

## บทที่ 4

### การตรวจสอบการเลือกตั้งกับบทบาทฝ่ายตุลาการในต่างประเทศ

โลกสมัยใหม่บรรดานานาอารยประเทศล้วนแล้วแต่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย มีทั้งระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา มีการเลือกตั้งหลายรูปแบบมีทั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากหลายรอบและการเลือกตั้งระบบสัดส่วน รูปแบบของการเลือกตั้งในแต่ละประเทศอาจแตกต่างกันไปตามพัฒนาการของแต่ละประเทศ การเลือกตั้งผู้แทนมาปกครองประเทศแทนประชาชนทั้งหลายจะต้องมีกระบวนการได้มาซึ่งผู้แทนโดยการเลือกตั้ง (Election) ที่เป็นการเลือกตั้งอย่างแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย ประชาธิปไตยโดยผู้แทนกับการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งบางครั้งอาจเป็นการเลือกตั้งที่ไม่เป็นประชาธิปไตยได้หากมิได้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม การเลือกตั้งที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมจะต้องมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลที่ดีและได้รับความเชื่อถือจากบรรดาผู้ออกเสียงเลือกตั้ง จากการศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบการเลือกตั้งของบรรดาประเทศที่ได้รับการกล่าวขานว่าเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาระบบการเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย ได้แก่ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และ เยอรมัน พบว่าการตรวจสอบการเลือกตั้งของแต่ละประเทศระบบตรวจสอบการเลือกตั้งโดยองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบการเลือกตั้งมีตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการและตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพัฒนาการของการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ ในบทนี้แบ่งออกเป็นการตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศต่างๆดังนี้

- 4.1 ประเทศที่ใช้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา
- 4.2 ประเทศที่ใช้องค์กรอื่นตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่างประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส
- 4.3 ประเทศที่ใช้องค์กรอื่นและฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวอย่าง ประเทศสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมัน

#### 4.1 ประเทศที่ใช้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเทศอังกฤษ

รูปแบบการปกครองของประเทศอังกฤษปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีระบบกฎหมายแบบแองโกล แซกซอน หรือที่เรียกว่าระบบกฎหมาย คอมมอนลอว์ (Common Law) ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่น่าระบบการเลือกตั้งผู้แทนมาใช้ ตั้งแต่ ค.ศ. 1265 ในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ด ที่ 1 และมีสภาผู้แทนราษฎรเรียกว่า Great and model Parliament ต่อมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวได้แปรสภาพมาเป็นสภาขุนนางและสภาสามัญรวมเรียกว่า Parliament ซึ่งประเทศอื่นๆก็นำมาใช้เป็นแบบฉบับต่อไป<sup>1</sup>

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศเดียวที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) และการที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศเดียวที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จึงเป็นเอกลักษณ์ของประเทศอังกฤษ อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าประเทศอังกฤษใช้รัฐธรรมนูญที่เรียกว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี จึงทำให้หลักการปกครองต่างๆของประเทศอังกฤษไม่ได้อยู่รวมกันเป็นรัฐธรรมนูญแต่หลักการปกครองจะคงปรากฏตามกฎหมายต่างๆ และคำพิพากษาต่างๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดกันมาจนกลายเป็นจารีตประเพณี โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษจึงมีความยืดหยุ่นและอ่อนตัวสามารถมีการปรับเปลี่ยนได้ตามเหตุผลในการปกครอง รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเปรียบเสมือนรัฐธรรมนูญที่มีชีวิตมีจิตวิญญาณของประชาธิปไตย สมดังคำที่กล่าวไว้ว่ารัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะของตนเอง ระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีผลสืบเนื่องมาจากวิวัฒนาการอันยาวนานที่เป็นการค่อยๆลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงทีละเล็กละน้อย รัฐธรรมนูญอังกฤษในยุคแรกเป็นการดุลอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์กับกลุ่มขุนนาง ต่อมาในศตวรรษที่ 19 มีรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นตัวแทนของชนชั้นกลางมากขึ้นเรื่อยมาจนเป็นรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 20<sup>2</sup>

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศอังกฤษใช้รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีหรืออีกนัยหนึ่งคือ ประเทศอังกฤษใช้รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และใช้คำพิพากษาของศาลสูงในคดี

<sup>1</sup> ธีธ คงคากุล, กฎหมายเลือกตั้ง, (พระนคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495)

น.6-7

<sup>2</sup> พฤทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) น.43

ก่อนเป็นแนวทางของระบบกฎหมาย ไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน ระบบศาลของประเทศอังกฤษเป็นระบบศาลเดี่ยว ศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดในระบบศาลยุติธรรม มีสภาขุนนาง (House of lords) เป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและอาญาโดยมีการแบ่งแยกประเภทศาลที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา ดังนี้

ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาแบ่งตามลำดับชั้นของศาลได้ดังนี้<sup>3</sup>

1. ศาลสูงสุดของประเทศได้แก่ศาลสภาขุนนาง (House of Lords)

2. ศาลคราวน์ คอร์ท (Crown Court)

3. ศาลไฮคออร์ท แบนก ควีนส์ เบนช์ (Queen 's Bench Divisional Court)

4. ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลมาจิสเตรท คอร์ท (Magistrate Court) ศาลที่มีอำนาจ

พิจารณาคดีแพ่งจัดแบ่งความสำคัญตามลำดับชั้นได้ดังนี้<sup>4</sup>

1. ศาลสูงสุด ได้แก่ ศาลสภาขุนนาง (House of Lords)

2. ศาลชั้นกลาง ตาม The Supreme Court of Judicature Act 1873, 1875 ให้ตั้ง

ศาลสูงขึ้นโดยรวมเอาศาลต่างๆที่มีอยู่ก่อนได้แก่ ศาลชานเซอร์ ศาลควีนส์ เบนช์

ศาลคอมมอน พลีส และศาลเอ็กซ์เช็คเกอร์ ศาลโพร์เบท ศาลครอบครัว (The Court for Divorce and Matrimonial Causes) ศาลแอดมิรัลตี และศาลล้มละลายในลอนดอน (The London Court of Bankruptcy) ไว้ในศาลเดียวกันคือศาลซูพรีม คอร์ท ออฟ จูติเคเจอร์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ศาลไฮคออร์ท ออฟ จัสติส (the High Court of Justice) และศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeal)

3. ศาลชั้นล่าง ได้แก่ ศาลเคาน์ตี คอร์ท (County Courts) และมาจิสเตรทส์ คอร์ท (Magistrates Courts)

ประเทศอังกฤษใช้ระบบการเลือกตั้งที่ใช้วิธีคิดคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากธรรมดา โดยเริ่มใช้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 อันเนื่องมาจากการต่อสู้กันทางการเมืองระหว่างกลุ่มทอรี (Tory) และกลุ่มวิกส์ (Whig) กล่าวคือ กลุ่มทอรีเป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาอำนาจของพระมหากษัตริย์ กลุ่มวิกส์เป็นกลุ่มที่ต้องการรักษาอำนาจของรัฐสภา ซึ่งทั้งสองกลุ่มนี้ได้ต่อสู้กันมาโดยตลอด การเลือกตั้งใช้ระบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือที่เรียกว่า "เสียงข้างมากธรรมดา"

<sup>3</sup> สุนัย มโนมัยอุดม, ระบบกฎหมายอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประยูรวงศ์ จำกัด, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), น. 170

<sup>4</sup> เฟิงอ๋าง, น. 199

ระบบนี้เหมาะสมกับการเมืองของประเทศอังกฤษที่มีระบบสองพรรค(Two-Party system) กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษประกอบด้วยพรรคการเมืองขนาดใหญ่สองพรรค ต่อมาเมื่อกลุ่มอนุรักษนิยมได้เริ่มรวมตัวสมาชิกอนุรักษนิยมด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อชักจูงให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง(Registered Vote) ในเวลาต่อมาสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนในประเทศอังกฤษขยายตัวมากขึ้น ทำให้พรรคอนุรักษนิยมเข้มแข็งมากขึ้นและในขณะเดียวกัน พรรคเสรีนิยม(Liberal) ก็ก่อตัวโดยการชักชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มาเป็นสมาชิกของพรรคเสรีนิยมมากขึ้นจนทำให้พรรคเสรีนิยมกลายมาเป็นคู่แข่งของพรรคอนุรักษนิยมเป็นการสืบเนื่องระบบสองพรรคของประเทศอังกฤษเป็นอย่างดี และผลของการปฏิบัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 ทำให้ประเทศอังกฤษมีโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นมีคนงานจำนวนมากจนมีการรวมคนจัดตั้งเป็นพรรคแรงงาน (Labour Party) จนในที่สุดกลายมาเป็นพรรคใหญ่เทียบกับพรรคเสรีนิยม

#### การจัดการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง ค.ศ. 1958 (พ.ศ.2501) โดยใช้ชื่อว่า"คณะกรรมการเขตเลือกตั้ง"(Boundary Commission) มีจำนวน 4 คณะ แต่ละคณะมีประธาน 1 คน กรรมการ 3 คน ประธานสภาสามัญเป็นประธานคณะกรรมการเขตเลือกตั้ง กรรมการไม่ใช่สมาชิกสภาสามัญหรือสมาชิกรัฐสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ<sup>5</sup> ลักษณะหน่วยงานเป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเขตเลือกตั้งได้แก่การตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งและกำหนดขนาดของเขตเลือกตั้งตามส่วนที่แต่ละแคว้นจะได้รับ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่คำนวณการจัดสรรที่นั่งจากการเลือกตั้งกรรมการแต่ละเขตเลือกตั้งและรับผิดชอบแต่ละแคว้นและป้องกันไม่ให้มีการได้เปรียบเสียเปรียบกันในการกำหนดเขตเลือกตั้ง (Gerrymandering)

#### การตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษใช้วิธีการให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้ง โดยสภาสามัญเป็นผู้แถลงว่าสภาไม่สามารถที่จะวินิจฉัยได้โดยความเที่ยงธรรมถึงความถูกต้องสมบูรณ์ในการเลือกตั้งของบรรดาสมาชิกและยอมสละอภิสิทธิ์นี้ให้แก่ศาล

---

<sup>5</sup>พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว,ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์,รายงานการวิจัย เรื่อง"คณะกรรมการการเลือกตั้ง"เสนอต่อมูลนิธิธิดาเซีย ,(กรกฎาคม 2539),น.112

ตั้งแต่มีก Election Petition Act ค.ศ.1868 ซึ่งได้แก้ไขอีกเมื่อ ค.ศ.1879 เป็นต้นมา<sup>6</sup> การร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศอังกฤษมีวิธีการร้องคัดค้านแตกต่างไปจากคดีอื่นกล่าวคือ ตาม The Representation of the peoples Act 1949 คำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง จะได้รับการพิจารณาโดยศาลเลือกตั้ง

ศาลของประเทศอังกฤษที่เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีคัดค้านการเลือกตั้งมีชื่อว่า “ศาลเลือกตั้ง” (Election Court) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 2 คน เป็นองค์คณะ ผู้พิพากษาศาลเลือกตั้งนี้ได้รับการคัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาล Queen’s Bench Division เป็นประจำทุก ๆ ปี และ ผู้พิพากษาจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาขุนนาง (The House of Lords) และมีกระบวนการวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะแตกต่างไปจากคดีธรรมดาทั่วไป

### ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา( The United States of America ) เกิดขึ้นจากการประกาศอิสรภาพของรัฐอธิปไตย 13 มลรัฐ คำประกาศดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 และประเทศอังกฤษยอมรับเอกราชของประเทศสหรัฐอเมริกาในวันที่ 14 มกราคม ค.ศ 1789

ประเทศสหรัฐอเมริกาปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) เป็นระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief Executive) ภายใต้รัฐธรรมนูญ เมืองหลวง คือกรุงวอชิงตัน (Washington,D.C.) ระบบกฎหมายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ โครงสร้างทางการเมืองประเทศสหรัฐอเมริกามีพรรคการเมืองใหญ่ 2 พรรค คือ พรรครีพับลิกัน (Republican) และพรรคเดโมแครต (Democrat) ประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไปมีสิทธิในการเลือกตั้ง

รูปแบบของรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เน้นการคานอำนาจระหว่างสามอำนาจซึ่งเป็นส่วนประกอบของอำนาจอธิปไตยอันได้แก่

1. อำนาจนิตบัญญัติ เป็นอำนาจที่ออกกฎ กติกา กฎหมายของรัฐ
2. อำนาจบริหารเป็นอำนาจที่นำกฎ กติกา กฎหมายไปใช้บังคับ

---

<sup>6</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม,สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2515) น.63

### 3. อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่ทำหน้าที่ตัดสินกฎ กติกา กฎหมายอย่างเคร่งครัด

อันเป็นผลมาจากความเชื่อของประชาชนชาวอเมริกาที่วางรัฐธรรมนูญของประเทศมาแต่แรกเริ่มว่า Power corrupts; absolute power corrupts absolutely. แปลความได้ว่า "อำนาจเป็นของแปลก หากใครมีอำนาจมากจะหลงมัวเมาในอำนาจ นั้น จนกระทั่งกลายเป็นบ้าอำนาจได้"

รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีใช้อำนาจบริหารและศาลใช้อำนาจตุลาการ จึงต้องมีระบบให้ถ่วงดุลและคานอำนาจกัน เพื่อตรวจสอบป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจมากจนเกินไป และเพื่อให้อำนาจอริปไตยมีความสมดุลอยู่ตลอดเวลา ระบบนี้เรียกว่า check and balance

การปกครองแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ละฝ่ายได้รับเลือกในลักษณะที่แตกต่างกันและมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้รับเลือกจากการเลือกตั้งทั่วไป ร่วมกับรองประธานาธิบดีทุก 4 ปี ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งผ่านคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College ) ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี ห้ามการดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 สมัย หรือ 8 ปี เป็นการคานอำนาจในส่วนของฝ่ายบริหารเอง ประธานาธิบดีจะเป็นผู้วางรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา และทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้ทำสนธิสัญญาต่างๆ ตลอดจนแต่งตั้งผู้พิพากษาเอกอัครราชทูตและตำแหน่งต่างๆของฝ่ายบริหารตั้งแต่ระดับรองผู้ช่วยรัฐมนตรี (Deputy Assistant Secretary) ขึ้นไป ตำแหน่งประธานาธิบดีที่เป็นตำแหน่งประเภทที่รวมหน้าที่สามหน้าที่ไว้ในตำแหน่งเดียว คือ ประมุขของประเทศ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) และผู้บัญชาการทหารสูงสุดผู้มีอำนาจเต็ม

### 2. ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วย 2 สภา

1. วุฒิสภา มีสมาชิกจากแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน รวมเป็น 100 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี โดยสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ครบวาระทุก 2 ปี วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอขอแต่งตั้ง รวมทั้งคณะรัฐมนตรี และให้สัตยาบันสนธิสัญญา รองประธานาธิบดีสหรัฐฯ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาโดยตำแหน่ง (President of the Senate)

2. สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 435 คน แบ่งตามสัดส่วนของประชากรในมลรัฐ คือ ประชากร 575,000 คน ต่อ สมาชิก 1 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 2 ปี มีประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House)

3. ฝ่ายตุลาการประกอบด้วย ศาลชั้นต้น(Circuit Court)ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลฎีกา (Supreme Court)

การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งหมด 9 คน ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อ และวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรองและไม่มีกำหนดวาระดำรงตำแหน่ง ส่วนผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐนั้นไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะไปตลอดชีวิต การจะได้เป็นผู้พิพากษาศาลฎีกานี้ต้องได้รับการเสนอชื่อจากประธานาธิบดีและได้รับการเห็นชอบจากวุฒิสภากล่าวคือทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องมีความเห็นพ้องต้องกันทั้งสองฝ่ายในการแต่งตั้งฝ่ายตุลาการ

อำนาจของฝ่ายตุลาการคืออำนาจยกเลิกกฎหมายที่พิจารณาว่าขัดรัฐธรรมนูญที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและประธานาธิบดีผ่านออกมาใช้บังคับแล้วก็ตามกล่าวคือศาลฎีกามีอำนาจที่จะยกเลิกกฎหมายใดๆที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ อำนาจนี้เป็นของศาลก็เพราะศาลไม่ต้องกลัวว่าจะหลุดจากตำแหน่ง แต่หากผู้พิพากษาประพฤติปฏิบัติไม่ดี ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถกล่าวโทษและปลดออกจากตำแหน่งได้เหมือนกับตำแหน่งประธานาธิบดี

การจัดการเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งที่เรียกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์<sup>7</sup> (Federal Election Commission หรือ FEC) ขึ้น ตาม "กฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของชาติ 1971" (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974 คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์ มีจำนวน 6 คน โดยจำนวนไม่เกิน 3 คน มาจากพรรคการเมือง และ The Clerk ของสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการแห่งวุฒิสภาเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์แต่งตั้งโดยประธานาธิบดีซึ่งได้รับคำปรึกษาจากสภาสูง (Senate) วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีการเลือกตั้งตำแหน่งประธานและรองประธานใหม่ทุกปี โดยไม่มีการดำรงตำแหน่งซ้ำ คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์เป็นหน่วยงานอิสระและเป็นหน่วยงานถาวร บางรัฐ เช่น รัฐ Ohio มีคณะกรรมการเลือกตั้ง (Election Commission) หน่วยงานบริหารการเลือกตั้งทั้งหมด อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐ ไม่มีหน่วยงานใดเป็นองค์อิสระเหมือนของประเทศไทย

<sup>7</sup>ที่มา The FEC and Campaign Financial Law อ้างใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว,ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์,รายงานการวิจัย เรื่อง"คณะกรรมการการเลือกตั้ง"เสนอต่อมูลนิธิอาเซียน ,(กรกฎาคม 2539),น.114

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์<sup>๘</sup>

1. จัดการและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้เงินในการแข่งขันการเลือกตั้ง (The Federal Campaign Finance Law) ทั้งหมด โดยมีอำนาจในการพิจารณาการใช้เงินในการเลือกตั้ง ทั้ง 4 ประเภท คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภา ประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี นอกจากนี้หลังการเลือกตั้งยังตรวจสอบบัญชีการใช้เงินของคณะกรรมการกองทุนสาธารณะที่ใช้ในการเลือกตั้ง

2. พิจารณารายงานกิจกรรมในการหาเสียงของพรรคการเมือง

3. พิจารณาออกกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งได้

4. พิจารณาคดีความ การฟ้องร้องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

การจัดโครงสร้างการบริหารประเทศสหรัฐอเมริกา ในระดับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติประกอบด้วยสำนักทำเนียบประธานาธิบดีและกระทรวงต่างๆ 15 กระทรวง มีองค์กรอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่นอกสังกัดหน่วยงานดังกล่าวในจำนวนนั้นมี 41 องค์กร ที่บริหารงานในรูปคณะกรรมการประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อแต่งตั้ง ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภา เช่น ซีไอเอ และเอฟบีไอองค์กรทั้งหมดนี้ถูกเรียกชื่อว่า "องค์กรอิสระ" (Independent Agency) แต่ละองค์กรถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายต่างหากที่ไม่ใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่องค์กรเหล่านี้ถูกเรียกว่า องค์กรอิสระก็เพราะ เป็นองค์กรที่อยู่นอกทำเนียบประธานาธิบดีและ 15 กระทรวงที่กล่าวถึง ไม่ได้หมายความว่ามีความมีอำนาจอิสระเหนือรัฐบาลสหรัฐตามที่เข้าใจกัน อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายเหล่านั้นกำหนด เฉพาะกรรมการเลือกตั้งที่ประเทศไทยลอกเอามาใช้นี้ สหรัฐจัดตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง (Federal Election Commission / FEC) ขึ้น ตาม "กฎหมายว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของชาติ 1971" (Federal Election Campaign Act 1971) ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ในปี 1972 และ 1974

องค์กรนี้มีคณะกรรมการ 6 คน ไม่มีหน้าที่บริหารการเลือกตั้งใดๆ ทั้งสิ้น มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องการ "รณรงค์เลือกตั้ง" (Election Campaign) ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่เกี่ยวกับเรื่องการระดมทุนในการเลือกตั้ง กำหนดการใช้จ่ายและการเปิดเผยเรื่องราวเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวงานหนักของคณะกรรมการคือการเลือกตั้งประธานาธิบดี กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการในบางเรื่อง แต่ถ้าเป็นเรื่องอาญาให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยมอบให้

<sup>๘</sup> เฟิ่งอ๋าง, น. 115

องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานปฏิบัติ ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎและระเบียบที่รัฐเป็นผู้กำหนด หลายรัฐมีคณะกรรมการระดับรัฐและระดับเคาน์ตี (State Election Board-County Election Board) มีหน้าที่ช่วยเหลือ กำกับดูแลให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เสร็จเลือกตั้งแล้วก็เลิกกัน คณะกรรมการเหล่านี้ ผู้ว่าราชการรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเป็นครั้งคราว เสร็จเลือกตั้งแล้วก็เลิกกัน การเลือกตั้งใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวเขตละ 1 คน

#### การตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา

การตรวจสอบการเลือกตั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่สอดส่องและควบคุมการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งโดยการสอบสวนและวินิจฉัย โดยการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์หรือมีผู้ร้องเรียนก็ได้ หรือพบกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายการควบคุมการใช้จ่ายเงิน คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจเจรจาหรือขอให้หยุดการดำเนินการที่ฝ่าฝืนหากตกลงกันได้ก็ทำสัญญาประนีประนอมกันได้โดยกำหนดค่าปรับทางแพ่ง หรือในกรณีที่พบว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาด้วย คณะกรรมการเลือกตั้งแห่งสหพันธ์อาจส่งเรื่องให้อัยการดำเนินคดีอาญาต่อไป ในกรณีที่มีปัญหาในการเลือกตั้งประธานาธิบดีศาลสูงสามารถพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหานั้นได้ ส่วนกรณีที่มีการโกงการเลือกตั้งที่เป็นความผิดอาญาหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนคือ FBI หากพบว่าคดีมีมูลก็จะดำเนินการส่งฟ้องศาล (U.S.District Court) ต่อไป<sup>9</sup>

#### 4.2 ประเทศที่ใช้องค์กรอื่นตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

##### ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (parliament system) ปัจจุบันใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 เหตุผลในการตรารัฐธรรมนูญฉบับนี้คือเพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศที่ต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก โดยรัฐสภาได้มีการวางกรอบของรัฐธรรมนูญไว้และมอบหมายให้ฝ่ายรัฐบาลร่างรัฐธรรมนูญนี้ภายใต้การนำของประธานาธิบดี ที่มีชื่อว่า “นายพลชาร์ลส์ เดอ โกลล์” (Charles De Gaulle)

<sup>9</sup><http://www.Fec.gov/> “FEC Mission and History”, Election Fraud, p. 14.

ระบอบการปกครองประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นการปกครองระบบรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดบทบาทของประธานาธิบดีไว้สูงมาก จนเกือบจะเป็นการปกครองระบบประธานาธิบดี (presidential system) ทำให้ระบบการปกครองเป็นระบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา ซึ่งเรียกว่า "การปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี" (semi presidential system)<sup>10</sup>

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ฝ่ายดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ประธานาธิบดี และ รัฐบาล

1.1 ประธานาธิบดี เป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ มาจากการได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั่วประเทศ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี (มาตรา 6)

1.2 รัฐบาล ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี (มาตรา 8) โดยการแต่งตั้งจากผู้นำที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรหรือจากบุคคลที่ประธานาธิบดีและรัฐสภาให้ความไว้วางใจซึ่งอาจจะมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ สำหรับรัฐมนตรีได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีจากการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี<sup>11</sup>

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภา 2 สภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) และ วุฒิสภา (Senate)

2.1 สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 ใช้ระบบเสียงข้างมากสองรอบ โดยผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนี้จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรกกล่าวคือจะต้องได้คะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่มาใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวน

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สรุปสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "บทเรียนจากรัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย" จัดโดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม วันที่ 5 มีนาคม 2540 ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร

<sup>11</sup> เพิ่งอ้าง, น.3

ผู้ที่มีสิทธิในการเลือกตั้งทั้งหมดในเขตการเลือกตั้งนั้น ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงรอบแรก ลำดับแรก แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ข้างต้น ก็จะต้องให้มีการจัดการเลือกตั้งในรอบที่สองเฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงลำดับที่หนึ่งและลำดับที่สองเท่านั้น แต่ถ้าในรอบแรกมีผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพียงคนเดียว ผู้ที่อยู่ในลำดับที่สองยังคงมีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งในรอบที่สองด้วยเช่นกัน หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกตั้งรอบที่สองผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนี้จะต้องได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด วาระในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคราวละ 5 ปี และใช้ระบบเลือกตั้งเขตละคนและการแบ่งเขตเลือกตั้งแบ่งตามจำนวนประชากร

2.2 วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยการออกเสียงทางอ้อม ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 24<sup>12</sup> ได้กำหนดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยการเลือกตั้งทางอ้อม ซึ่งการออกเสียงเพื่อลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนเสียงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด<sup>13</sup> โดยถือว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนในภาคพื้นทวีปและดินแดนโพ้นทะเล กฎหมายเลือกตั้งได้กำหนดให้ในแต่ละจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นมาประกอบด้วย บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และตัวแทนสภาเทศบาล

วุฒิสภาเป็นผู้แทนดินแดนต่างๆของสาธารณรัฐ และประชาชนของประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศมีผู้แทนในวุฒิสภาได้ วุฒิสภาเป็นผู้แทนของการปกครองส่วนท้องถิ่นและพื้นที่ต่างๆรวมทั้งประชาชนประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนอกประเทศซึ่งไม่เข้าชื้อนกับสภาผู้แทนราษฎร

<sup>12</sup>Article 24

Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct. Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat.

<sup>13</sup>รัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958

3. ฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 64 กำหนดว่าประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรรัฐฝ่ายตุลาการ กล่าวคือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการเป็นอิสระจากฝ่ายอื่น

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปเท่านั้น ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ อำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกว่า “สภารัฐธรรมนูญ”<sup>14</sup> (Conseil Constitutionnel) ศาลยุติธรรมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสประกอบด้วยศาลแพ่งและศาลอาญาซึ่งเป็นศาลชั้นต้นทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีทั่วไป ศาลอุทธรณ์พิจารณาคดีอุทธรณ์ และ ศาลฎีกาซึ่งเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมชั้นสูงสุดที่จะรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาตรวจสอบข้อกฎหมายของอรรถคดีที่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เท่านั้น

ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาสำหรับคดีความระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน โดยโครงสร้างศาลปกครองมี 3 ชั้นศาล ได้แก่

ก ศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs)

ข ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours Administratives d'Appel)

ค ศาลปกครองสูงสุดหรือที่เรียกว่า สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” (pouvoir public constitutionnel) โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด 7 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแยกออกสถาบันของฝ่ายบริหาร สถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติและสถาบันของฝ่ายตุลาการ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วก็จะพบว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในบางกรณีก็มีลักษณะคล้ายการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า

<sup>14</sup> เดชชาติ โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส, งานแปลสภาวิจัยแห่งชาติ, (สภาวิจัยแห่งชาติจัดแปลและจัดพิมพ์, 2516), น.24

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งที่มีได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้<sup>15</sup> คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างศาลแต่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ทำหน้าที่ลดความขัดแย้งระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภารัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกับศาลยุติธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังไม่มีอำนาจควบคุมฝ่ายปกครอง โดยที่อำนาจในการวินิจฉัยคดีปกครอง รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด หรือที่เรียกว่า “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือสภาแห่งรัฐ”<sup>16</sup> (Conseil d'Etat) โดยบัญญัติไว้ในหมวด 7 ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โครงสร้างของตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการจำนวนทั้งสิ้น 9 คน มีข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญคือห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งใดในคณะรัฐบาล หรือ ฝ่ายบริหาร รวมทั้งตำแหน่งสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกัน ตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการทำงาน 9 ปี มีวาระเดียว ตุลาการ 3 คนได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี นอกจากนี้จะได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภา 3 คนและแต่งตั้งจากสมาชิกสภาแห่งชาติอีก 3 คน รวมทั้งไม่มีการปลดตุลาการออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเด็ดขาดในการตัดสินใจทางด้านกฎหมายและมีบทบาทหน้าที่หลักในการควบคุมกฎหมาย โดยการตรวจสอบ และดูแลความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบ

<sup>15</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ,คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองหรือไม่,รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2547 น.133-154

<sup>16</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี,"วารสารนิติศาสตร์,ปีที่25 ฉบับที่ 4 น.708 อ่างแล้ว *เชิงอรรถที่ 2* ว่าการแปล Conseil d'Etat สภาแห่งรัฐ เป็นการแปลตามรูปศัพท์โดยมุ่งที่จะชี้ให้เห็นลักษณะพิเศษของ Conseil d'Etat ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล เคียงคู่กับการพิจารณาคดีปกครอง มิได้หมายความว่า Conseil d'Etat ไม่ได้มีลักษณะเป็น"ศาล" แต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกฎหมายใดๆที่จะออกใช้ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้ร่างกฎหมายใดๆ ที่ผ่านการลงคะแนนเสียงโดยรัฐสภาโดยขัดต่อเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญขัดต่อสนธิสัญญาที่ร่วมทำกับประเทศอื่น

#### การจัดการเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่การควบคุมการจัดการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ เป็นผู้จัดการดูแลและตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งในระดับชาติ ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ให้ดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรมโดยเป็นองค์การที่จะประกาศรับรองผลขั้นเด็ดขาดของการเลือกตั้งดังกล่าว ในกรณีที่มีประชาชนหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งร้องเรียนว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมามีการกระทำที่ผิดกฎหมาย ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ที่จะตัดสินชี้ขาดในกรณีนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>17</sup> มิใช่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์การที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในบางกรณีมีลักษณะคล้ายการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งที่มีได้เป็นองค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์การที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญได้บัญญัติวิธีการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 24 ว่าจะต้องเป็นแบบโดยตรง (suffrage universal direct) โดยประชาชนสามารถเลือกตั้งผู้แทนของตนในแต่ละเขตเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน วิธีการลงคะแนนใช้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (Two ballot system) เช่นเดียวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี กล่าวคือการแข่งขันในรอบแรกเปิดกว้างสำหรับบุคคลโดยทั่วไป ผู้สมัครจะสังกัดพรรคหรืออิสระไม่สังกัดพรรคก็ได้ แต่เมื่อการลงคะแนนเสร็จสิ้น ผู้ที่ได้คะแนนเกินกว่าครึ่งของผู้มาลงคะแนนก็จะได้รับเลือกตั้ง เป็นการนับคะแนนแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงเด็ดขาดให้เลือกตั้งใหม่

<sup>17</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ่างแล้ว เขิงอรรถที่ 12, น. 133-154

ในรอบที่สอง โดยให้ผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดสองอันดับแรกมาแข่งขันกันใหม่ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดก็ชนะการเลือกตั้งโดยเป็นการนับคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดา

การตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาโดยจะควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครว่ามีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งหรือไม่และควบคุมว่ามีการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหรือไม่<sup>18</sup>

มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า“ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้ง ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”

บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจตุลาการรัฐธรรมนูญดังนี้

(1) ในกรณีแรกตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำเนินการตรวจสอบการถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติก็ต่อเมื่อมีการร้องโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่รับเลือกตั้งซึ่งจะต้องร้องต่อตุลาการรัฐธรรมนูญภายใน 10 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง

(2) ในกรณีที่สองตุลาการรัฐธรรมนูญจะไม่พิจารณาระบวนกรเลือกตั้งทั้งหมดจะพิจารณาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการประกาศผลเท่านั้น

การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งและการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

(1) การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งว่ามีสิทธิที่จะสมัครหรือไม่ ถ้ามีข้อสงสัยก็ต้องระงับการลงทะเบียนไว้ก่อนและร้องไปยังศาลปกครองชั้นต้น(Tribunal Administratif) ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่การลงทะเบียนดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งห้ามผู้สมัครผู้นั้นสมัครเข้ารับเลือกตั้งได้ในกรณีขาดคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งคำพิพากษาศาลชั้นต้นนี้อาจถูกคัดค้านได้ถ้ามีการร้องต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขอให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะ

<sup>18</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานการวิจัยเรื่อง“คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส”เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (มกราคม 2548), น.44-45

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ไปร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง ถือว่าตัวแทนรัฐบาลประจำภาคต้องลงทะเลเป็นรับสมัครผู้ขึ้น

ถ้าผู้ขาดคุณสมบัติเข้ารับเลือกตั้งได้รับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งอื่นหรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอื่นอาจร้องคัดค้านการเลือกตั้งนั้นต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ภายใน 10 วันนับแต่วันประกาศผล คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นโมฆะเพราะผู้ได้รับการเลือกตั้งนั้นขาดคุณสมบัติจริง

ถ้าระยะเวลา 10 วันนับแต่วันประกาศผลเลือกตั้งได้ล่วงพ้นไปแล้ว ผู้มีอำนาจร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญว่าการเลือกตั้งเป็นโมฆะเพราะผู้ได้รับเลือกตั้งขาดคุณสมบัติ คือสภาใดสภาหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (garde de Sceaux) หรืออัยการ (ministère public)

(2) การควบคุมคุณภาพการประกอบอาชีพอื่นที่ขัดต่อการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กรณีนี้เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้ง ผู้มีอำนาจร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือสภาใดสภาหนึ่ง และถ้าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าผู้ได้รับเลือกตั้งประกอบอาชีพอื่นซึ่งต้องห้ามก็จะถูกปลดออกจากตำแหน่ง

ในระบบเลือกตั้งของฝรั่งเศสนั้น ถือว่าการตรวจสอบข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลเพียงแต่ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีเลือกตั้งว่าจะอยู่ในอำนาจของศาลใดและมีเขตอำนาจในส่วนใดนั้น ระบบของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบที่ค่อนข้างซับซ้อน โดยในบางเรื่องเป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) บางเรื่องเป็นอำนาจของศาลปกครอง (สภาแห่งรัฐ) ในบางเรื่องอำนาจของสององค์กรมีลักษณะทับซ้อนกัน อยู่ หรือในบางเรื่องกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น (tribunal administratif) แต่ให้มีการโต้แย้งคัดค้านคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นต่อตุลาการรัฐธรรมนูญได้

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะทำหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งโดยตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งและควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแล และตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งในระดับชาติ ตัวอย่างเช่น การควบคุมดูแลการเลือกตั้งประธานาธิบดี ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ พิจารณาคำร้องการเลือกตั้งและประกาศผลการเลือกตั้ง<sup>19</sup> ในกรณีที่มีการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>19</sup> Article 58.

และสมาชิกวุฒิสภาให้ ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด<sup>20</sup> เพื่อให้ดำเนินไปอย่างบริสุทธิ์ ยุติธรรม โดยเป็นองค์กรที่จะประกาศรับรองผลขั้นเด็ดขาดของการเลือกตั้งดังกล่าว โดยรวมการ ตรวจสอบความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ โดยผู้ที่สามารถเสนอให้ตุลาการ รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ได้ ก็คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ประธานสภา ผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา

การตรวจสอบการเลือกตั้งในบางเรื่องเป็นอำนาจของศาลปกครอง (สภาแห่งรัฐ) เพราะศาลปกครองก็มีอำนาจในคดีเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นนี้ด้วย โดยปรากฏตามแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองเมื่อปี ค.ศ.1993<sup>21</sup> ได้มีการวางหลักแบ่งแยกไว้ว่าในการเลือกตั้งเหล่านี้ ถ้าเป็นเรื่องการออกเสียงเลือกตั้งหรือการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องการจัดการเลือกตั้งจะเป็นอำนาจของศาลปกครอง<sup>22</sup> นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ว่าการแขวง (prefet) เห็นว่าปัญหาการรับสมัครเลือกตั้งที่ไม่ถูกต้องจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายใน 24 ชั่วโมง โดยศาลจะต้องตัดสินภายในระยะเวลา 3 วัน และคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวอาจยกโต้แย้งได้ต่อตุลาการรัฐธรรมนูญในชั้นพิจารณาคำร้องโต้แย้งผลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประมวลกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา L.159 LO.160 ,L.303 และ LO.304<sup>23</sup>

Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

<sup>20</sup> Article 59.

Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

<sup>21</sup> C E Ass. 12 มีนาคม 1993 คดี Union nat ecologiste et parti pour la defense des animaux,p.67 อ้างใน คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี(นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์) ศาลปกครองสูงสุด คดีคำร้องที่ 13/2544 น.24

<sup>22</sup> R.Chaps,Droit administrative général,tome 1,10 edition.Montchrestien,p. 872 อ้างในคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี(นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์) ศาลปกครองสูงสุด คดีคำร้องที่ 13/2544 น.24-25

<sup>23</sup> เฟิงอ้าง, น. 873-874

#### 4.4 ประเทศที่ใช้องค์กรอื่นและฝ่ายตุลาการตรวจสอบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสาธารณรัฐและสังคมนิยม รูปแบบสหพันธ์สาธารณรัฐ (Federal Republic) โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 16 มลรัฐ มีรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่า "กฎหมายพื้นฐาน" ใช้ในการปกครองประเทศ คือ Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland หรือ "Basic Law" ด้วยย่อ GG ใช้บังคับวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1949

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายบริหาร (Executive Branch) มีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีวาระการดำรง

ตำแหน่ง 5 ปี มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของสมาชิกสภา Federal Convention ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Federal Assembly หรือ Bundestag) ทั้งหมด รวมทั้งตัวแทนสมาชิกสภาของรัฐต่างๆ และมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเรียกว่า Chancellor เป็นหัวหน้ารัฐบาล นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรโดยมติเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority) มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีโดยการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรี

2. ฝ่ายตุลาการ (Judicial Branch) มีศาลทั้งในระดับสหพันธ์และระดับมลรัฐเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการ กฎหมายพื้นฐานจะกำหนดเฉพาะศาลในระดับสหพันธ์ให้เป็นองค์กรในระดับรัฐธรรมนูญมีศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Federal Constitution Court) หรือ Bundesverfassungsgericht) ซึ่งผู้พิพากษาจำนวนครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และ อีกครึ่งหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของสภาสูงหรือสภาที่ปรึกษา (Bundesrat) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน ค.ศ.1951 (พ.ศ.2494)

รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 92 ให้อำนาจผู้พิพากษา

มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีความเป็นอิสระและอยู่ภายใต้อาณัติแห่งกฎหมายเท่านั้น<sup>24</sup> และได้แบ่งแยกศาลของสหพันธ์ (Federal State) กับศาลของมลรัฐ (Laender) ให้มี

---

<sup>24</sup>GG Article 97 [Independence of judges](1) Judges shall be independent and subject only to the law.

ความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน และในมาตรานี้ได้กล่าวถึงอำนาจศาลรวมถึงศาลสิทธิบัตรแห่งสหพันธ์ด้วย

ศาลแห่งสหพันธ์ประกอบด้วยศาลต่างๆและมีอำนาจ ดังนี้

- (1) ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์รัฐ (แพ่งและอาญา) มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญา อำนาจสูงสุดอยู่ที่ศาลฎีกา
- (2) ศาลปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับคดีปกครอง รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่เกินอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประชาชน อำนาจสูงสุดอยู่ที่ศาลปกครองสูงสุด
- (3) ศาลเศรษฐกิจแห่งสหพันธ์มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ศาลเศรษฐกิจสูงสุดมีอำนาจสูงสุด
- (4) ศาลแรงงานแห่งสหพันธ์รัฐ มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับค่าจ้างและข้อตกลงต่างๆระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง มีศาลแรงงานสูงสุดมีอำนาจสูงสุด
- (5) ศาลสังคมแห่งสหพันธ์รัฐ มีหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาสังคม ศาลสังคมมีอำนาจสูงสุด
- (6) ศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โครงสร้างของศาลรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494)

3. ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีรูปแบบที่เรียกว่า "สภาคู่" ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Federal Assembly หรือ Bundestag) และสหพันธ์รัฐสภาหรือสภาที่ปรึกษา (Bundesrat or Federal Council) มีระบบกฎหมายแบบ "ระบบประมวลกฎหมาย" (Civil Law System)

3.1 สภาผู้แทนราษฎร (Federal Assembly หรือ Bundestag) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง โดยถือหลักการทั่วไป (General) กล่าวคือผู้ที่มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน โดยทางตรง (Direct) อย่างอิสระ (Free) เสมอภาค (Equal) คือทุกคนมีเสียงมีค่าเท่ากันและมีการลงคะแนนเสียงเป็นการลับ (Secret)<sup>25</sup> สำหรับผู้คุณสมบัติ

---

<sup>25</sup> GG Article 38 [Elections] (1) Members of the German Bundestag shall be elected in general, direct, free, equal, and secret elections. They shall be

ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องอายุ 18 ปีบริบูรณ์<sup>26</sup> ผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งจะต้องบรรลุนิติภาวะ กล่าวคืออายุ 21 ปีบริบูรณ์ สมาชิกกลางหรือสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นผู้แทนประชาชนทั้งประเทศ วาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อำนาจหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ที่สำคัญได้แก่การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณากฎหมาย การอนุมัติร่างกฎหมาย ประการสำคัญคือการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการ และมีเอกภาพด้านบริหารงานดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 40<sup>27</sup> ให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกประธาน รองประธาน และเลขาธิการ และบัญญัติระเบียบข้อบังคับของการประชุมของสภาได้เอง

3.2 สหพันธ์รัฐสภาหรือสภาที่ปรึกษา (Bundesrat or Federal Council) สหพันธ์รัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของสภาของรัฐแต่ละมลรัฐ จำนวน 16 มลรัฐ และรัฐบาลของแต่ละมลรัฐโดยแต่ละรัฐจะมีสหพันธ์รัฐสภาหรือสมาชิกสภาที่ปรึกษารัฐรัฐละจำนวน 3-6 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของรัฐนั้นๆ แต่อย่างน้อยแต่ละรัฐจะมีผู้แทนได้ 3 คน อำนาจหน้าที่ของสหพันธ์รัฐสภาคือมีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สำคัญๆบางฉบับของรัฐต่างๆ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Bundeswahlgesetz ใช้ชื่อย่อว่า BWG) ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นระบบผสม กล่าวคือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งมาจาก 2 ระบบ

---

representatives of the whole people, not bound by orders or instructions, and responsible only to their conscience.

GG Article 38 [Elections](2) Any person who has attained the age of eighteen shall be entitled to vote; any person who has attained the age of majority may be elected

<sup>27</sup>GG Article 40 [President; rules of procedure]

(1)The Bundestag shall elect its President, Vice-Presidents, and secretaries.It shall adopt rules of procedure.

1. ระบบเสียงข้างมากแบบ Electoral System of Majority Voting ระบบนี้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งเขตเลือกตั้ง 1 เขตต่อจำนวนผู้แทนราษฎร 1 คน

2. ระบบสัดส่วนแบบ Proportional Representation เป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อบุคคลในพรรคโดยแต่ละพรรคจะเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่พรรคคัดเลือกตามลำดับในแต่ละมลรัฐ โดยที่พรรคการเมืองจะต้องได้รับคะแนนเสียง (The nation vote) ไม่น้อยกว่า 5 % ของการลงคะแนนสำหรับการเลือกพรรค (Second Vote) หรือจะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจาก 3 ฝ่าย (Three Direct Mandates) จึงจะได้รับจัดสรรให้มีที่นั่งในสภา ระบบเลือกตั้งผสมนี้ คะแนนเสียงที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกจากจะมีผลให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดได้รับเลือกตั้งในสภาแล้ว ยังนำคะแนนเสียงนี้ไปคำนวณเพื่อจัดสรรที่นั่งให้กับสมาชิกพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้จัดทำไว้ (Party Lists) พรรคใดได้รับคะแนนเสียงแบบโดยตรงมากจะมีเปอร์เซ็นต์มากทำให้มีจำนวนที่นั่งในสภามากด้วย

ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ทั้งสองระบบ<sup>28</sup> โดยการลงคะแนนทั้งสองระบบจะอยู่ในบัตรเดียวกันโดยจะแบ่งออกเป็นสองส่วนอย่างชัดเจน คะแนนเสียงระบบแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก<sup>29</sup> คะแนนเสียงระบบที่สองให้เลือกพรรคการเมือง<sup>30</sup> กล่าวคือการจัดการเลือกตั้งประเทศสหพันธรัฐ

---

<sup>28</sup>BWG Article 4 Votes Each voter shall have two votes, a first vote to be cast for a Member of Parliament representing a constituency and a second vote be cast for a Land list.

<sup>29</sup>BWG Article 5 Polling in the Constituencies In each constituency one member shall be returned to Parliament. The candidate obtaining the majority of the votes cast shall be deemed elected. Where two or more candidates obtain the same number of votes, the election shall be settled by the Constituency Returning Officer drawing lots.

<sup>30</sup>BWG Article 27 Land Lists

(1) Land lists may only be submitted by political parties. They must bear the personal and handwritten signatures of the executive committee of the Land party organization or, where Land organizations do not exist, those of the executive

สาธารณรัฐเยอรมันใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสมระหว่างวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากผสมกับวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามกฎหมายเลือกตั้ง<sup>31</sup> ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากการประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมันมีการปกครองประเทศแบบสหพันธ์ ลำดับชั้นของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับต่างๆจึงสอดคล้องต้องกันกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐด้วย

1. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (The Federal Electoral Committee) มีที่มาจาก The Federal Electoral Law ประกาศใช้เดือน พฤษภาคม ค.ศ.1956 (พ.ศ.2499) แบ่งออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้

1 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ และประกาศผลบัญชีเลือกตั้งที่ได้รับเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งผู้แทนจำนวนหนึ่งที่หนึ่ง พร้อมทั้งมีหน้าที่ประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ มีสถานะเป็นอิสระไม่ขึ้นกับรัฐบาล คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์จะเป็นผู้ตัดสินในการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยการคำนวณจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคจะได้รับ ทั้งนี้ โดยการรวบรวมผลการเลือกตั้งทั่วประเทศ จากการคำนวณคะแนนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับมลรัฐและระดับเขตเลือกตั้งทั่วประเทศส่งมาให้

2 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ 1 ชุดมีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในมลรัฐของแต่ละมลรัฐ รัฐบาลแต่ละมลรัฐจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ

3 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมี

---

committees of the next lower regional organizations (Article 7, Paragraph (2), of the Law on Political Parties) existing within the territory of the Land ; moreover, in the case of the political parties mentioned in Article 18, Paragraph (2), they must be so signed by one per thousand of the persons entitled to vote in the Land at the last elections to the Bundestag, but by not more than 2,000 persons entitled to vote. Persons signing the Land list of one of the parties referred to in Article 18, Paragraph

<sup>31</sup> BWG Article 8 Organization of Electoral Bodies

Article 9 Appointment of Electoral Bodies

คณะกรรมการระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด แต่ละชุดมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ รัฐบาลจะเป็นผู้แต่งตั้งประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งด้วย

4 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง จะแบ่งประเภทตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบ ดังนี้

ก คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนน รวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนน ในหน่วยเลือกตั้งที่รับผิดชอบ

ข คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เคลื่อนที่ไปยังสถานที่ต่างๆ เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ไม่อาจออกเสียงตามปกติได้

ค คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุดทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละระดับเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและรับผิดชอบร่วมกัน

คณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นผู้รวมคะแนนในการเลือกตั้งโดยตรงหรือการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต อำนาจพิจารณาตัดสินการเลือกตั้งและประกาศผลการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์เป็นผู้กำหนดจำนวนที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคที่ได้รับตามสัดส่วนของคะแนนในระบบสัดส่วนและโดยการเลือกตั้งใช้วิธีการเลือกตั้งตามมลรัฐเป็นฐาน จึงต้องมีการคำนวณแบ่งที่นั่งกันในระดับมลรัฐก่อน แล้วจึงคำนวณที่นั่งในระดับชาติของแต่ละพรรคในภายหลัง โดยนำจำนวนที่พรรคแต่ละพรรคได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งในมลรัฐไปหักจากจำนวนที่นั่งที่กำหนดไว้ในบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นในมลรัฐก่อน ที่นั่งที่เหลืออยู่ก็จะให้แก่ผู้มีชื่อในบัญชีที่พรรคได้ยื่นไว้ก่อนวันลงคะแนนไปตามลำดับจนครบสัดส่วนแห่งคะแนน

โครงสร้างของคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกระดับ จึงแยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้งทั้งหลายเอง ที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากในยุโรปนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการที่ให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มจะทำการให้เป็น

ประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในคณะรัฐบาล<sup>32</sup> เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวลักษณะหน่วยงานของ คณะกรรมการเลือกตั้งจึงต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและเป็นหน่วยงานที่ถาวร

## 2. คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

การกำหนดแบ่งเขตการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขต เพื่อให้คะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในแต่ละเขตต่าง ๆ มีความเป็นธรรมต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่กว้าง ๆ ว่าจำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรจะแตกต่างจากจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในทุกเขตเลือกตั้งกฎหมายเลือกตั้งเยอรมันมาตรา 3(3) เพื่อให้การกำหนดแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยความเป็นธรรม กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้ คณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม<sup>33</sup>

การตรวจสอบการเลือกตั้งประเทศสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน ระบบการเลือกตั้งมีการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมโดยมีบทกำหนดโทษแก่ผู้ทำผิดกฎหมายตามกฎหมายเลือกตั้ง<sup>34</sup> เพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ยังคับแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ออกเสียงตามความต้องการของผู้นั้นโดยแยกเป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่ผู้เลือกตั้ง เป็นความผิดกฎหมายอาญาเยอรมันตามมาตรา 108 ความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 108 a และ ความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นความผิดตามมาตรา 108 b ทั้งยังเป็นเหตุฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะได้ หากพิสูจน์ได้ ว่าการกระทำนั้นมียุทธประสงค์ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้นและไม่อาจตัดสินใจเลือกตั้งอย่างเสรีได้และเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย กรรมการเลือกตั้งจะมีบทบาทในส่วนการตรวจสอบการเลือกตั้งโดยการควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้องตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร พิจารณาคำอุทธรณ์การรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐและ

<sup>32</sup>K.Braunais, Das Parlamentarisches Wahlrecht, 2. Bd., Berlin, Leipzig 1932, S.135. อ้างใน เชิงอรุณ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), น.99

<sup>33</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, เพิ่งอ้าง, น.99

<sup>34</sup>ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, โครงการวิจัย เรื่อง "การประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ: คณะกรรมการการเลือกตั้ง, สถาบันพระปกเกล้าสนับสนุนการวิจัย, น.30

ระดับเขตที่คณะกรรมการเลือกตั้งในระดับนั้นๆส่งมา และประกาศรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้ง ทั้งในระดับประเทศ ระดับมลรัฐและระดับเขตว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้นและไม่อาจตัดสินใจเลือกตั้งอย่างเสรีได้และเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญด้วย

การตรวจสอบการเลือกตั้ง ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดตัดสินว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือไม่ การโต้แย้งคัดค้านมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์<sup>35</sup> กล่าวคือ ระบบการเลือกตั้งของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการควบคุมให้การเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับต่างๆทำหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างถูกต้อง รวมทั้งการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร การพิจารณาคำอุทธรณ์การรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งระดับมลรัฐและระดับเขตที่คณะกรรมการเลือกตั้งในระดับนั้นส่งมาให้พิจารณาและประกาศผลรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศ ระดับมลรัฐและระดับเขต กฎหมายพื้นฐานมาตรา 41 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ<sup>36</sup> มีบทบาทในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

<sup>35</sup>GG Article 41 [Scrutiny of elections]

(1)Scrutiny of elections shall be the responsibility of the Bundestag. It shall also decide whether a Member has lost his seat.

(2)Complaints against such decisions of the Bundestag may be lodged with the Federal Constitutional Court.

<sup>36</sup>โครงสร้างศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันมี 2 ระดับ คือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ (A Federal Constitutional Court) และศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ ( Land Constitutional Courts) เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจำแนกออกได้เป็น 7 กลุ่ม คือ

- 1.คุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน
- 2.ควบคุมพรรคการเมือง
- 3.ตรวจสอบการเลือกตั้ง
- 4.ถอดถอนลงโทษประธานาธิบดีและผู้พิพากษา
- 5.คดีพิพาทระหว่างองค์กรใช้อำนาจในการปกครองของรัฐบาล
- 6.ทบทวนกฎหมาย

โดยให้มีอำนาจพิจารณาการอุทธรณ์มติของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการสอบสวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Federal Assembly หรือ Bundestag) การสิ้นสุดสมาชิกภาพ และการเลือกตั้งใหม่ โดยให้สภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีคัดค้านการเลือกตั้งในขั้นแรก หากสภาผู้แทนราษฎรยกคำร้อง ผู้ร้อง โดยเงื่อนไขให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 100 คนขึ้นไปรับรอง จึงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

กล่าวโดยสรุป จากการพิจารณาการตรวจสอบการเลือกตั้งของประเทศต่างๆข้างต้น จะเห็นได้ว่า ข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น องค์การตุลาการเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบการเลือกตั้งทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรต่างหากจากระบบราชการประจำหรือไม่ก็ตาม และศาลที่มีอำนาจพิจารณานั้น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่เป็นระบบศาลเดี่ยวได้แก่ศาลยุติธรรม ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นประเทศที่เป็นระบบศาลคู่ จะมีศาลรัฐธรรมนูญ หรือตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง นั้น อำนาจการตรวจสอบการเลือกตั้งจะเป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนและมีเหตุผลเฉพาะของแต่ละประเทศ