

ศาลฎีกาญี่ปุ่นในฐานะองค์กรควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

บทบาทของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ หรือที่รู้จักกันว่า “Judicial review” นับเป็นกลไกสำคัญของประเทศเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายที่ให้การยอมรับในบทบาทการทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องคุ้มครองรักษาไว้ซึ่งหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และมากยิ่งขึ้นคือการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งอาจถูกล่วงละเมิดได้จากการตรากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ที่ได้วางหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ (État de droit or The Rule of Law) อันเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

กลไกการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในนานาประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับสภาพภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อย่างไรก็ตามปฏิเสธไม่ได้ว่าแนวคิดของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตุลาการนั้นได้เริ่มลงรากปักฐานในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law คือ สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรกในคดี Marbury V. Madison ค.ศ. ๑๘๐๓ เมื่อหลายร้อยปีก่อน ซึ่งผู้ทำหน้าที่ คือ ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (Supreme Court)

ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม ที่มีต้นกำเนิดจากสหรัฐอเมริกานี้ เป็นระบบที่แตกต่างไปจากของประเทศไทยที่มีศาลรัฐธรรมนูญ จัดตั้งขึ้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก

หากพิจารณาถึงการศึกษาศาลรัฐธรรมนูญในเชิงเปรียบเทียบ ย่อมมีความน่าสนใจที่จะได้เรียนรู้ถึงประสบการณ์ของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่จะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ของศาลรัฐธรรมนูญไทยให้ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ซึ่งในบทความนี้จะได้นำเสนอถึง ศาลฎีกาญี่ปุ่นที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีความน่าสนใจตรงที่ประเทศญี่ปุ่นแม้เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายแต่กลับไม่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นโดยเฉพาะ

๑. ระบบของการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในโลก

ระบบการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆปัจจุบันมีการแบ่งที่นิยมกันเป็นสองระบบใหญ่ แต่ยังมีบางประเทศที่ใช้ระบบที่ผสมระหว่างสองแบบ โดยการเรียกชื่อระบบพบว่ายังมีความแตกต่างกันในสิ่งที่หยิบยกขึ้นมาเป็นเกณฑ์การแบ่งอยู่ หากสำรวจตำราทางวิชาการได้มีการแบ่งโดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. การแบ่งตามลักษณะวิธีการควบคุมว่าเป็นการควบคุมในลักษณะรูปธรรม (die konkrete Normenkontrolle) เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อันสืบเนื่องมาจากกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นในศาลหรือการควบคุมแบบนามธรรม(die abstrakte Normenkontrolle) ที่ เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของตัวบทบัญญัติโดยไม่ต้องมีคดีข้อพิพาทอยู่ในศาลก่อน แต่เป็นการควบคุมก่อนการประกาศใช้กฎหมายและหลังการประกาศใช้ในเชิงป้องกันแก้ไข¹

๒. การแบ่งตามองค์กรผู้วินิจฉัยว่ามีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยไว้ที่องค์กรเดียวเป็นแบบรวมอำนาจ (Centralized Systems) หรือมีการกระจายอำนาจออกไป (Decentralized System)

๓. การแบ่งตามประเทศที่เป็นต้นแบบว่าใช้รูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา (Le modèle américain) ที่ไม่มีการจัดตั้งศาลโดยเฉพาะขึ้นแต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้พิจารณาหรือรูปแบบประเทศในภาคพื้นยุโรป (Le modèle européen) ที่มีการจัดตั้งองค์กรโดยเฉพาะขึ้น ซึ่งมีที่มาจากศาลรัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรีย เป็นสำคัญ²

หากพิจารณาระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบรรดาบทกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในโลกตามหลักเกณฑ์ข้างต้น การแบ่งที่นิยมกันในทางวิชาการของประเทศไทยได้ยึดถือเกณฑ์ในข้อที่ ๒ สามารถแบ่งได้เป็นสองระบบใหญ่ๆ ได้แก่³

¹ โปรดดูเพิ่มเติมใน บรรเจิด สิงคะเนติ . ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ . (กรุงเทพฯ : วิทยุชน , ๒๕๔๔) หน้า ๖๓ – ๖๖ .

² การแบ่งลักษณะนี้ปรากฏอยู่ใน Rousseau Dominique . La justice constitutionnelle en Europe . ๓ ed. Paris : .Montchrestien , ๑๙๕๘ . Page ๑๓ .

³ บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ . คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ . (กรุงเทพฯ : เนติบัณฑิตยสภา , ม.ป.ป.) , หน้า ๑๒๔ .

(๑)ระบบกระจายอำนาจ (Decentralized System) เป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับกับคดีที่ศาลพิจารณายุ้ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปยังศาลยุติธรรมทุกศาลไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในระบบกระจายอำนาจนี้เป็นระบบที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบและยังคงใช้บังคับอยู่ในประเทศญี่ปุ่น นอร์เวย์ และสวีเดน

(๒)ระบบรวมอำนาจ (Centralized Systems) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในระบบรวมอำนาจนี้เป็นการรวมอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้ที่องค์กรเดียวเป็นการเฉพาะ เช่นศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันระบบนี้ได้มีการนำไปใช้ในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศเยอรมัน และฝรั่งเศส เป็นต้น

พัฒนาในระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสองระบบนั้น ต่างก็มีการต่อสู้ทางความคิดทั้งสนับสนุนและคัดค้านมาโดยตลอด แต่หากพิจารณาถึงระบบที่เกิดขึ้นก่อนที่เก่าแก่กว่าจะเป็นระบบกระจายอำนาจที่มีต้นแบบจากกระบวนการใช้อำนาจของศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาที่เริ่มเข้ามาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๓ (พ.ศ. ๒๓๔๖) ในคดี Marbury V. Madison ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗ (พ.ศ. ๒๓๓๐) ไม่ได้บัญญัติอย่างชัดเจนให้ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ผู้พิพากษาในคดีนี้คือ John Marshall ผู้เป็นประธานศาลสูงในขณะนั้นก็ได้ยืนยันถึงอำนาจของศาลในการเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยคดีดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมาความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ได้ข้ามมหาสมุทรกลับเข้าไปตั้งมั่นในทวีปยุโรปแต่ก็มีความแตกต่างในการกำหนดให้มีองค์กรเฉพาะเพื่อพิจารณาคดีทางรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรเฉพาะเพียงองค์กรเดียวเป็นระบบรวมอำนาจที่พัฒนาขึ้นภายหลังซึ่งได้เสนอขึ้นมาจาก Hans Kelsen นักกฎหมายผู้มีชื่อเสียงชาวออสเตรียในปีค.ศ. ๑๙๔๒ ซึ่งรัฐธรรมนูญของออสเตรีย ปี ค.ศ. ๑๙๕๕ ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาแนวคิดนี้ได้แพร่ขยายไปยังประเทศอื่น ๆ มากกว่าระบบกระจายอำนาจได้แก่การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Das Bundesverfassungsgericht)

ในประเทศเยอรมัน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (Conseil Constitutionnel) ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ ๕ ค.ศ. ๑๙๕๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ความแตกต่างของทั้งการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งสองระบบต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ในตัวระบบเองซึ่งอาจสรุปข้อเปรียบเทียบสำคัญได้ดังนี้⁴

ตารางเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียการควบคุมความชอบรัฐธรรมนูญในระบบกระจายอำนาจ

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>๑. เป็นความสะดวก ประหยัดและง่าย เพราะใช้องค์กรที่มีอยู่แล้วคือศาลให้ทำหน้าที่นี้โดยไม่ต้องตั้งองค์กรใหม่</p> <p>๒. ผู้พิพากษาเป็นผู้มีความรู้ทางวิชาการด้านกฎหมาย มีประสบการณ์ด้านคดีมาก การให้เหตุผลมีหลักเกณฑ์ทางวิชาการเป็นที่น่าเชื่อถือกว่าองค์กรอื่น</p> <p>๓. ระบบตุลาการมีความเป็นกลางและความเป็นอิสระ มีหลักประกัน การใช้ดุลพินิจอิสระในตัวเอง ปลอดภัยจากการแทรกแซงโดยองค์กรอื่นๆหรือนักการเมือง</p> <p>๔. การที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ มักเป็นประเด็นกล่าวอ้างหรือต่อสู้ในทางคดี เมื่อมีคดีไปสู่ศาล จึงควรให้วินิจฉัยไปพร้อมกันกับเนื้อหาคดีเดิมในชั้นศาล ไม่ต้องหยุดการพิจารณาและส่งเฉพาะประเด็นรัฐธรรมนูญไปให้องค์กรอื่น</p>	<p>๑. การให้ศาลทั้งหลายเป็นผู้วินิจฉัยเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะเท่ากับเปิดทางให้ศาลซึ่งเป็นฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ นักกฎหมายชาวอเมริกันเคยวิจารณ์ว่าระบบอเมริกันเกิดจากการที่ผู้พิพากษาต้องการแย่งชิงอำนาจนิติบัญญัติ ปกติแล้วหากฝ่ายนิติบัญญัติผิดพลาดประชาชนจะเป็นผู้ตัดสิน แต่ถ้าฝ่ายตุลาการผิดพลาดก็ไม่มีทางที่ประชาชนจะควบคุมได้เลย</p> <p>๒. การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นปัญหาการเมือง ไม่ใช่ปัญหากฎหมายธรรมดา หากยอมให้ศาลทำหน้าที่นี้ก็เท่ากับเปิดทางให้ศาลเล่นการเมืองเพราะอาจมีเรื่องวิวาทกับรัฐสภาหรือพรรคการเมืองผู้เสนอร่างกฎหมายนั้น</p>

⁴ วิษณุ เครืองาม . กฎหมายรัฐธรรมนูญ . พิมพ์ครั้งที่ ๓ . (กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, ๒๕๓๐) หน้า ๖๕๐ -๖๕๑.

	<p>๓. ผู้พิพากษามีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับการทำงานเช่นนี้เพราะมีความเป็นนักกฎหมายเกินไปอาจเถรตรงถือตามถ้อยคำสำนวนในต้วบทกฎหมาย ในขณะที่การวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต้องอาศัยความรู้ทาง เศรษฐศาสตร์ การเมือง สังคมวิทยา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฯลฯ</p> <p>๔. การกระจายอำนาจแก่ศาลทั่วไปทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ แต่ละศาลอาจตัดสินไม่เหมือนกัน เช่นกฎหมายฉบับเดียวกัน ศาลหนึ่งอาจเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญ แต่อีกศาลหนึ่งเห็นว่าไม่ขัดก็ได้</p>
--	--

ตารางเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียการควบคุมความชอบรัฐธรรมนูญในระบบรวมอำนาจ

ข้อดี	ข้อเสีย
<p>สถาบันตุลาการเด่นขึ้นไม่มัวหมอง หรือถูกครหา ซึ่งการตั้งองค์กรพิเศษก็เป็นการประนีประนอมประสานประโยชน์ทุกฝ่ายได้ดี และคำวินิจฉัยก็มีเอกภาพไม่ลักลั่นกัน</p>	<p>ระบบรวมอำนาจทำให้กระบวนการวินิจฉัยปัญหารัฐธรรมนูญเสียเวลาสิ้นเปลือง และผลของคำวินิจฉัยถูกมองว่าเป็นการประสานประโยชน์ทางการเมืองมากเกินไป บางครั้งก็ถูกหาว่าเป็นอำนาจอธิปไตยที่สี่ แยกจากนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ</p>

๒. พัฒนาการของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นที่มาการสถาปนาหลักคุ้มครองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเทศญี่ปุ่นนับเป็นประเทศหนึ่งที่น่าสนใจในการศึกษาทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเทศแรกที่มีการสถาปนารัฐธรรมนูญขึ้นก่อนประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชียโดยองค์ประมุขของประเทศ คือจักรพรรดิเมจิเป็นผู้พระราชทานให้ จึงเรียกกันว่า รัฐธรรมนูญฉบับเมจิในปีค.ศ. ๑๘๘๙ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ หรือ พ.ศ. ๒๔๓๒ ซึ่งตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งสิ้น ๗๖ มาตรา แบ่งเป็น ๗ หมวด ได้แก่

หมวดที่ ๑ จักรพรรดิ (มาตรา ๑-๑๗)

หมวดที่ ๒ หน้าที่และสิทธิของพลกนิกร (มาตรา ๑๘-๓๒)

หมวดที่ ๓ รัฐสภาแห่งจักรวรรดิ (มาตรา ๓๓-๕๔)

หมวดที่ ๔ รัฐมนตรีและองคมนตรี (มาตรา ๕๕-๕๖)

หมวดที่ ๕ ตุลาการ (มาตรา ๕๗-๖๑)

หมวดที่ ๖ การคลัง (มาตรา ๖๒-๗๒)

หมวดที่ ๗ กฎระเบียบเพิ่มเติม (มาตรา ๗๓-๗๖)

ในบรรดามาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศญี่ปุ่น เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาสาระนั้นก็ยังไม่มีการบัญญัติรับรองถึงกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ เนื่องจากแม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงให้อำนาจแก่จักรพรรดิญี่ปุ่นอยู่มาก ประชาชนทั่วไปยังไม่ได้มีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ โดยจะพบว่า มีถ้อยคำต่อท้ายว่า “ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปโดยปริยาย เพราะอำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจอธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่งนอกเหนือจาก อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้นตามรัฐธรรมนูญเมจิได้รวมศูนย์อยู่ที่องค์จักรพรรดิดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า “จักรพรรดิทรงเป็นประมุขแห่งจักรวรรดิ ทรงครอบครองสิทธิแห่งอำนาจอธิปไตย และทรงใช้สิทธิเหล่านี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน”

หากย้อนกลับไปในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการอำนวยความสะดวก ก่อนการปกครองสมัยเมจิ ประเทศญี่ปุ่นมีกระบวนการยุติธรรมในรูปแบบเรียบง่าย เพราะชุมชนต่าง ๆ รักษาความยุติธรรมด้วยการประนีประนอมตามหลักการของลัทธิขงจื้อ ซึ่งเป็นอิทธิพลที่ได้รับมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ โดยคู่กรณีจะขอให้ผู้ที่เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชนนั้นทำหน้าที่เป็นอนุญาโตตุลาการเพื่อตัดสินความให้ระบบง่าย ๆ เช่นนี้ต้องเปลี่ยนแปลงไปเมื่อญี่ปุ่นติดต่อกับประเทศตะวันตกมากขึ้นเพราะเป็นระบบที่ไม่วางระเบียบ และนำไปสู่การปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลในเวลาต่อมาเมื่อถึงสมัยเมจิ⁵

ระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเมจิซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายตุลาการนั้น เมื่อพิจารณาเนื้อหาในหมวดที่ ๕ ก็จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความก้าวหน้าที่น่าสนใจเพราะนอกเหนือจากระบบศาลยุติธรรมแล้วได้มีการบัญญัติถึงการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเอาไว้ในมาตรา ๖๑ ว่า “คดีความซึ่งเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิโดยมาตรการต่างๆที่ผิดกฎหมายจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งอยู่ในอำนาจบังคับของศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษโดยกฎหมายจะไม่อยู่ในอำนาจบังคับของศาลยุติธรรม ”

การมีศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญเมจินี้ หากวิเคราะห์ถึงที่มาที่ไปก็สืบเนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั่นเอง ซึ่งได้ยึดเอาระบบกฎหมายประเทศเยอรมันเป็นต้นแบบ โดยที่ระบบกฎหมายเยอรมันมีการแบ่งแยกเป็นกฎหมายมหาชน กับกฎหมายเอกชนและมีระบบศาลที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกของกฎหมายแต่ละระบบแยกจากกันมิได้รวมไว้ที่ศาลยุติธรรมที่เดียวตามอย่างของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อันได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ที่ไม่มีการแบ่งแยกระบบกฎหมาย ดังนั้นแล้วก็ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายเยอรมันทำให้ระบบศาลญี่ปุ่นมีการแบ่งศาลออกเป็น 2 ระบบ คือ ศาลปกครอง และ ศาลยุติธรรม (ศาลแพ่งและศาลอาญา) ตามอย่างประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law)

กระบวนการปฏิรูปกฎหมายของญี่ปุ่นนับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้รับการคุ้มครองอย่างต่อเนื่องจากกฎหมายที่ยุติธรรม ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้เริ่มขึ้นภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมจิในปี ค.ศ. ๑๘๘๙ ไปจนถึงปี ๑๘๙๙ กินเวลานาน ๑๐ ปีเศษ โดย

⁵ ประชิต ฅ บางช้าง .การเมืองและการปกครองญี่ปุ่นเบื้องต้น. (เชียงใหม่: โครงการผลิตตำรา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ , ๒๕๒๒) , หน้า ๔๑.

ญี่ปุ่นได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายต่างๆตามหลักการของรัฐธรรมนูญรวมทั้งหมด ๕ ประมวลคือประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอิทธิพลส่วนใหญ่ก็มาจากประเทศเยอรมันนั่นเอง

ความเปลี่ยนแปลงของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นที่ส่งผลมาถึงโครงสร้างการปกครองประเทศปัจจุบันอย่างยาวนานใหญ่รวมถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น คือรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ ที่เรียกกันว่ารัฐธรรมนูญสมัยโชวะ ที่ประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง ด้วยความพ่ายแพ้สงครามของญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาควบคุมประเทศญี่ปุ่นพร้อมจัดการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ปี โชวะที่ ๒๑ (ค.ศ. ๑๙๔๖) หรือตรงกับปี พ.ศ.๒๔๘๙

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นับว่าน่าสนใจอย่างยิ่งเพราะ นายพลแมคอาเธอร์ผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพพันธมิตร ผู้เข้ามาควบคุมประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ต้องการยึดเหนี่ยวรัฐธรรมนูญใหม่ให้แก่คนญี่ปุ่น แต่ได้เร่งรัดให้นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นคือ นายชิเดฮาระ ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญเมจิเสียใหม่โดยให้มีพื้นฐานสังคมที่เป็นประชาธิปไตยที่มั่นคง ซึ่งรัฐบาลได้แต่งตั้งดร.มัตสึ โมโตะ ใจจึเป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ คณะกรรมการชุดนี้ส่วนใหญ่ประกอบด้วยนักการเมืองและข้าราชการที่มีค๋อยจะได้อยู่เกี่ยวกับการเมืองอย่างออกหน้าออกตาในสมัยที่ญี่ปุ่นปกครองด้วยรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ซึ่งการทำงานก็เป็นไปด้วยความล่าช้ามากเพราะได้เถียงกันเองและต้องคอยฟังเสียงภายนอกด้วยโดยคณะกรรมการชุดนี้ได้ใช้เวลาถึง สาม เดือนด้วยกัน

ในที่สุดการร่างของคณะกรรมการก็เสร็จสิ้นโดยได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อแมคอาเธอร์ในเดือนกุมภาพันธ์ ปีโชวะที่๒๑ (ค.ศ.๑๙๔๖) แต่ก็ปรากฏว่าเนื้อหาแทบไม่แตกต่างเท่าใดนักกับรัฐธรรมนูญเมจิเดิมและแตกต่างจากนโยบายการปกครองที่ GHQ ^๖คิดไว้มาก ทำให้พลเอกแมคอาเธอร์ได้ปฏิเสธร่างรัฐธรรมนูญนี้โดยสิ้นเชิง ซึ่งการที่ร่างรัฐธรรมนูญออกมาเช่นนี้ก็เนื่องจากประธานคณะกรรมการเป็นพวกอนุรักษนิยมรุนแรง

^๖ GHQ คือ ศูนย์บัญชาการกองบัญชาการสูงสุดแห่งฝ่ายสัมพันธมิตรที่สหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นในการเข้ามาควบคุมประเทศญี่ปุ่นหลังแพ้สงครามโลกครั้งที่ ๒ ย่อมาจาก General Headquartersเป็นหน่วยงานส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงประชาชนญี่ปุ่น

สาระของร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้รับการยอมรับนี้ มีเนื้อหารายละเอียดสำคัญได้แก่⁷ การกำหนดให้ฐานะของศาลรัฐธรรมนูญเป็นประมุขซึ่งเป็นประมุขซึ่งเป็นตัวแทนของประเทศญี่ปุ่นแต่พระองค์จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและการทหาร ได้มีการยกเลิกองค์กรทางทหารที่มีมาแต่อดีตและสร้างกองทัพในลักษณะที่เอื้อต่อยุคสมัยใหม่ โดยมองภาพรวมแล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ไม่ได้ยอมรับสิทธิมนุษยชนพื้นฐานแต่อย่างใด บทบัญญัติสิทธิมนุษยชนดูไม่แน่นอน ยืดหยุ่น ให้ผู้บริหารสามารถฉวยประโยชน์และตีความได้ตามใจชอบสำหรับเสรีภาพในการพิมพ์ การแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการนับถือศาสนาที่จะมีกรอบกำหนดไว้โดยยอมรับภายในกรอบนั้น และไม่ยินยอมให้มีการตั้งองค์กรพรรคการเมืองที่มีคำขวัญทำนองเดียวกับพรรคคอมมิวนิสต์เช่น การโค่นล้มระบบจักรพรรดิ

ด้วยระยะเวลาที่เหลือน้อยเพียง ๒ เดือนก่อนการเลือกตั้งครั้งแรกภายหลังสงคราม GHQ ก็ได้ตั้งคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญของคณะผู้ยึดครองขึ้นมาใหม่ ซึ่งมีผู้รับผิดชอบที่สำคัญคือ พลเอกคอคทีย์ วิทนีเย่ พันเอกชาร์ลส์ แอล. เคตส์ พันโทมิโล อี. โรเวล และผู้บัญชา อัลเฟรด อาร์. ฮัสซี ผู้รู้กฎหมายเป็นอย่างดี โดยที่แมคคาเธอร์ได้กำชับว่า การร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักพื้นฐานคือ **ดำรงสถาบันจักรพรรดิอยู่ต่อไปแต่ให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยญี่ปุ่นจะต้องไม่ก่อหรือเข้าสู่สงครามในอนาคตตามที่นายกรัฐมนตรีนายชิเด ฮาระได้แจ้งความจำนงไว้แล้วต่อแมคคาเธอร์ และยกเลิกโครงสร้างระบบพิวตัลทั้งหมด** คณะทำงานนี้ได้ใช้เวลาร่วม ๖ วันเต็มๆ ที่ต้องเร่งรีบในการร่างและแล้วเสร็จในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๔๖ แมคคาเธอร์ได้เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญนี้โดยแก้ไขเล็กน้อย หลังจากนั้นก็ได้ส่งผ่านไปให้รัฐบาลญี่ปุ่นพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยกำชับให้ทุกคนทำความเข้าใจกับภาษาอังกฤษที่ใช้เขียนนั้นให้ถูกต้อง และถ้าไม่มีใครคัดค้านก็จะประกาศเป็นรัฐธรรมนูญให้ประชาชนทั่วไปรับทราบก่อนการเลือกตั้ง อันเป็นคำขอร้องแกมบังคับนั่นเอง⁸

ท้ายที่สุดรัฐบาลญี่ปุ่นก็ยินยอมและนำเข้าสู่การประชุมของรัฐสภา ซึ่งต้องเผชิญกับความไม่พอใจจากสมาชิกรัฐสภาในหลายประเด็นแต่ที่สำคัญก็คือ การกำหนดให้องค์จักรพรรดิไม่ใช่ทั้งองค์ประมุขและไม่ใช่อ

⁷ สร้อยสุภา ณ ระนองและปราณี จงสุจิตธรรม (ผู้แปล) . ญี่ปุ่นสมัยโชวะ: ประวัติศาสตร์บอกเล่าจาก พ่อสุลุ่ .กรุงเทพฯ:

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, ๒๕๔๔.) หน้า ๑๔๕.

⁸ เพ็ญศรี กาญจนมัย . (บรรณาธิการ) . ประวัติศาสตร์และอารยธรรมญี่ปุ่น . (กรุงเทพฯ: วารุณีการพิมพ์, ๒๕๒๒) , หน้า ๒๙๒

ผู้อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ แต่“จักรพรรดิ”เป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น และยังระบุกำหนดให้ญี่ปุ่นจะต้องไม่มีกองกำลังทหารเพื่อสงคราม ไม่ยอมรับการทำสงคราม รัฐสภาญี่ปุ่นได้ประชุมโดยมีการแก้ไขข้อความบางส่วนของรัฐธรรมนูญและให้ความเห็นชอบในที่สุด และได้ทูลเกล้าถวายให้องค์สมเด็จพระจักรพรรดิฮิโรฮิโตะทรงลงปรมาภิไธยประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ปี โชวะที่๒๑ ค.ศ. ๑๙๔๖ โดยตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในมาตรา ๑๐๐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันพ้นกำหนดเวลา ๖ เดือน นับจากวันที่ประกาศเป็นต้นไป แต่การออกกฎหมายที่จำเป็นต่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและวิธีการเรียกประชุมรัฐสภาตลอดจนขั้นตอนการเตรียมการที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ สามารถดำเนินการได้ก่อนกำหนดเวลา ๖ เดือน ซึ่งรัฐธรรมนูญโชวะนี้ก็มิผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ตั้งแต่วันที่ ๓ เดือน พฤษภาคม ปีโชวะที่๒๒ (ค.ศ. ๑๙๔๗)

โครงสร้างของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันมีทั้งสิ้น ๑๐๓ มาตรา ประกอบด้วยบทบัญญัติแบ่งออกเป็น ๑๑หมวดได้แก่^๑

หมวด ๑ พระจักรพรรดิ (มาตรา ๑-๘)

หมวด ๒ การละเว้นซึ่งสงคราม (มาตรา ๙)

หมวด ๓ สิทธิและหน้าที่ของประชาชน (มาตรา ๑๐ – ๔๐)

หมวด ๔ รัฐสภา (มาตรา ๔๑-๖๔)

หมวด ๕ คณะรัฐมนตรี (มาตรา ๖๕-๗๕)

^๑ คำแปลภาคภาษาไทยของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันนี้ เท่าที่ตรวจพบมีอยู่ สามสำนวนคือ

๑. สำนวนแรกเป็นของศาสตราจารย์ ดร.เขียน ธีระวิทย์ ในภาคผนวก ระบบการปกครองของญี่ปุ่น .(กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๑๑) หน้า ๑๑๔-๑๒๘

๒. สำนวนที่สองเป็นของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ใน รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยฉบับแปล .ผู้แปลคือ รศ. สุดา วิศรุตพิชญ์ ผู้ตรวจและขัดเกลารากศัพท์คือนายสิงห์ทอง ลากพิเศษพันธุ์ .กรุงเทพฯ:คุรุสภา, ๒๕๔๑.

๓. สำนวนที่สามเป็นของ ผศ.ดร.สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ เอกสารของสถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มธ. โดยการอ้างอิงในบทความนี้ยึดถือสำนวนของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติเป็นหลัก

หมวด ๖ ตุลาการ (มาตรา ๗๖-๘๒)

หมวด ๗ การคลัง (มาตรา ๘๓-๙๑)

หมวด ๘ การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (มาตรา ๙๒-๙๕)

หมวด ๙ การแก้ไข (มาตรา ๙๖)

หมวด ๑๐ กฎหมายสูงสุด (มาตรา ๙๗-๙๙)

หมวด ๑๑ บทบัญญัติเสริม (มาตรา ๑๐๐-๑๐๓)

หากพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นปัจจุบัน ก็จะพบการรับรองถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคุ้มครองไว้อย่างชัดเจนรวมถึงการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ตลอดจนความผูกพันขององค์กรทั้งหลายที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๐ กฎหมายสูงสุด ตั้งแต่มาตรา ๙๗ ถึงมาตรา ๙๙ ดังนี้

หมวด ๑๐ กฎหมายสูงสุด

มาตรา ๙๗ [สิทธิมนุษยชนที่ล่วงละเมิดไม่ได้]

สิทธิมนุษยชนพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญนี้คุ้มครองแก่ประชาชนชาวญี่ปุ่นเป็นผลผลิตของ บรรพชนในอันที่จะให้เป็นอิสระ ความอยู่รอดยั่งยืนได้รับการตรวจสอบมากมายหลายครั้ง และเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันแก่ชนรุ่นปัจจุบันและอนุชนรุ่นหลัง เป็นสิทธิที่ดำรงอยู่ตลอดกาลและล่วงละเมิดมิได้

มาตรา ๙๘ [กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ]

รัฐธรรมนูญนี้เป็นกฎหมายสูงสุดของชาติ และไม่มีกฎหมาย คำสั่ง พระราชประสงค์ หรือการกระทำของรัฐบาลใด แม้เพียงบางส่วน ที่อาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือความสมบูรณ์ทางกฎหมายได้

สนธิสัญญาที่ประเทศญี่ปุ่นได้ทำไว้และกฎหมายที่ญี่ปุ่นได้ทำไว้ระหว่างประเทศต้องได้รับความเชื่อถือและเคารพอย่างซื่อสัตย์

มาตรา ๙๔ [ความผูกพันเหนืออำนาจทั้งหลายของรัฐธรรมนูญ]

สมเด็จพระจักรพรรดิหรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ รัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงมีหน้าที่เคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้

การสถาปนาหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏในมาตรา ๙๔ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันนี้ เพื่อให้หลักการมีความมั่นคงถาวร ก็ย่อมต้องมีกลไกที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากอิทธิพลสหรัฐอเมริกาที่เข้ามาควบคุมประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้ศาลสูงสุดของญี่ปุ่นทำหน้าที่ดังกล่าว โดยมีลักษณะรูปแบบเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา

๓. ศาลฎีกาญี่ปุ่นกับการคุ้มครองกฎหมายไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ปัญหาของระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญเมจิ ที่ฝ่ายตุลาการและกระบวนการยุติธรรมยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ภายหลังได้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าสมัยเมจิและนับได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบการอำนวยความสะดวกอย่างขนานใหญ่ โดยเปลี่ยนหลักกฎหมายจากระบบเยอรมัน-ฝรั่งเศสในสมัยเดิมมาเป็นระบบเองไกล-แซกซอนซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแทน โดยการเปลี่ยนแปลงสำคัญสามประการที่ทำให้ญี่ปุ่นมีการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ(The Rule of Law) อย่างแท้จริง ได้แก่¹⁰

ประการแรก ระบบศาลมีความเป็นอิสระต่อตัวเองไม่ต้องขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม หากมอบอำนาจการบริหารให้แก่ศาลฎีกาในการออกระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆทางด้านตุลาการ ตามมาตรา ๗๖ และ ๗๗

ประการที่สอง การล้มเลิกศาลปกครอง โดยให้ศาลยุติธรรมพิจารณาตัดสินทุกคดีทั้งคดีแพ่ง คดีอาญาและคดีพิพาททางปกครอง

ประการสุดท้าย ศาลฎีกา (ศาลสูงของญี่ปุ่น) มีอำนาจที่จะพิจารณการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่าเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญมอบหมายไว้ให้หรือไม่ตามมาตรา ๘๑ ซึ่งอำนาจที่จะสั่งว่า

¹⁰ เพ็ญศรี กาญจนมัย .เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๕๙.

การปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นโมฆะหากเกินขอบเขตอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบให้ เป็นหลักการที่สำคัญที่สุดที่ฝ่ายตุลาการจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการล่วงละเมิดของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยศาลฎีกาใช้อำนาจดังกล่าวได้ สาม วิธี คือ

วิธีแรกการที่ศาลฎีกาจะพิจารณาคดีที่ว่า การปฏิบัติหรือกฎหมายใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้นจำเป็นต้องเป็นคดีที่มีการฟ้องร้องมีหลักฐานแน่นหนาจริงๆ หากเป็นปัญหาแบบปรัชญาที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ศาลฎีกาจะไม่พิจารณา

วิธีที่สองการพิจารณาคดีดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ บรรดาศาลชั้นต้นก็มีอำนาจที่จะพิจารณาคัดสินคดีได้เช่นเดียวกับศาลฎีกา

วิธีที่สามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นนั้นอาจถูกพิจารณาว่าขัดกับรัฐธรรมนูญได้เช่นกันโดยศาลฎีกา

องค์ประกอบของศาลสูงที่เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๘๑ ประกอบด้วย ประธานศาลสูงหนึ่งนายและผู้พิพากษาศาลสูงอีก ๑๔ นายรวมทั้งหม่อมมีองค์คณะ ๑๕ นายด้วยกัน ตำแหน่งประธานศาลสูงมีฐานะและศักดิ์ศรีเทียบเท่าตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพราะถือว่ามีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายอำนาจตุลาการเหมือนนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและประธานสภาที่เป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานศาลสูงได้รับตำแหน่งโดยการเลือกสรรของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นผู้เสนอให้องค์จักรพรรดิลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ส่วนผู้พิพากษาอื่น ๆ นั้น คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งในพระปรมาภิไธยขององค์จักรพรรดิ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งก็คือ ผู้ที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงอย่างน้อย ๑๐ นาย จะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นนักกฎหมายโดยอาชีพ เช่นเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือนักกฎหมายมาอย่างน้อย ๒๐ ปี ส่วนผู้พิพากษาคนอื่น ๆ นั้นอาจเลือกสรรมาจากบุคคลที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมายโดยอาชีพก็ได้ แต่จะต้องมีความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างกว้างขวาง และจะต้องมีอายุอย่างน้อย ๔๐ ปีขึ้นไป ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงดังกล่าว รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องขอความยินยอมเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนดังเช่นที่บัญญัติไว้ในการจัดตั้ง

คณะรัฐมนตรี แต่ถึงกระนั้นคณะรัฐมนตรีก็ต้องรับผิดชอบในการแต่งตั้งคณะผู้พิพากษาศาลสูงต่อรัฐสภาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอยู่ดี

ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงและประธานศาลสูงได้รับการคุ้มครองความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งโดยบทกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ เพื่อประกันความอิสระของฝ่ายตุลาการ โดยประธานศาลสูงและผู้พิพากษาศาลสูงจะอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งมีอายุ ๗๐ ปี จึงเกษียณอายุ แต่ประธานศาลสูงและผู้พิพากษาศาลสูงอาจต้องออกจากการดำรงตำแหน่งก่อนเกษียณได้ในกรณีถึงแก่กรรมก่อนอายุครบ ๗๐ ปี หรือถูกถอดถอนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๙ สำหรับเรื่องอำนาจหน้าที่ ศาลสูงมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๔ ประการดังต่อไปนี้

๑. เป็นผู้บริหารงานของฝ่ายตุลาการทั้งหมดโดยมีฐานะเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายตุลาการ มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนและจัดทำร่างงบประมาณของฝ่ายตุลาการ

๒. การออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับทนายความ วินัยภายในศาลและการบริหารราชการของศาลให้บังคับ

๓. การจัดตั้งสถาบันวิจัยและฝึกอบรมทางกฎหมายเพื่อยกระดับความรู้ความสามารถของผู้พิพากษา

๔. อำนาจพิจารณาตัดสินบททวนกฎหมายคำสั่ง กฎข้อบังคับ หรือการดำเนินการใดๆ ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

นอกจากศาลฎีกาของญี่ปุ่นที่เป็นศาลสูงสุดแล้ว ก็ยังมีศาลลำดับรองลงไปศาลประเภทต่างๆ ได้แก่¹¹

ศาลอุทธรณ์ (High Court) มีทั้งสิ้น ๘ แห่ง ตั้งอยู่ที่เมืองโตเกียว นาโกยา โอซากา ฮิโรชิมา ฟูกุโอกะ เซ็นได ซัปโปโร และทาคามะทสึ ซึ่งยังมีศาลอุทธรณ์สาขาอีก ๖ แห่ง ศาลอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาที่ได้รับการอุทธรณ์จากศาลจังหวัดและศาลแขวงซึ่งเป็นศาลชั้นต้น คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ถือว่าคดีสิ้นสุดไม่อาจจะทำการฎีกาต่อไปได้ อนึ่งศาลอุทธรณ์ของญี่ปุ่นยังมีอำนาจพิพากษาคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีการเลือกตั้ง คดีการก่อกบฏและการก่อกวนจลาจลทางการเมือง เป็นต้น

¹¹ เขียน ธีระวิทย์ , ระบบการปกครองของญี่ปุ่น .(กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพาณิชย์,๒๕๑๑), หน้า๘๕.

ในระดับถัดไปเป็นศาลชั้นต้นประกอบด้วย ศาลจังหวัด (District Court) ซึ่งมีจังหวัดละ ๑ แห่ง รวม ๔๗ ยกเว้นที่ฮ่องกงไคโดซึ่งมีอยู่ ๔ แห่งรวมทั้งหมดจึงมีศาลจังหวัด ๕๐ ศาล โดยมีศาลสาขาอีก ๒๐๓ ศาลด้วยกัน มีเขตอำนาจพิจารณาคดีแพ่งที่มีการฟ้องร้องค่าเสียหายมากกว่า ๑,๔๐๐,๐๐๐ เยน ทั้งศาลจังหวัดและสาขามีศาลครอบครัว (Family Court) ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจตัดสินคดีเกี่ยวกับครอบครัว เด็กและเยาวชนต่างๆโดยมีอำนาจเท่ากับศาลจังหวัด ส่วนศาลชั้นต้นที่มีขนาดเล็กที่สุดคือศาลแขวง (Summary Court) เป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งคดีอาญาที่เป็นคดีมโนสาเร่ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนไม่มากหรือเกี่ยวกับโทษจำคุกที่เป็นคดีเล็กน้อยที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน ๑๕ วัน จัดตั้งขึ้นเพื่อไม่ให้คดีเหล่านี้ไปรบกวนศาลจังหวัด ซึ่งกำหนดทุนทรัพย์ไม่เกิน ๑,๔๐๐,๐๐๐ เยน โดยมีศาลประเภทนี้ ๔๓๘ ศาลทั่วประเทศ¹²

ในส่วนบทบัญญัติของศาลฎีกาญี่ปุ่น ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน ค.ศ. ๑๙๔๗ หมวด ๖ ศาลตั้งแต่มาตรา ๗๖ จนถึง มาตรา ๘๒ ซึ่งกล่าวถึงในเรื่องต่างๆ ได้แก่ อำนาจฝ่ายตุลาการ (มาตรา ๗๖ กระบวนการพิจารณาในศาล (มาตรา ๗๗) การถอดถอนผู้พิพากษา (มาตรา ๗๘) องค์ประกอบของศาลฎีกา (มาตรา ๗๙) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา (มาตรา ๘๐) เขตอำนาจศาล (มาตรา ๘๑) หลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย (มาตรา ๘๒) ซึ่งมีเนื้อหาของแต่ละมาตรา ดังนี้

มาตรา ๗๖ [อำนาจตุลาการ]

- (๑) อำนาจตุลาการทั้งหมดตกแก่ศาลฎีกาและศาลล่างตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (๒) การตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ ห้ามมิให้องค์กรหรือผู้แทนฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ขาดในทางตุลาการ
- (๓) ผู้พิพากษาทั้งหลายเป็นอิสระในการตัดสินคดีและผูกพันเฉพาะแต่ตามที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๗ [กระบวนการพิจารณาในศาล]

- (๑) ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและวิธีการปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล และในเรื่องวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทนายความ การรักษาความสงบเรียบร้อยในศาล และการบริหารงานยุติธรรม
- (๒) อัยการย่อมตกอยู่ในบังคับของอำนาจศาลฎีกาในการออกข้อกำหนดดังกล่าว

¹² ประชิต ฌ บางช้าง . เรื่องเดียวกัน , หน้า ๘๓.

(๓)ศาลฎีกาอาจมอบอำนาจในการออกข้อกำหนดแก่ศาลล่างศาลใดศาลหนึ่งได้

มาตรา ๗๘ [การถอดถอน]

(๑)การถอดถอนผู้พิพากษาจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้กระทำโดยการระบวนการถอดถอน ความในข้อนี้มีให้ใช้บังคับในกรณีผู้พิพากษาขาดความสามารถในการปฏิบัติ หน้าที่ในทางกายภาพหรือโดยสภาพจิตไม่อาจทำหน้าที่ตัดสินคดีต่อไปได้

(๒)การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้พิพากษาโดยองค์การหรือผู้แทนจากรัฐบาล จะกระทำมิได้

มาตรา ๗๙ [ศาลฎีกา]

(๑)ศาลฎีกาประกอบด้วยประธานศาลฎีกาและผู้พิพากษาศาลฎีกาตามที่กฎหมายกำหนด ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาเว้นแต่ประธานศาลฎีกา

(๒)ประชาชนมีอำนาจทบทวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาได้ในวาระแรกหลังการแต่งตั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจทบทวนการแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่งในวาระหลังการแต่งตั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้แต่งตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

(๓)ในกรณีตามวรรคก่อน เมื่อได้เสียงข้างมากของผู้เลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง ให้นำบุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

(๔)หลักเกณฑ์การทบทวนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๕)ผู้พิพากษาศาลฎีกาพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเกษียณอายุตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖)ให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาที่พ้นจากตำแหน่งมีสิทธิได้รับบำนาญ ค่าทดแทนที่เหมาะสมในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าค่าตอบแทนในขณะดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๘๐ [ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษา]

(๑)ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลล่างจากบัญชีรายชื่อของบุคคลที่ระบุนามไว้โดยศาลฎีกา

(๒)ให้ผู้พิพากษาศาลล่างปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลาสิบปีและมีสิทธิพิเศษในการได้รับ แต่งตั้งใหม่ เว้นแต่กรณีเกษียณอายุตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

(๓)ให้ผู้พิพากษาศาลล่างได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมซึ่งจะต้องไม่ลดลงตลอดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๘๑ [เขตอำนาจศาล]

ศาลฎีกาเป็นศาลในชั้นสุดท้ายและมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายใดๆ

มาตรา ๘๒ [การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย]

(๑) ให้ศาลพิจารณาคดีและอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผย

(๒) เมื่อศาลมีมติโดยเอกฉันท์ว่าการเปิดเผยจะเป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยลับ แต่ในการพิจารณาคดีความผิดทางการเมือง ความผิดเกี่ยวกับสื่อมวลชน หรือคดีซึ่งเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญนี้ ให้กระทำโดยเปิดเผยเสมอ

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับศาลในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นข้างต้น ถ้าพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลสูงของญี่ปุ่น ก็จะพบหลักการที่กำหนดถึงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้เพียงมาตราเดียว นั่นคือมาตรา ๘๑ ที่ให้ศาลสูงสุดเป็นศาลชั้นสุดท้ายที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายใดๆ ดังนั้นนอกจากศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นจะพิจารณาคุทธธรรมของคู่ความที่คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล่างในกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดโดยทั่วไป ศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นจะพิจารณาคดีที่อ้างว่าขัดหรือแย้งหรือเกี่ยวข้องกับการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งการอุทธรณ์คดีต่อศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นจะทำได้ในกรณีที่กล่าวมานี้ นอกจากนั้น จะเป็นการขออนุญาตอุทธรณ์ตามกฎหมาย รวมทั้งศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นอาจเห็นควรรับอุทธรณ์บางเรื่องไว้พิจารณา เช่นคดีที่อ้างว่าขัดหรือแย้งกับแนวคำพิพากษาของศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่น หรือกรณีที่คดีมีคำพิพากษาขัดกันเองในระหว่างศาลสูง (High Court) กระบวนการนี้มีส่วนผสมผสานให้ศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นสามารถควบคุมจำนวนคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาในขณะเดียวกันก็ยังคงให้ความยุติธรรมแก่สังคมได้ โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานของศาลจะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายสำคัญอีกฉบับ คือ Court Act (Act No. 59 of April 16, 1947)¹³

องค์คณะของท่านผู้พิพากษาในศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นจะมี ๒ ประเภท คือองค์คณะย่อย (Petty Bench) กับองค์คณะใหญ่ (Grand Bench) องค์คณะย่อยจะมี ๓ องค์คณะ แต่ละองค์คณะมีท่านผู้พิพากษาจำนวน ๕ ท่าน เป็นหัวหน้าคณะ ๑ ท่าน ซึ่งรวมถึงท่านผู้พิพากษาหัวหน้าศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นด้วย ใน

¹³ รายละเอียดของพระราชบัญญัติฉบับนี้โปรดดูเพิ่มเติมในเว็บไซต์ของศาลญี่ปุ่น www.courts.go.jp

การพิจารณาคดีนั้น ท่านผู้พิพากษาจำนวน ๓ ท่าน สามารถเป็นองค์คณะพิจารณาคดีได้ ส่วนองค์คณะใหญ่ นั้นจะประกอบด้วยท่านผู้พิพากษาทั้งสิบห้าท่าน ในคดีทั่วไปนั้นท่านผู้พิพากษาจำนวน ๙ ท่าน สามารถเป็น องค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีได้ เสียงส่วนใหญ่ในการวินิจฉัยคดีคือ ๘ ท่าน

โดยปกติแล้ว เมื่อศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นรับคดีไว้พิจารณา คดีดังกล่าวจะถูกนำเสนอไปยังองค์ คณะย่อยซึ่งท่านผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะเป็นผู้พิจารณาจ่ายสำนวนให้ท่านผู้พิพากษาในองค์คณะเป็น ผู้รับผิดชอบสำนวน แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคดีที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ คดีดังกล่าวจะถูก โอนไปพิจารณาโดยองค์คณะใหญ่ เว้นแต่ในกรณีที่ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าวได้มีแนวคำพิพากษาไว้แล้ว

ในการพิจารณาพิพากษาคดีของท่านผู้พิพากษาในศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นนี้ จะมีเจ้าหน้าที่วิจัย ทางตุลาการ (Judicial Research Officials: Chosakan) ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังกล่าว ปัจจุบันมีจำนวน ๓๗ คน โดยแบ่งเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มคดีแพ่ง, กลุ่มคดีอาญา และกลุ่มคดีปกครอง มีหัวหน้าเจ้าหน้าที่วิจัยทางตุลาการ (Chief Judicial Research Official: Shuseki Chosakan) ๑ คน และ เจ้าหน้าที่วิจัยทางตุลาการอาวุโส (Senior Judicial Research Official: Jyoseki Chosakan) ประจำกลุ่ม ดังกล่าว กลุ่มละ ๑ คน เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของหัวหน้าเจ้าหน้าที่วิจัยทางตุลาการ หากพิจารณา จากข้อความในกฎหมายองค์กรศาลแล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่ตำแหน่งตุลาการอย่างไรก็ดี มีบทบาทกาล ตั้งแต่มีการเริ่มใช้รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่นในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลล่างเพื่อ ดำรงตำแหน่งนี้ในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมา ผู้พิพากษาศาลล่างจะได้รับการแต่งตั้ง ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้เรื่อยมา ไม่ปรากฏว่าเคยมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาทำงานในตำแหน่งนี้¹⁴

¹⁴ ไชยยศ วรรณศิริ .ศาลสูงสุดของประเทศญี่ปุ่น (Supreme Court of Japan: Saiko Saibansho) สืบค้นจากเว็บไซต์ศาล

ที่ผ่านมาสถิติคดีที่ศาลสูงของญี่ปุ่นได้ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายยังไม่ปรากฏเป็นจำนวนมากเมื่อเทียบกับคดีของศาลรัฐธรรมนูญไทย ทั้งนี้การศึกษาถึงคำพิพากษาของศาลสูงญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวล้วนนับว่ามีข้อจำกัดอย่างยิ่งที่รายละเอียดคำพิพากษาไม่ได้มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษมากนัก ขณะเดียวกันจะพบว่าศาลสูงของญี่ปุ่นจะพยายามวางบทบาทไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีที่มีผลกระทบทางการเมือง และในสายตาของนักวิชาการในญี่ปุ่นตลอดจนสังคมก็มองว่า ศาลสูงญี่ปุ่นค่อนข้างที่จะมีความคิดอนุรักษ์นิยมในการตีความและวินิจฉัยคดีที่ขึ้นมาจากศาลล่าง ดังนั้นการคาดหวังในความท้าทายที่ศาลสูงญี่ปุ่นจะตีความเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเชิงก้าวหน้า เหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลสูงในประเทศตะวันตกจึงเป็นไปได้ยาก

โดยสรุปการทำหน้าที่ของศาลฎีกาญี่ปุ่นในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพื่อคุ้มครองรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นได้รับการออกแบบโดยมีอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง จึงทำให้ออกมาในลักษณะของระบบกระจายอำนาจ ที่ไม่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญแยกมาต่างหากแต่กำหนดให้ศาลสูงนอกจากทำหน้าที่วินิจฉัยคดีที่ขึ้นมาจากศาลล่างยังทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง ขณะเดียวกันก็ไม่มีบทบัญญัติอื่นในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายในระหว่างการพิจารณาของสภาไดเอท (The National Diet of Japan) ดังนั้น ตามระบบของญี่ปุ่นจึงเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะหลังการประกาศใช้กฎหมายแล้วเท่านั้น ซึ่งระบบนี้อาจทำให้เกิดข้อจำกัดในการทำหน้าที่คุ้มครองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ต้องรอให้เกิดประเด็นข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาศาลยุติธรรมก่อนและมีการกล่าวอ้างต่อสู้ในคดีว่ากฎหมายที่ใช้บังคับนั้นมีบทบัญญัติที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญในมาตราใดมาตราหนึ่งก่อนเรื่องจึงถูกส่งขึ้นมายังศาลสูงให้พิจารณาได้