลักประกันของตุลาการรัฐธรรมนูญแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ความเป็นอิสระ (independence) ความมั่นคงในตำแหน่ง (the security of tenure) และค่าตอบแทน (compensation)

4.2.1 ความเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสไม่มีบทบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้โดยตรง แต่บัญญัติให้โครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างมากดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงทำให้ไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร และส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีย่อมเป็นไปในทิศทางที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมืองไม่มากนัก

4.2.2 ความมั่นคงในตำแหน่ง พิจารณาจากวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตุลาการโดยการแต่งตั้งซึ่งมีจำนวน 9 คน อยู่ในตำแหน่ง 9 ปี และไม่อาจแต่งตั้งใหม่ได้ โดยจะมีการเปลี่ยนแปลงตุลาการจำนวน 1 ใน 3 ทุกๆ 3 ปี ดังกล่าวแล้ว ตุลาการประเภทนี้จึงมีความมั่นคงพอสมควร สำหรับตุลาการโดยตำแหน่งที่เป็นอดีตประธานาธิบดีนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต ตุลาการรัฐธรรมนูญอาจลาออกโดยความสมัครใจหรืออาจถูกปลดออกจากตำแหน่ง ถ้าเจ็บป่วยหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถาวร ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำหนด<sup>41</sup>

4.2.3 ค่าตอบแทน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างเป็นอิสระ ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำงบประมาณ กำหนดจำนวนซึ่งรวมทั้งจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ทั้งนี้ ภายใต้งบประมาณปกติ นอกจากนี้ ไม่มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ยกเว้นเลื่อนตำแหน่งจากตุลาการรัฐธรรมนูญไปเป็นประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ผนวกกับค่าตอบแทนก็แตกต่างกันไม่มากระหว่างประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญกับตุลาการรัฐธรรมนูญ โปรดดูภาพที่ 6.8 ประกอบ

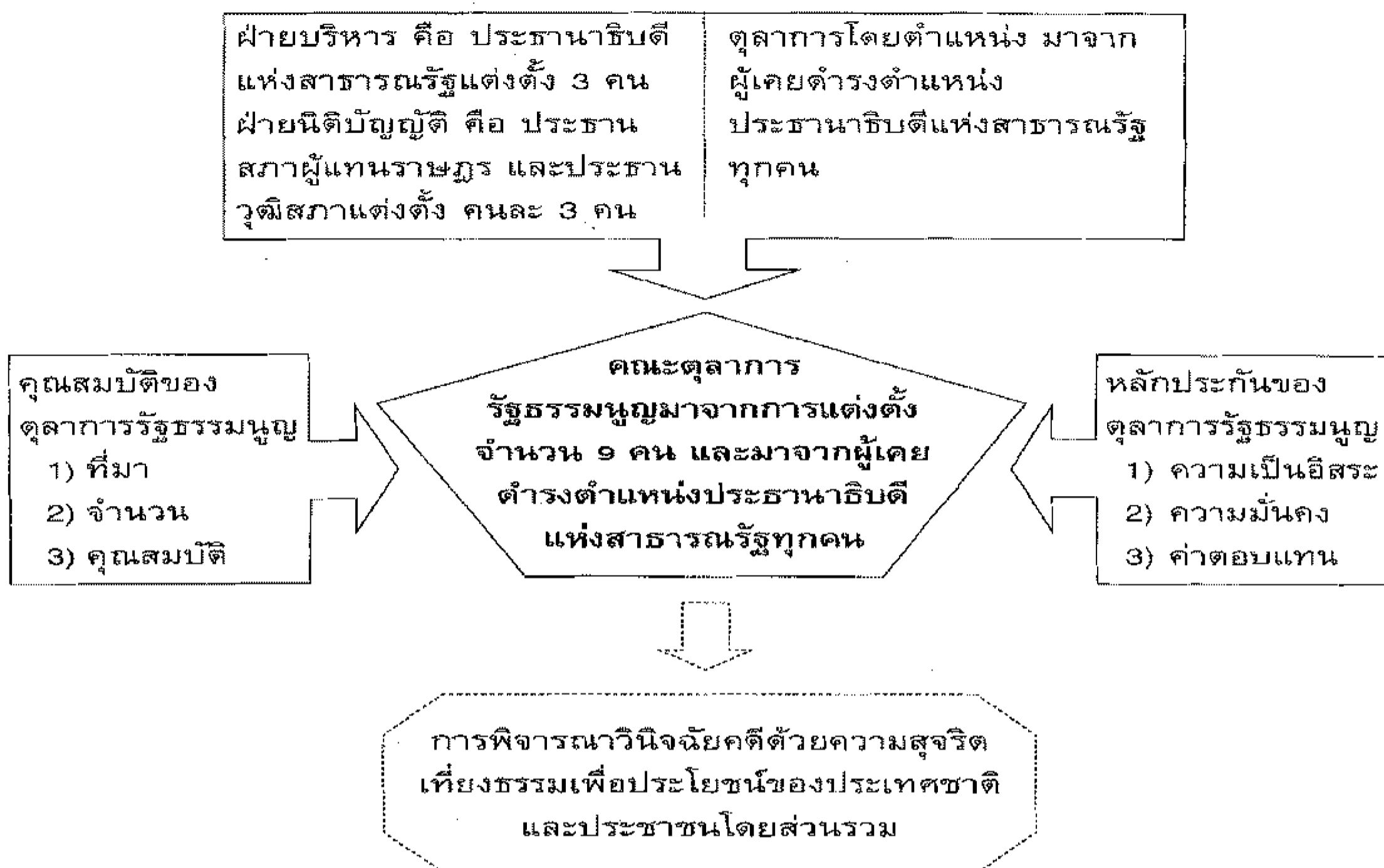


LIRIT

<sup>41</sup>โปรดดูเพิ่มเติม <http://www.conseil-constitutionnel.fr>



ภาพที่ 6.8 การบริหารงานบุคคลของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส



### 5. บทสรุป

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเป็นองค์กรของรัฐหลักองค์กรหนึ่งที่มีความมั่นคงและเป็นที่ยอมรับของประชาชน เป็นองค์กรที่มีส่วนช่วยสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนภายในประเทศ สำหรับนอกประเทศ หลายประเทศรวมทั้งไทยได้เคยนำคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้ อีกทั้งรูปแบบการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้ไปปรากฏในการประชุมศาลรัฐธรรมนูญแห่งยุโรป ครั้งที่ 9 (the Ninth Conference of European Constitutional Courts) ในกรุงปารีสเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีโครงสร้างที่เป็นลักษณะของการเมือง ประกอบด้วยบุคคลที่มีชื่อเสียงจำนวน 9 คน



เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยการแต่งตั้ง โดยมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ 3 คน ประธานสภาผู้แทนราษฎร 3 คน และประธานวุฒิสภา อีก 3 คน<sup>42</sup> บวกด้วยอดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐทุกคน<sup>43</sup> เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักเป็นแบบตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมาก แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งครอบคลุมการควบคุมดูแลตรวจสอบข้อร้องเรียนและประกาศผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ วินิจฉัยความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ดูแลตรวจสอบความถูกต้องและประกาศผลการออกเสียงแสดงประชามติ ตลอดจนควบคุมตรวจสอบกฎหมายก่อนการประกาศใช้อำนาจหน้าที่อีกส่วนหนึ่งคือ อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉิน อำนาจหน้าที่ทั้ง 2 ส่วนนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่พิเศษของการพิจารณาวินิจฉัยปัญหา ข้อพิพาท หรือคดีซึ่งแตกต่างจากคดีทั่วไป

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมคุณสมบัติและหลักประกันของตุลาการรัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ แต่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายการเมือง แม้ตุลาการโดยตำแหน่งที่เป็นอดีตประธานาธิบดีจะอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตก็ตาม แต่ก็มี ความผูกพันเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองด้วย เช่นนี้ ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญขาดความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพอสมควร และมีแนวโน้มว่าผลการพิจารณาวินิจฉัยคดีบางคดีจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ไปในทิศทางที่มีลักษณะเป็นศาลการเมืองมากกว่าศาลที่รักษาความสุจริตเที่ยงธรรม

ข้อเสนอแนะที่สำคัญสำหรับการพัฒนาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส เช่น ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยอย่างจริงจัง และควรปรับปรุงแนวทางการคัดเลือกและการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

\*\*\*\*\*



LIART

<sup>42</sup>Thomas M. Magstadt and Peter M. Schotten, *op.cit.*, p. 121.

<sup>43</sup>Henry J. Abraham, *op.cit.*, p. 295.



\*\*\*\*\*

ไม่อาจนำบทบัญญัติเกี่ยวกับศาล หรือตุลาการมาใช้ได้ เนื่องจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมิใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จึงไม่อาจนำการบริหารงานบุคคลขององค์กรตุลาการ หรือผู้พิพากษามาปรับใช้ได้ เช่น การโยกย้าย ถอดถอน หรือการลงโทษทางวินัย\*\*\*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย กรณีที่รัฐบาลกล่าวหาว่าประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่\*\*\*\*\*

\*\*\*\*

