



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## หลักประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

จัดทำโดย นายสุรพล มณีพงษ์  
รหัส ๖๔๐๙๔๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

นายสุรพล มณีพงษ์<sup>๑</sup>

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๙ ของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อนำเสนอหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยในบริบทต่างๆ ของสังคมต่างๆ และโดยที่ผู้เขียนเคยประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ และเห็นว่า กัมพูชาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนใกล้ชิดและมีประวัติศาสตร์เกี่ยวข้องกับประเทศไทยเป็นเวลานานนับพันปี แต่ผู้เขียนยังคงเห็นว่า คนไทยยังมีความรู้และความเข้าใจในประเทศกัมพูชาในหลาย ๆ ด้านน้อยเกินไป ในการนี้ จึงใคร่ขอแนะนำเสนอข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรกัมพูชามาเพื่อสาธารณชนคนไทยที่สนใจในประเทศเพื่อนบ้านมาเพื่อรู้เข้าใจเรา และเพื่ออยู่ร่วมกันอย่างมีสันติสุขและรุ่งเรืองร่วมกันต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๙๓) ซึ่งบังคับใช้มายาวนานเกือบ ๓ ทศวรรษแล้ว นั้น เป็นรัฐธรรมนูญที่มีที่มาจากพิเศษ เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่มีจุดเริ่มต้นมาจากความตกลงระหว่างประเทศ กล่าวคือ ความตกลงว่าด้วยการแก้ไขข้อขัดแย้งของกัมพูชาในทางการเมืองอย่างรอบด้าน (Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict) หรือความตกลงกรุงปารีส ซึ่งร่วมลงนามโดยผู้แทนระดับสูงของ ๑๙ ประเทศ และมีเลขาธิการสหประชาชาติร่วมเป็นสักขีพยาน ที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ โดยความตกลงกรุงปารีสนี้ ได้กำหนดหลักการสำคัญสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาไว้ ๖ ประการ ที่มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งในเรื่องของ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การเคารพหลักสิทธิมนุษยชน การเป็นรัฐอิสระและเป็นกลาง การปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบลับและการมีส่วนร่วมอย่างยุติธรรม รวมทั้งได้วางหลักการของกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคตไว้ด้วย อันนับได้ว่า เป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่ผู้แทนของรัฐบาล ๑๙ ประเทศและสหประชาชาติ ได้ร่วมกันกำหนดหลักการสำคัญๆ ของรัฐธรรมนูญของรัฐอธิปไตยรัฐหนึ่งไว้ก่อนที่จะมีการยกร่างรัฐธรรมนูญใช้บังคับในรัฐนั้น โดยหลักการสำหรับรัฐธรรมนูญใหม่ของกัมพูชาที่ได้วางแนวทางไว้ในความตกลงกรุงปารีส ปี ค.ศ.๑๙๙๑ นั้น ได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปี ค.ศ.๑๙๙๓ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของราชอาณาจักรกัมพูชามาแล้วเกือบ ๓ ทศวรรษ

<sup>๑</sup> สุรพล มณีพงษ์, อุปนายกสมาคมมิตรภาพไทย-กัมพูชา กระทรวงการต่างประเทศ

## ๑. พัฒนาการทางการเมืองการปกครองในกัมพูชา

หลังสงครามโลก ครั้งที่ ๒ กัมพูชาได้ประกาศเอกราชจากฝรั่งเศสเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๓ ซึ่งวันที่ ๙ พฤศจิกายนนี้ ต่อมา ถือเป็นวันชาติกัมพูชา โดยประเทศกัมพูชาได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ๆ นับจากนั้นมา ๖ ยุคสมัย ตามลำดับ ดังนี้

**ยุคแรก** (ค.ศ. ๑๙๕๓ – ๑๙๗๐) หลังได้รับเอกราชจากฝรั่งเศสตามข้อตกลงเจนีวา กัมพูชาได้ก้าวเข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์เป็นประมุข เป็นเวลา ๑๗ ปี ในช่วงแรกสมเด็จพระนโรดม สีหนุ ทรงดำรงตำแหน่งกษัตริย์ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ พระองค์ทรงสละราชสมบัติให้พระราชบิดา สมเด็จพระนโรดม สุรามฤตย์ ขึ้นเป็นกษัตริย์แทน ส่วนพระองค์ได้ตั้งพรรคสังคมนิยมเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง และเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>๒</sup>

**ยุคที่สอง** (ค.ศ. ๑๙๗๐ – ๑๙๗๕) หลังการปฏิวัติโดยพลเอกลอนนอล ประเทศกัมพูชาได้เปลี่ยนไปสู่การเป็นสาธารณรัฐ เป็นเวลา ๕ ปี

**ยุคที่สาม** (ค.ศ. ๑๙๗๕ – ๑๙๗๙) หลังพรรคคอมมิวนิสต์ (เขมรแดง) ยึดอำนาจการปกครองประเทศ กัมพูชาได้เปลี่ยนไปเป็นประเทศสังคมนิยม เป็นเวลา ๔ ปี

**ยุคที่สี่** (ค.ศ. ๑๙๗๙ – ๑๙๙๑) หลังเวียดนามส่งกองทัพเข้าช่วยกองกำลังเฮงซัมริน/ฮุนเซ็น ขับไล่เขมรแดงออกจากกรุงพนมเปญไปได้ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๙ กัมพูชาได้ก้าวเข้าสู่ภาวะสงครามกลางเมืองอันเนื่องมาจากการสู้รบของเขมร ๔ ฝ่าย เป็นเวลา ๑๒ ปี

**ยุคที่ห้า** (ค.ศ. ๑๙๙๒ – ๑๙๙๓) หลังความตกลงกรุงปารีส กัมพูชาได้อยู่ภายใต้การบริหารขององค์การถ่ายโอนอำนาจในกัมพูชาของสหประชาชาติ (United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๑๙๙๒ – กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๓ เป็นเวลา ๑ ปี ๘ เดือน

**ยุคที่หก** (ค.ศ. ๑๙๙๓ – ปัจจุบัน) หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ. ๑๙๙๓ กัมพูชาก้าวเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีกษัตริย์เป็นประมุข ตามหลักการสำคัญสำหรับรัฐธรรมนูญกัมพูชาที่ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ. ๑๙๙๑ ได้กำหนดเอาไว้ อนึ่ง หลักการสำคัญที่ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ. ๑๙๙๑ ได้วางเอาไว้ นั้น มีได้กำหนดว่า กัมพูชาจะต้องมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐหรือแบบมีกษัตริย์เป็นประมุขแต่อย่างใด

<sup>๒</sup> วัชรินทร์ ยงศิริ, มองหน้า แลหลัง วิฤตความสัมพันธ์ไทย-กัมพูชา, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔, หน้า ๒

## ๒. หลักประชาธิปไตยนานาชาติ

ประชาธิปไตย คือ คำศัพท์ทางรัฐศาสตร์ที่ใช้มากที่สุดคำหนึ่งในตำราและบทความทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการเมืองการปกครองหลังยุคสมบูรณาญาสิทธิราช ส่วนอีกคำหนึ่งที่มีมาก่อนระบอบประชาธิปไตย คือคำว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้น เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่มีอยู่ทั้งในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยและที่ปกครองด้วยระบอบการเมืองอื่นๆ

แนวคิดและความหมายของคำว่า **ประชาธิปไตย** ยังคงเป็นศัพท์แสงทางการเมืองการปกครองที่มีการกล่าวอ้างถึง ให้ข้อคิดเห็น และมีเสียงสะท้อน อยู่อย่างต่อเนื่องนับสิบๆ ปี รวมทั้งระดับของความเป็นประชาธิปไตยที่ยังคงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในแต่ละวัฒนธรรม สังคมและประเทศ

อย่างไรก็ตาม **สหภาพรัฐสภาระหว่างประเทศ** (Inter-Parliamentary Union) ในการประชุมสมัชหารัฐสภาระหว่างประเทศ (Inter-Parliamentary Council) สมัยที่ ๑๖๑ ที่กรุงโคโรเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ค.ศ. ๑๙๗๗ ได้ให้การรับรองข้อมติเรื่อง “ปฏิญญาสากลว่าด้วยประชาธิปไตย” และเรียกร้องให้รัฐบาลและรัฐสภาทั่วโลกยอมรับคำแนะนำต่างๆ ตามสารัตถะของข้อมตินี้<sup>๓</sup> ในเรื่องของประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย ๓ มิติหลัก ดังนี้

### ๒.๑ หลักการของประชาธิปไตย โดยสังเขป คือ

(๑) ประชาธิปไตยเป็นหนึ่งในอุดมการณ์และเป้าหมายที่ได้รับการยอมรับกันอย่างเป็นสากล ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมทั่วไปที่ร่วมกันยึดถือโดยประชาชนทั่วทั้งประชาคมโลก โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างกันในด้านวัฒนธรรม การเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่จะใช้สิทธิภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพ ภารดรภาพ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ด้วยการยอมรับในความหลากหลายของทัศนคติและผลประโยชน์ของประชาคม

(๒) ประชาธิปไตยเป็นทั้งอุดมการณ์ที่จะต้องสานต่อและรูปแบบของการเมืองการปกครองที่จะต้องนำไปใช้ตามรูปแบบที่สะท้อนถึงความหลากหลายของประสบการณ์และคุณลักษณะทางวัฒนธรรมโดยจะต้องไม่ถดถอยไปจากหลักการ บรรทัดฐาน และมาตรฐาน อันเป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศ

(๓) ในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ ประชาธิปไตยมีเป้าหมายที่จะรักษาและส่งเสริมศักดิ์ศรีและสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนเพื่อให้บรรลุถึงความเป็นธรรมทางสังคม และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาคม รวมทั้ง เสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคม ทั้งนี้ ในฐานะที่เป็น

<sup>๓</sup> Democracy: Its Principles and Achievement, Inter-Parliamentary Union, ๑๙๙๘, page III - VIII

รูปแบบของการเมืองการปกครอง ประชาธิปไตยคือวิถีทางที่ดีที่สุดในการบรรลุถึงเป้าหมายต่างๆ ข้างต้น และประชาธิปไตยยังเป็นเพียงระบบการเมืองเดียวที่มีสมรรถนะของการแก้ไขตนเองได้

(๔) ประชาธิปไตยเป็นกระบวนการที่ยอมให้มีการแข่งขันทางการเมืองอย่างเสรี และเป็นผลผลิตของการมีส่วนร่วมอย่างเปิดเผย เสรี และไม่เลือกปฏิบัติของประชาชนที่ได้ใช้สิทธิของตนตามหลักนิติธรรมทั้งอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรและด้วยจิตวิญญาณ

(๕) ในรัฐประชาธิปไตย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย และทุกคนได้รับความเสมอภาคในทางกฎหมาย

## ๒.๒ องค์ประกอบและการใช้อำนาจของรัฐบาลประชาธิปไตย โดยสังเขป คือ

(๑) ประชาธิปไตยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีกลไกและสถาบันต่างๆ ที่ได้รับการออกแบบไว้และปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างดี รวมทั้ง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเจตจำนงของสังคมโดยรวม

(๒) เป็นหน้าที่ของสถาบันประชาธิปไตยต่างๆ ในอันที่จะเข้าไปไกล่เกลี่ยความตึงเครียดและรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพระหว่างข้อเรียกร้องต่างๆ ที่ไม่ลงรอยกัน อาทิ ระหว่างความหลากหลายกับความเป็นแบบเดียวกัน และระหว่างปัจเจกนิยมกับพหุนิยม ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มการเกาะติดและความเป็นปึกแผ่นทางสังคม

(๓) ประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนสิทธิของทุกคนที่มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของรัฐ ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีสถาบันตัวแทนในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐสภา ซึ่งมีทุกภาคส่วนของสังคมมีผู้แทนร่วมอยู่ เพื่อที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนด้วยการบัญญัติกฎหมายและตรวจตราการทำงานของรัฐบาล

(๔) ปัจจัยสำคัญของกระบวนการประชาธิปไตย คือ การจัดการเลือกตั้งอย่างเสรีและยุติธรรม เป็นประจำในเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อให้เจตจำนงของประชาชนได้รับการแสดงออก ทั้งนี้ การเลือกตั้งจะต้องจัดขึ้นในลักษณะเป็นการทั่วไป เท่าเทียม และเป็นความลับ เพื่อที่จะให้ผู้ลงคะแนนสามารถเลือกผู้แทนของตนได้อย่างเท่าเทียม เปิดเผยและโปร่งใส เพื่อการนี้ สิทธิพลเมืองและการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งและถูกเลือก สิทธิของการมีเสรีภาพในการแสดงออกและการรวมตัว การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

(๕) ความรับผิดชอบสาธารณะของบุคคลที่อยู่ในองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ เป็นสิ่งจำเป็นยิ่งยวดสำหรับประชาธิปไตย ดังนั้น สาธารณชนจึงมีสิทธิที่จะ

เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ มีสิทธิที่จะยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล และมีสิทธิยื่นขอรับการแก้ไข/ชดเชยผ่านกลไกทางการปกครองและกระบวนการยุติธรรมต่างๆ

(๖) สถาบันยุติธรรมและกลไกต่างๆ ที่เป็นอิสระ เป็นกลาง และทรงประสิทธิภาพ เป็นหลักประกันสำคัญสำหรับนิติรัฐที่มีประชาธิปไตยเป็นรากฐาน

(๗) ประชาธิปไตยจะยั่งยืนได้ ก็จำเป็นต้องมีสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมประชาธิปไตยมาหล่อเลี้ยงและเสริมหนุนด้วยการศึกษา ดังนั้น สังคมประชาธิปไตยจำต้องยึดมั่นในการศึกษาที่ทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาด้านพลเรือนและการสร้างความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบ

(๘) สถาบันและกระบวนการประชาธิปไตยต่างๆ จะต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลและองค์กรบริหารระดับท้องถิ่นและระดับภาค ในลักษณะที่เป็นสิทธิและความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อที่จะขยายฐานการมีส่วนร่วมสาธารณะให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

### ๒.๓ มิติระหว่างประเทศของประชาธิปไตย โดยสังเขป คือ

(๑) ประชาธิปไตยจะต้องได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นหลักการนานาชาติประการหนึ่ง ที่ใช้บังคับในองค์การระหว่างประเทศ และใช้โดยรัฐต่างๆ ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยหลักการของประชานิชาตินี้มิได้หมายถึงแค่ความเป็นตัวแทนที่เท่าเทียมและเป็นธรรมของรัฐ แต่ยังต้องขยายไปถึงสิทธิและหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐต่างๆ ด้วย

(๒) หลักการของประชาธิปไตยจักต้องนำไปใช้กับการบริหารจัดการระหว่างประเทศในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของโลกและมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพแวดล้อมของมนุษย์

(๓) เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งประชานิชาตินานาชาติ รัฐทั้งหลายจำต้องรับประกันว่าการดำเนินการต่างๆ ของรัฐตนจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ ละเว้นจากใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลัง และละเว้นจากการดำเนินการใดๆ ที่เป็นอันตรายหรือละเมิดอธิปไตยและบูรณภาพทางการเมืองและดินแดนของรัฐอื่น

(๔) ประชาธิปไตยจะต้องสนับสนุนหลักการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ดังนั้น ในเรื่องนี้ ประชาธิปไตยจะต้องละเว้นจากการกระทำที่ไม่เป็นประชาธิปไตย แสดงออกซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับรัฐบาลประชาธิปไตยและองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐทั้งหลายซึ่งดำเนินงานเพื่อประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน รวมทั้ง จะต้องแสดงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยการกระทำของระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย

### ๓. ปัจจัยบ่งชี้ความเป็นรัฐและสังคมประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” มีความหมายในทางที่ดีและเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไปจนถึงขั้นที่บางประเทศซึ่งมีระบบการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมากหรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลยในด้านการเมืองการปกครองประเทศ ก็ยังเชื่อมโยงคำว่า “ประชาธิปไตย” เข้าไปกับในชื่อของระบบการเมืองนั้นๆ ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง

ในการศึกษาเรื่องหลักประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาครั้งนี้ ผู้เขียน ขอใช้องค์ประกอบของรัฐและสังคมประชาธิปไตย ตามแนวทางของหนังสือชื่อ “Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability : A Guide for Peer Education” ซึ่งเป็นโครงการที่สหภาพยุโรปได้ให้การสนับสนุนในการศึกษาเรื่องความเป็นประชาธิปไตยในประเทศอูกานดา<sup>๔</sup> มาเป็นกรอบพิจารณาศึกษากรณีของประเทศกัมพูชา ซึ่งโดยสรุปแล้ว การเป็นรัฐและสังคมประชาธิปไตยนั้น จะมีปัจจัยบ่งชี้ที่สำคัญๆ ดังนี้

**๓.๑ ความเป็นพหุนิยมทางการเมือง (Political Pluralism)** หมายถึง ความเป็นพหุนิยมในด้านความเชื่อหรือการยึดมั่นที่มีต่อความหลากหลายหรือความซับซ้อน โดยพหุนิยมนี้อาจใช้ในความหมายของความมีอยู่ของการแข่งขันระหว่างพรรค ความซับซ้อนของค่านิยมต่างชาติพันธุ์หรือคุณลักษณะที่แตกต่างของบรรทัดฐานทางวัฒนธรรม

ในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลเป็นเพียงด้ายเส้นเดียวในผืนผ้าสังคมที่ถักทอด้วยสถาบันภาครัฐและเอกชน นิติบุคคล พรรคการเมือง องค์กร และสมาคมต่างๆ โดยกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีระบบระเบียบเหล่านี้จะไม่พึ่งพารัฐในแง่ของการคงอยู่ ความชอบธรรม และอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งในสังคมประชาธิปไตยจะมีองค์กรเอกชนเป็นพันๆ แห่ง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ความหลากหลายนี้เอง เรียกว่า “พหุนิยม”

**๓.๒ การมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตย (Democratic Participation)** หมายถึง กระบวนการที่ประชาชนดำเนินการในทางการเมืองในลักษณะเชื่อมต่อเข้ากับรัฐบาลจนกลายเป็นการปกครองตนเอง โดยการมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตยนี้สามารถเกิดขึ้นได้ใน ๒ แนวทาง คือ **แนวทางแรก** ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมผ่านโครงสร้างที่มีการจัดตั้งไว้แล้วในรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยนั้นๆ **แนวทางที่สอง** ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมผ่านสมาคมพลเมืองต่างๆ

<sup>๔</sup> Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability, Uganda Office of the Konrad-Adenauer-Stiftung, ๒๐๑๑, page ๑๔-๒๘

ในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งผู้นำจะต้องเป็นไปโดยเสรีและยุติธรรม และในบางสังคมจะใช้การลงประชามติในการตัดสินใจประเด็นสำคัญต่างๆ ที่มีอยู่ ณ เวลานั้น ด้วยวิธีทางนี้ พลเมืองก็จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจและการปกครองประเทศ

**๓.๓ ความเป็นตัวแทน (Representation)** หมายถึง ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งอำนาจทางการเมืองของประชาชนที่มีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ของรัฐได้ถูกใช้ผ่านกลุ่มคนจำนวนหนึ่งแทนประชามติทั้งหมด ทั้งนี้ หลักการสำคัญ ๕ ประการ ของความเป็นตัวแทนในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น ประกอบด้วย (๑) หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน (Popular Sovereignty Principle) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (๒) หลักผู้กระทำการแทน (Deputation Principle) โดยอำนาจของประชาชนได้ถูกใช้โดยคนจำนวนน้อยในนามของคนหมู่มาก (๓) หลักความยินยอมของปวงชน (Popular Consent Principle) โดยผู้กระทำการแทน (ผู้แทน) ได้รับอำนาจจากประชาชนผ่านการเลือกตั้งเป็นระยะๆ (๔) หลักธรรมาภิบาล (Governance Principle) กล่าวคือ ข้อตัดสินใจใดๆ ที่กระทำและดำเนินการโดยคณะผู้กระทำการแทนมีผลผูกพันต่อประชามติ และ (๕) หลักความรับผิดชอบ (Accountability Principle) โดยประชาชนยังคงเป็นผู้ตัดสินสุดท้ายในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลและผู้กระทำการแทนตน

**๓.๔ การเลือกตั้ง (Elections)** หมายถึง อุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าผู้นำจะมีที่มาอย่างถูกต้องตามครรลองธรรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมและอนุมัติจากประชาชนเท่านั้น โดยการเลือกตั้งคือวิถีทางของการเข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานภาครัฐด้วยการต่อสู้แข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งเสียงเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นการให้อำนาจแก่พลเมืองในสิทธิที่จะเลือกผู้นำของตน ทั้งนี้ องค์ประกอบสำคัญของการเลือกตั้งอย่างเป็นประชาธิปไตยนั้น มีดังนี้ (๑) มีการแข่งขัน (Competitive) กล่าวคือ การเลือกตั้งจะต้องมีการแข่งขัน โดยพรรคฝ่ายค้านและผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนจะต้องมีเสรีภาพในการพูด การรวมกลุ่ม และการเคลื่อนไหวต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างเปิดเผย รวมทั้งการนำเสนอนโยบายทางเลือกและผู้สมัครรับเลือกตั้งต่อผู้เลือกตั้ง (๒) ลงคะแนนเสียงลับ (Secret Ballots) กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้งจะต้องกระทำด้วยบัตรลงคะแนนเสียงที่เป็นความลับ เพื่อปกป้องผู้เลือกตั้งจากการข่มขู่ให้เลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง (๓) จัดขึ้นเป็นระยะๆ (Periodical) กล่าวคือ ประชาธิปไตยมิใช่การเลือกผู้ปกครองที่อยู่ในตำแหน่งไปตลอดชีพ แต่โดยที่ข้าราชการที่ได้รับการเลือกตั้งจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน จึงจะต้องคืนอำนาจให้ประชาชนเป็นระยะๆ เพื่อที่จะขอเอาฉันทิใหม่จากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งต่อไปหรือเปลี่ยนคน ดังนั้น การเลือกตั้งจะต้องจัดขึ้นเป็นระยะๆ ตามกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ (๔) ครอบคลุม (Inclusive) กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องครอบคลุมประชากรที่มีวุฒิภาวะ (adult) ในจำนวนที่มากเพียงพอ ทั้งนี้ ประเทศส่วนใหญ่ถือว่า บุคคลที่มีอายุ ๑๘ ปีเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้ใหญ่มีวุฒิภาวะแล้ว จึงให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป และ (๕) มีวาระ (Definitive) กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดวาระการดำรง



ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจาก การเลือกตั้งว่า วาระการดำรงตำแหน่งนั้นๆ มีระยะเวลาครั้งละนานเท่าใด และ/หรือได้รับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งนั้นๆ เข้าได้กี่ครั้ง รวมเป็นระยะเวลาานานเท่าใด

**๓.๕ หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง องค์ประกอบแกนกลางของประชาธิปไตยที่ยืนยันว่า บุคคลมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the Law) โดยหลักนิติธรรมนี้ เป็นกรอบของการดำเนินการและใช้บังคับกับสมาชิกทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่มีใครไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือพลเมืองทั่วไปสามารถยืนอยู่เหนือกฎหมายได้ ทั้งนี้ หลักนิติธรรมนี้จะทำหน้าที่ปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม และยังช่วยป้องกันพลเมืองจากการข่มขู่ของเผด็จการและภาวะไร้ชื่อแปกอีกด้วย

โดยทั่วไป รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยจะมีบทบัญญัติเพื่อสร้างความมั่นใจว่า ประเทศและสังคมนั้นๆ มีกระบวนการอันชอบธรรมของกฎหมาย อย่างน้อยในลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) เคหะสถานจะต้องไม่ถูกตรวจค้นโดยเจ้าหน้าที่รัฐ โดยปราศจากหมายศาล (๒) บุคคลจะถูกจับกุมโดยปราศจากข้อหาที่เป็นลายลักษณ์อักษรมิได้ (๓) บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาจะต้องไปไม่ถูกกักขังในเรือนจำเป็นเวลายาวนานกว่าปกติในระหว่างการดำเนินคดี (๔) ผู้ต้องหาที่รอการฟ้องจะต้องได้รับการประกันตัวหรือปล่อยตัวอย่างมีเงื่อนไข หากมีความเป็นไปได้น้อยกว่า ผู้ต้องหานั้นจะหลบหนีหรือไปก่ออาชญากรรมอื่น (๕) บุคคลจะต้องไม่ถูกบังคับที่จะให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง และผู้ต้องสงสัยจะต้องไม่ถูกทรมาน ไม่ว่าจะทางร่างกายหรือจิตใจ (๖) บุคคลจะต้องไม่ถูกฟ้องซ้ำด้วยข้อหาเดียวกัน หากศาลได้เคยตัดสินให้พ้นผิดแล้ว และ (๗) กฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังและห้ามมิให้มีการลงโทษอย่างโหดร้าย

**๓.๖ สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพปัจเจกชน (Human Rights and Individual Freedoms)** คือหลักประกันทางกฎหมายสากลที่มุ่งปกป้องเสรีภาพขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคล โดยสิทธิเหล่านี้จะยืนยันว่า มนุษย์ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติและมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเพศ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือชาติพันธุ์ ดังที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ

**๓.๗ ภาวะผู้นำทางการเมือง (Political Leadership)** หมายถึง รูปแบบของพฤติกรรมและคุณภาพของคนทีแสดงออกโดยบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีอิทธิพลต่อชนกลุ่มใหญ่ในอันที่จะบริหารจัดการหรือชี้นำสังคมไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้ โดยภาวะผู้นำที่ดีนั้นจะระดมสรรพกำลัง กระตุ้น และส่งเสริมเอกภาพประชาชนให้ร่วมมือกันไปในทิศทางเดียว รวมทั้งเสริมความแข็งแกร่งของบทบาทและความรับผิดชอบขององคพายัพต่างๆ ในสังคม ในขณะที่ ภาวะผู้นำที่ไม่ดีนั้นจะเน้นการใช้อำนาจซึ่งอาจนำไปสู่การคอร์รัปชัน การใช้อำนาจในทางที่ผิด โดยมักจะใช้วิธีการสื่อสาร

จากบนมาล่างและไม่เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง ดังนั้น ผู้นำทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องตระหนักในผลข้างเคียงของลักษณะการเป็นผู้นำของตนด้วย

**๓.๘ สังคมพลเมือง (Civil Society)** หมายถึง พื้นที่ตรงกลางระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยพื้นที่ส่วนนี้ พลเมืองใช้ในการพูดคุยกับเพื่อนบ้านในเรื่องที่เกี่ยวกับครอบครัว ความอยู่ดีกินดี ตลอดจน การยกระดับชุมชน โรงเรียน การจัดกิจกรรมในชุมชน และการมีส่วนร่วมของวัด โบสถ์ มัสยิดและอื่นๆ ในชุมชน ดังนั้น สังคมพลเมืองจึงมีอัตลักษณ์เป็น “องค์การสาธารณะ” (Public Beings) ที่มีค่านิยมร่วมกับรัฐในเรื่องของงานสาธารณะ แต่ไม่เหมือนหน่วยงานของรัฐในแง่ที่ว่า สังคมพลเมืองดำเนินกิจกรรมแบบสมัครใจในการส่งมอบสินค้าสาธารณะ (public goods) ให้แก่ชุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สังคมพลเมืองเป็นสาธารณกิจที่ปราศจากบีบบังคับ และเป็นเรื่องสมัครใจที่มีได้ทำให้กลายเป็นธุรกิจเอกชน

ทั้งนี้ สังคมพลเมืองมีรูปแบบที่หลากหลายซึ่งเรียกรวมกันว่า “องค์กรสังคมพลเมือง” (Civil Society Organization – CSO) อาทิ องค์กรที่มีใช้ของรัฐ สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ องค์กรนักศึกษา องค์กรสตรี องค์กรเยาวชน สถาบันทางศาสนาและวัฒนธรรมต่างๆ เป็นต้น โดยองค์กรสังคมพลเมืองเหล่านี้มีส่วนช่วยในหลายมิติในการสนับสนุนและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐและผู้นำ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการให้การศึกษาในเรื่องของสิทธิของประชาชน การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในหมู่ประชาชน การเป็นกลไกหรือพูดคุยระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ในชุมชน การสะท้อนผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียและกลุ่มสังคมต่างๆ ไปสู่นักการเมืองและหน่วยงานของรัฐ การตรวจสอบติดตามการเลือกตั้ง เป็นต้น

#### ๔. หลักการสำหรับรัฐธรรมนูญกัมพูชาตามความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑

รัฐที่มีส่วนร่วมในการประชุมกรุงปารีสว่ากัมพูชา ซึ่งประกอบด้วย ออสเตรเลีย บรูไน กัมพูชา แคนาดา จีน ฝรั่งเศส อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ สหภาพโซเวียต ไทย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เวียดนาม และยูโกสลาเวีย ได้เห็นชอบและร่วมลงนามในความตกลงว่าด้วยการแก้ไขข้อขัดแย้งของกัมพูชาในทางการเมืองอย่างรอบด้าน (Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict) หรือความตกลงกรุงปารีส โดยมีเลขาธิการสหประชาชาติร่วมเป็นสักขีพยาน ที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๑

โดยความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ มาตรา ๑๒ ได้เห็นชอบให้ “ประชาชนชาวกัมพูชาจะต้องมีสิทธิในการกำหนดใจตนเองในเรื่องของอนาคตทางการเมืองของตนผ่านการเลือกตั้งสภาผู้เลือกตั้งอย่างเสรีและยุติธรรม ซึ่งสภาผู้เลือกตั้งนี้จะทำหน้าที่ในการร่าง และให้ความเห็นชอบ

รัฐธรรมนูญกัมพูชา” โดยมาตรา ๒๓ ได้วางหลักการพื้นฐานสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของกัมพูชาไว้ด้วย ดังนี้

#### ภาคผนวกที่ ๕: หลักการต่างๆ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของกัมพูชา<sup>๕</sup>

(๑) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่อาจแก้ไขได้ก็แต่โดยกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ซึ่งเกี่ยวข้องกับทำให้ความเห็นชอบทางนิติบัญญัติ การลงประชามติทั่วไปหรือด้วยทั้งสองกระบวนการนี้

(๒) ด้วยประวัติศาสตร์อันขมขื่นของกัมพูชาในช่วงที่ผ่านมา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิทักษ์ต่างๆ ที่จะประกันการปกป้องสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงจะต้องบรรจุปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเอาไว้ด้วย ซึ่งรวมถึง สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพส่วนบุคคล ความมั่นคงแห่งตัวตน เสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพทางศาสนา การรวมกลุ่ม การสมาคม และรวมถึงพรรคการเมืองและสหภาพแรงงาน กระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรมและความเสมอภาค เบื้องหน้ากฎหมาย การปกป้องจากการถูกริบทรัพย์สินโดยพลการหรือการถูกริบทรัพย์สินส่วนบุคคล โดยปราศจากการชดเชยที่เป็นธรรม และปลอดจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนาหรือเพศ รวมทั้ง รัฐธรรมนูญจะต้องห้ามมิให้กฎหมายอาญามีผลย้อนหลัง โดยปฏิญญาในเรื่องนี้จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้ง บุคคลที่ถูกละเมิดจะต้องได้รับสิทธิทางศาลในการพิจารณาคดีและบังคับใช้สิทธิเหล่านี้

(๓) รัฐธรรมนูญจะต้องประกาศสถานะของกัมพูชาให้มีอธิปไตย เป็นอิสระ และเป็นกลาง และมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนชาวกัมพูชาในประเทศ

(๔) รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติว่า กัมพูชาจะยึดถือระบบเสรีประชาธิปไตยบนพื้นฐานของลัทธิพหุนิยม รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการเลือกตั้งที่แท้จริงเป็นระยะๆ รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการใช้สิทธิที่จะเลือกและสิทธิที่จะถูกเลือก ด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไปและเท่าเทียม รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงด้วยบัตรเลือกตั้งแบบลับ ด้วยการมีข้อกำหนดในเรื่องขั้นตอนของการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้มีการจัดการและการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งอย่างเต็มรูปแบบและยุติธรรม

<sup>๕</sup> Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, United Nations Department of Public Information, January ๑๙๙๒

(๕) ศาลที่มีความเป็นอิสระจะต้องได้รับการสถาปนาขึ้น ด้วยการให้อำนาจในการบังคับใช้สิทธิต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ

(๖) รัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากสองในสามของสมาชิกสภาผู้เลือกตั้ง

#### ๕. หลักประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

การนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้ จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงความมีอยู่ของข้อกำหนดอันเป็นหลักการสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของกัมพูชา ตามที่ระบุไว้ในความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑<sup>๖</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคผนวกที่ ๕ ว่าได้สะท้อนออกไปเป็นบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ.๑๙๙๓) ของราชอาณาจักรกัมพูชาหรือไม่อย่างไร และบทบัญญัติดังกล่าว มีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและปัจจัยบ่งชี้ความเป็นรัฐและสังคมประชาธิปไตย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๒ และ ๓ ข้างต้นนี้ อย่างไรหรือไม่

ทั้งนี้ ขอเรียนว่า กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของกัมพูชา เริ่มต้นด้วยการที่สหประชาชาติ ภายใต้การบริหารจัดการของ UNTAC จัดการเลือกตั้ง สภาผู้เลือกตั้ง (Constituent Assembly) จำนวน ๑๒๐ ที่นั่ง ขึ้นระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ และประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการโดยผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ ในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่า พรรค FUNCINPEC ได้รับคะแนนเสียง ๔๕ % ได้ ๕๘ ที่นั่ง พรรค CPP ได้คะแนนเสียง ๓๘ % ได้ ๕๑ ที่นั่ง พรรค BLDP ได้รับคะแนนเสียง ๓.๗ % ได้ ๑๐ ที่นั่ง และพรรค LDP และ MOLINAKA ได้รับคะแนนเสียง พรรคละ ๑.๓ % ได้ ๑ ที่นั่ง<sup>๗</sup>

การประชุมครั้งแรกของสภาผู้เลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๓ โดยมี นายซอน ซาน (ประธานพรรค FUNCINPEC) เป็นประธาน ได้เห็นชอบในข้อมติสำคัญ ๒ ประการ คือ (๑) สถาปนาสมเด็จจา นโรดม สีหนุ เป็นประมุขของประเทศ และ (๒) จัดตั้งระบบบริหารประเทศร่วม (Joint Administration) ซึ่งมี เจ้าชายนโรดม รณฤทธิ์ แห่งพรรค FUNCINPEC และ นายฮุน เซ็น แห่งพรรค CPP เป็นประธานร่วม รวมทั้ง ได้มีมติจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๓ คน ซึ่งมี นายซอน ซาน เป็นประธาน และคณะกรรมการฯ ได้ใช้เวลา ๓ เดือน ในการร่าง และได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อที่ประชุมใหญ่สภาผู้เลือกตั้ง ในเดือนกันยายนปีเดียวกันนั้น ซึ่งสภาผู้เลือกตั้งได้ใช้เวลา รวมทั้งสิ้น ๕ วัน ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการถ่ายทอดสดทางวิทยุและโทรทัศน์ให้ประชาชนชาวกัมพูชาทั่วประเทศได้ติดตามการอภิปรายเพื่อรับรู้รับทราบเกี่ยวกับสาระของบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญด้วย

<sup>๖</sup> Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, United Nations Department of Public Information, January ๑๙๙๒, page ๗-๔๐

<sup>๗</sup> Cambodia Constituent Assembly, Wikipedia, page ๔

โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันของกัมพูชา ได้ผ่านการลงมติเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้เลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๓ ด้วยคะแนนเสียง เห็นชอบ ๑๓๓ เสียง คัดค้าน ๕ เสียง และงดออกเสียง ๒ คน และต่อมา สมเด็จฯ นโรดม สีหนุ ในฐานะประมุขของประเทศ ในช่วงเปลี่ยนผ่าน ได้ให้ความเห็นชอบ และมีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. ๑๙๙๓” ฉบับปัจจุบัน อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๓ ทั้งนี้ ทางการกัมพูชาได้ประกาศให้ วันที่ ๒๔ กันยายน ของทุกปีเป็นวันหยุดราชการเนื่องในโอกาส “วันรัฐธรรมนูญ” ด้วย

อนึ่ง ในระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ สมเด็จฯ นโรดม สีหนุ ได้ส่งสัญญาณไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสาธารณชน ว่า ทรงไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่จะให้กัมพูชากลับไปสู่ระบอบกษัตริย์และมีได้ทรงเรียกร้องที่จะดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศ พร้อมกันนั้น พระองค์ได้ทรงเดินทางไปพักผ่อนที่ประเทศเกาหลีเหนือ อย่างไรก็ดี ในวันที่ ๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๓ คณะผู้แทนของพรรค FUNCINPEC และพรรค CPP ได้เดินทางไปยังกรุงเปียงยาง เพื่อเข้าเฝ้าสมเด็จพระเจ้านโรดม สีหนุ และนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ใน ๒ รูปแบบ คือ (๑) รูปแบบสาธารณรัฐ และ (๒) รูปแบบสถาบันกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>๔</sup> โดยภายหลังจากการหารือที่กรุงเปียงยาง สมเด็จฯ นโรดม สีหนุ และคณะผู้แทนของ ๒ พรรคการเมืองสำคัญดังกล่าว ได้เห็นชอบที่จะให้กัมพูชามีรูปแบบการปกครองแบบ “สถาบันกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ”

#### ๕.๑ ความเป็นพหุนิยมทางการเมือง (Political Pluralism)

ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ. ๑๙๙๑ ได้กำหนดหลักการสำคัญสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาในเรื่องนี้ ไว้ใน ภาคผนวก ๕ ข้อ ๔ ว่า “กัมพูชาจะยึดถือระบบเสรีประชาธิปไตย บนพื้นฐานของลัทธิพหุนิยม..” เกี่ยวกับเรื่องที่มาของการกำหนดให้ระบุดีพหุนิยมนี้ ไว้ในรัฐธรรมนูญกัมพูชานั้น น่าจะมีสาเหตุมาจากสภาพการณ์ของความขัดแย้งทางการเมืองในกัมพูชา ยุคที่สี่ ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๙ - ๑๙๙๑ หลังเวียดนามส่งกองทัพเข้าช่วยกองกำลังเฮงซัมริน/ฮุนเซ็น ขับไล่งองกำลังเขมรแดงออกจากกรุงพนมเปญ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ค.ศ. ๑๙๗๙ และเป็นผลให้กัมพูชา ตกอยู่ภายใต้ภาวะสงครามกลางเมืองของเขมร ๔ ฝ่าย เป็นเวลา ๑๒ ปี ดังนั้น คณะผู้แทน ๑๙ ประเทศ และสหประชาชาติที่ร่วมเจรจาทำความตกลงกรุงปารีส จึงได้วางแนวทางแก้ไขที่จะให้เขมร ๔ ฝ่าย สามารถอยู่ร่วมกันได้ในระบอบการเมืองที่เปิดกว้างสำหรับทุกฝ่าย ดังนั้น เพื่อการนี้ ความตกลงกรุงปารีสจึงเสนอหลักการของลัทธิพหุนิยมนี้ให้บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของกัมพูชาด้วย

เรื่องนี้ได้สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๙๓) มาตรา ๑ ซึ่งได้บัญญัติว่า “กัมพูชาเป็นราชอาณาจักรที่มีกษัตริย์ปกครองตามรัฐธรรมนูญและตามหลักการของเสรีประชาธิปไตยและลัทธิพหุนิยม” อันเป็นการยอมรับในความแตกต่าง ความหลากหลาย และความซับซ้อน ของความเชื่อและอุดมการณ์ทางการเมืองของอย่าง

<sup>๔</sup> Cambodia Constituent Assembly, Wikipedia, page ๔

น้อย ๔ กลุ่มการเมือง ในสังคมกัมพูชา ณ เวลานั้น ให้สามารถถือทอเป็นธงชาติกัมพูชาผืนเดียวกันได้ ตั้งแต่บัดนั้นตราจนทุกวันนี้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา หมวด ๑๕ การมีผลบังคับ การแก้ไขและการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๓ ยังได้บัญญัติเป็นข้อห้ามเด็ดขาดด้วยว่า “การแก้ไขหรือเพิ่มเติมใดๆ ที่มีผลต่อระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีและพหุนิยมและระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

## ๕.๒ การมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตย (Democratic Participation)

ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ ได้กำหนดหลักการสำคัญสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตยไว้ใน ภาคผนวก ๕ ข้อ ๑ ว่า “รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่อาจแก้ไขได้ก็แต่โดยกระบวนการที่กำหนดไว้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบทางนิติบัญญัติ การลงประชามติอย่างเป็นทางการทั่วไป หรือทั้งสองกระบวนการนี้”

เรื่องนี้ได้สะท้อนออกมาในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยการที่ที่ประชุมใหญ่สภาผู้เลือกตั้ง ได้ใช้เวลารวมทั้งสิ้น ๕ วัน ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุและโทรทัศน์เพื่อให้ประชาชนชาวกัมพูชาทั่วประเทศได้ติดตามการอภิปราย และเพื่อรับรู้รับทราบถึงสาระของบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการปูพื้นฐานที่สำคัญของการมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตยต่อไป

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ.๑๙๙๓ ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอย่างเป็นประชาธิปไตยไว้อย่างชัดเจนอีก ในหมวดที่ ๑๕ **สภาแห่งชาติ** (National Congress) มาตรา ๑๔๗ -๑๔๙ โดยได้บัญญัติให้ สภาแห่งชาติเป็นเวทีสำหรับประชาชนที่จะได้รับทราบโดยตรงถึงเรื่องต่างๆ ที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ และสามารถที่จะหยิบยกเรื่องและข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ดำเนินการหรือแก้ไขได้ โดยให้จัดการประชุมสภาแห่งชาติปีละครั้ง ในช่วงต้นเดือนธันวาคม ตามการเรียกประชุมของนายกรัฐมนตรี โดยมี **กษัตริย์ทรงเป็นประธาน** การประชุมสภาแห่งชาติ ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะต่างๆ ของสภาแห่งชาติจะได้นำเข้าสู่การพิจารณาของส่วนราชการ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ต่อไป ซึ่งสภาชาตินี้ นับได้ว่า เป็นระบบประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมและมีข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อการบริหารประเทศได้

### ๕.๓ ความเป็นตัวแทน (Representation)

ในแง่ของปัจจัยบ่งชี้ความเป็นรัฐและสังคมประชาธิปไตยในเรื่องของความเป็นตัวแทนซึ่งประกอบด้วย หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการแบ่งแยกและใช้อำนาจโดยผู้กระทำการแทน และหลักความยินยอมของประชาชน นั้น ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ มิได้กำหนดหลักการในเรื่องเหล่านี้ไว้แต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ.๑๙๙๓ มาตรา ๕๑ วรรค ๓ ได้ยืนยันในหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและหลักการแยกอำนาจไว้อย่างชัดเจน ด้วยการบัญญัติว่า “ประชาชนชาวกัมพูชาเป็นเจ้าของประเทศ และอำนาจทั้งปวงเป็นของประชาชน โดยประชาชนใช้อำนาจดังกล่าวผ่าน รัฐสภาแห่งชาติ รัฐบาล และศาล” รวมทั้ง ในวรรค ๔ ก็ได้บัญญัติด้วยว่า “อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องแยกออกจากกัน”

### ๕.๔ การเลือกตั้ง (Elections)

ในเรื่องของการเลือกตั้งนั้น ปัจจัยบ่งชี้หลักๆ ของความเป็นรัฐประชาธิปไตย ในส่วนของการเลือกตั้ง คือ (๑) มีการแข่งขัน (๒) ลงคะแนนลับ (๓) จัดขึ้นเป็นระยะๆ (๔) ครอบคลุมประชากรทั่วไปที่มีวุฒิภาวะ และ (๕) มีวาระการดำรงตำแหน่ง

ในส่วนนี้ ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ ได้วางหลักการสำคัญสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาไว้ใน ภาคผนวกที่ ๕ ข้อ ๔ ด้วยการเน้นใน ๔ องค์ประกอบแรก ในเรื่องของการแข่งขัน การลงคะแนนลับ การจัดเลือกตั้งเป็นระยะๆ และการครอบคลุมทั่วถึง ด้วยการระบุให้ “รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการเลือกตั้งที่แท้จริงเป็นระยะๆ รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการใช้สิทธิที่จะเลือกและสิทธิที่จะถูกเลือก ด้วยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วไปและเท่าเทียม รัฐธรรมนูญจะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงด้วยบัตรเลือกตั้งแบบลับ ด้วยการมีข้อกำหนดในเรื่องของขั้นตอนของการเลือกตั้ง ที่เปิดโอกาสให้มีการจัดการ และการมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งอย่างเต็มรูปแบบและยุติธรรม”

ในเรื่องการเลือกตั้งนี้ แม้จะไม่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดเฉพาะว่าด้วยการเลือกตั้ง แต่ก็ได้นี้ได้สะท้อนออกมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ.๑๙๙๓ ในหลายมาตรา เริ่มจากหลักการเรื่องของการแข่งขันในการเลือกตั้งนั้น โดยภาคอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติว่า “..จะฟื้นฟูกัมพูชาไปสู่การเป็น เกาะแห่งสันติภาพที่ตั้งอยู่บนระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบหลายพรรค” (Island of Peace based on a multi-party liberal democratic regime) อันเป็นการเน้นให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะให้การเลือกตั้งมีการแข่งขันและต้องมีหลายพรรคการเมืองร่วมในการเลือกตั้งด้วย

ในส่วนของการเลือกตั้งด้วยการลงคะแนนเสียงแบบลับนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีบทบัญญัติใดๆ ในเรื่องนี้ แต่กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติของกัมพูชา มาตรา ๕ ได้บัญญัติว่า “สมาชิกสภาแห่งชาติจะได้รับการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการทั่วไป ทั้งถึง อิสระ ยุติธรรม เสมอภาค ทางตรง และด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบลับ” (general, universal, free, fair, equal, direct, and by means of secret voting) ซึ่งในส่วนนี้ สอดคล้องกับหลักการของความตกลงกรุงปารีส ภาคผนวกที่ ๕ ข้อ ๔

สำหรับประเด็นการเลือกตั้งที่ต้องครอบคลุมถึงประชากรทั่วไปที่มีวุฒิภาวะ (Adult) นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติให้ พลเมืองกัมพูชาไม่ว่าจะเพศใดทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งและลงเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้ง โดยพลเมืองกัมพูชาไม่ว่าจะเพศใด ที่มีอายุอย่างน้อย ๑๘ ปี มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ที่มีอายุอย่างน้อย ๒๕ ปี มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ และมีอายุอย่างน้อย ๔๐ ปี มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

ส่วนองค์ประกอบในเรื่องของวาระการดำรงตำแหน่งนั้น ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ มิได้ระบุเรื่องนี้ไว้ ในขณะที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ ในหมวด ๗ มาตรา ๗๘ ว่า “วาระนิติบัญญัติของสภาแห่งชาติคือ ๕ ปี และสภาแห่งชาติจะไม่สามารถถูกยุบก่อนสิ้นวาระได้ ยกเว้นกรณีที่รัฐบาลได้ถูกไม่ไว้วางใจ ๒ ครั้งในระยะเวลา ๑๒ เดือน” และมาตรา ๑๐๒ ได้บัญญัติให้ “วาระนิติบัญญัติของวุฒิสภาคือ ๖ ปี” โดยไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดให้มีการยุบวุฒิสภาได้ รวมทั้ง ไม่มีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวกับวาระและข้อจำกัดเกี่ยวกับจำนวนครั้ง/ระยะเวลาโดยรวมของการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและตำแหน่งบริหารอื่นๆ แต่อย่างใด

การเลือกตั้งทั่วไปของกัมพูชา ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จัดเป็นครั้งแรก ในปี ๑๙๙๓ และล่าสุดครั้งที่ ๖ เมื่อปี ค.ศ.๒๐๑๘ จนถึงปัจจุบันนี้เป็นเวลากว่า ๒๘ ปีแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏว่า มีการยุบสภาแม้แต่ครั้งเดียว กล่าวคือ สภาแห่งชาติ(สภาผู้แทนราษฎร) มีอายุครบ ๕ ปี หลังการเลือกตั้งทุกครั้ง ในขณะที่ สมเด็จฯ ฮุน เซ็น ก็ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีติดต่อกันมาตั้งแต่หลังการเลือกตั้งครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน นานกว่า ๒๘ ปีแล้วเช่นกัน (ไม่รวมเวลาก่อนหน้านั้น อีก ๑๒ ปี ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของเขมรฝ่ายเฮง สัมริน/ฮุน เซ็น) เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติกำหนดกรอบจำนวนวาระและระยะเวลาโดยรวมของการดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารไว้แต่อย่างใด

#### ๕.๕ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

แม้ว่าความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ จะระบุรากฐานด้านหลักนิติธรรมสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาเอาไว้ ในภาคผนวก ๕ ข้อ ๒ ทั้งในเรื่องของ ความเสมอภาค



เบื้องหน้ากฎหมาย และกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง แต่ปรากฏว่า เฉพาะหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมายเท่านั้น ที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ.๑๙๙๓ มาตรา ๓๑ วรรค ๒ ว่า “พลเมืองกัมพูชาทุกคนจะต้องเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย”

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน ก็มีบทบัญญัติให้การปกป้องและคุ้มครองประชาชน ตามหลักนิติธรรมไว้หลายประการ ในมาตรา ๓๘ และ ๔๐ ซึ่งรวมถึง (๑) การดำเนินคดี การจับกุม การคุมขังบุคคลใดๆ จะกระทำมิได้ ยกเว้นเป็นไปตามตามกฎหมาย (๒) ผู้ต้องหาจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะตัดสินเป็นที่สุดว่ามีความผิด (๓) คำสารภาพที่ได้มาด้วยการใช้กำลังต่อร่างกายหรือจิตใจจะไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักฐานของความผิด (๔) การตรวจค้นที่พิกอาศัย สิ่งของ และร่างกายจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย เป็นต้น

อนึ่ง การที่หลักนิติธรรมที่ว่าด้วยกฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลัง มิได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน นั้น อาจเป็นความตั้งใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางฝ่ายที่ประสงค์จะเปิดโอกาสให้มีการออกกฎหมายย้อนหลังเพื่อดำเนินคดีกับผู้นำเขมรแดงในข้อหาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งในช่วงเวลาต่อมาได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีในข้อหาฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และพิพากษาลงโทษผู้นำเขมรแดงหลายคน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติห้ามกฎหมายมีผลย้อนหลังนี้ไว้อย่างชัดเจนนั้น เรื่องนี้ได้กลายเป็นช่องโหว่ให้รัฐบาลกัมพูชาได้ออกกฎหมายเอาผิดย้อนหลังกับนักการเมืองฝ่ายค้านและผู้เห็นต่างทางการเมืองทั้งหลาย ด้วยการออกกฎหมายที่มีผลย้อนหลังในหลายๆ กรณี

#### ๕.๖ สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพปัจเจกชน (Human Rights and Individual Freedoms)

ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๘๘๑ ภาคผนวก ๕ ข้อ ๒ ได้กำหนดหลักการสำคัญสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชา ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้ว่า “ด้วยประวัติศาสตร์อันขมขื่นของกัมพูชาในช่วงที่ผ่านมา จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงจะต้องบรรจุบัญญัติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเอาไว้ด้วย ซึ่งรวมถึง สิทธิในการดำรงชีวิต เสรีภาพส่วนบุคคล ความมั่นคงแห่งตัวตน เสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพทางศาสนา การรวมกลุ่ม การสมาคม และรวมถึงพรรคการเมืองและสหภาพแรงงาน กระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรมและเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย การปกป้องจากการถูกริบทรัพย์สินโดยพลการหรือการถูกริบทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยปราศจากการชดเชยที่เป็นธรรม และปลอดจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนาหรือเพศ รวมทั้ง รัฐธรรมนูญจะต้องห้ามมิให้กฎหมายอาญามีผลย้อนหลัง โดยปฏิญญาในเรื่องนี้จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องพร้อมกันนี้ บุคคลที่ถูกละเมิดจะต้องได้รับสิทธิทางศาลในการพิจารณาคดีและบังคับใช้สิทธิเหล่านี้”

ประเด็นนี้ได้สะท้อนออกมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน อย่างเต็มรูปแบบ ด้วยการอ้างอิงถึงกบฏทรราชประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเอาไว้ตรง ๆ ในรัฐธรรมนูญ ในหมวด ๓ สิทธิและภาระผูกพันของพลเมืองกัมพูชา มาตรา ๓๑ วรรคแรก ที่ได้บัญญัติว่า “ราชอาณาจักรกัมพูชาจะต้องรับรู้และเคารพสิทธิมนุษยชน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน พันธสัญญาและอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน สิทธิสตรี และสิทธิเด็ก” และในมาตราดังกล่าว วรรคสอง ได้เน้นด้วยว่า “พลเมืองกัมพูชาทุกคนจะต้องเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย ทรงไว้ซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และปฏิบัติตามพันธกรณีเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ความเชื่อทางศาสนา ความโน้มเอียงทางการเมือง ถิ่นที่เกิด สถานะทางสังคม ความมั่งคั่ง หรือสถานะอื่นใด” ซึ่งบทบัญญัติข้างต้นนี้ นับว่าสอดคล้องกับอุดมการณ์และหลักของระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี

### ๕.๗ ภาวะผู้นำทางการเมือง (Political Leadership)

ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ มิได้วางแนวทางหลักการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบ คุณภาพของภาวะผู้นำหรือสถาบันในการใช้อำนาจของรัฐบาลประชาธิปไตยของประเทศไทย กัมพูชาไว้แต่อย่างใด

เกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ.๑๙๙๓ ในภาคอารัมภบทได้มุ่งหวังให้กัมพูชาก้าวไปสู่การเป็น “เกาะแห่งสันติภาพที่ตั้งอยู่บนระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบหลายพรรค” (Island of Peace based on a multi-party liberal democratic regime) ด้วยการเป็นราชอาณาจักรที่มีกษัตริย์ปกครองตามรัฐธรรมนูญและบนหลักการเสรีประชาธิปไตยและพหุนิยม (มาตรา ๑)

ในส่วนของสถาบันอันเป็นกลไกหลักของการนำประเทศไทยกัมพูชาไปสู่เป้าหมายนั้น ประกอบด้วย (๑) **กษัตริย์** มาจากระบอบแต่งตั้ง ทรงปกครอง แต่มิได้บริหารประเทศ (๒) **รัฐสภาแห่งชาติ** หรือสภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิกอย่างน้อย ๑๒๐ คน ที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป วาระ ๕ ปี โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุอย่างน้อย ๑๘ ปี (๓) **วุฒิสภา** มีสมาชิกอย่างมากไม่เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ โดยสมาชิก ๒ คนมาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์ และ ๒ คนมาจากการแต่งตั้งของรัฐสภาแห่งชาติ และที่เหลือซึ่งเป็นส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของสมาชิกสภาท้องถิ่น มีวาระ ๖ ปี (๔) **คณะรัฐมนตรี** มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากผู้นำของพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง (๕) **ศาล** เป็นอำนาจอิสระที่จะต้องยึดถือความเป็นกลางในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ตลอดจนอำนาจในการพิพากษาอาชญากรรมคดีต่างๆ และ (๖) **สภารัฐธรรมนูญ** ที่มีสมาชิกรวม ๙ คน วาระ ๙ ปี ที่มาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์ ๓ คน ของรัฐสภาแห่งชาติ ๓ คน และของศาล ๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์การเคารพและตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ

## ๕.๘ ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบ (Good Governance and Accountability)

โดยที่เรื่องธรรมาภิบาลหรือ Good Governance นี้เป็นแนวคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นอย่างจริงจังในศตวรรษที่ ๒๑ ดังนั้น ความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ จึงมิได้วางหลักการในเรื่องนี้ไว้ อย่างไรก็ตาม ในผนวกที่ ๕ ข้อ ๕ ได้วางหลักการสำคัญไว้ว่า “ศาลที่มีความเป็นอิสระจะต้องได้รับการสถาปนาขึ้น ด้วยการให้อำนาจในการบังคับใช้สิทธิต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ภายใต้รัฐธรรมนูญ” อันเป็นการให้ความเชื่อมั่นว่า ศาลจะเป็นอิสระในการปกป้องสิทธิของพลเมืองและเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

เกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ.๑๙๙๓ หมวด ๑๑ ศาลยุติธรรม มาตรา ๑๒๘ ได้บัญญัติว่า “อำนาจตุลาการเป็นอำนาจอิสระ โดยศาลจะรับประกันและยึดถือความเป็นกลาง และปกป้องสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง ทั้งนี้ อำนาจศาลจะครอบคลุมบรรดาคดีทั้งปวง รวมทั้งคดีปกครองด้วย” โดยในเรื่องของความเป็นอิสระของศาลนั้น มาตรา ๑๓๒ ได้บัญญัติว่า “กษัตริย์คือ ผู้รับประกันความเป็นอิสระของศาล โดยมีสภาตุลาการสูงสุด (ซึ่งมีกษัตริย์เป็นประธาน) เป็นผู้ช่วยในเรื่องนี้” อันนับได้ว่า เป็นรูปแบบของระบบตุลาการที่มีความเป็นเอกลักษณ์พิเศษของการเชื่อมตรงกับสถาบันกษัตริย์

## ๕.๙ สังคมพลเมือง (Civil Society)

ในเรื่องของแนวคิดที่ว่าด้วยสังคมพลเมือง ในรูปแบบต่างๆ อาทิ องค์กรที่มีใช้ของรัฐ สหภาพแรงงาน สมาคมวิชาชีพ องค์กรนักศึกษา องค์กรสตรี องค์กรเยาวชน สถาบันทางศาสนา และวัฒนธรรมต่างๆ นั้น ในความตกลงกรุงปารีส ค.ศ.๑๙๙๑ ภาคผนวก ๕ ข้อ ๒ ได้กล่าวถึงเสรีภาพในทางศาสนา การรวมกลุ่ม การสมาคม ซึ่งรวมถึงพรรคการเมือง และสหภาพแรงงาน เพื่อให้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาด้วยเช่นกัน

โดยหลักการในเรื่องของเสรีภาพในการรวมกลุ่มที่ความตกลงกรุงปารีสได้วางไว้ นั้น ได้สะท้อนออกมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับ ค.ศ.๑๙๙๓ ในหลายมาตรา อาทิ มาตรา ๓๖ วรรค ๕ ได้บัญญัติว่า “พลเมืองกัมพูชาไม่ว่าจะเพศใด ทรงไว้ซึ่งสิทธิในการจัดตั้งและเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน” และมาตรา ๔๒ ก็ได้บัญญัติด้วยว่า “พลเมืองกัมพูชามีสิทธิจัดตั้งสมาคมและพรรคการเมือง.....” และพลเมืองกัมพูชาอาจเข้าร่วมองค์กรมวลชนเพื่อประโยชน์ร่วมกันในการปกป้องความสำเร็จของชาติและความเป็นระเบียบของสังคมได้

### ๕.๑๐ ประเด็นสำคัญอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา คือ

- (๑) ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ (มาตรา ๔๓)
- (๒) ราชอาณาจักรกัมพูชาใช้ระบบเศรษฐกิจการตลาด (มาตรา ๕๖)
- (๓) ราชอาณาจักรกัมพูชาเป็นประเทศเป็นกลางถาวรและไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (มาตรา ๑)
- (๔) ราชอาณาจักรกัมพูชาจะไม่เข้าร่วมพันธมิตรทางทหารหรือความตกลงทางทหารใดๆ รวมทั้ง จะไม่ยอมให้มีการตั้งฐานทัพต่างชาติในดินแดนกัมพูชาและการตั้งฐานทัพกัมพูชาในต่างประเทศ (มาตรา ๕๓)
- (๕) ห้ามมิให้มีการผลิต การใช้และการเก็บอาวุธนิวเคลียร์ เคมี ชีวภาพ (มาตรา ๕๔)

### ๖. สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ.๑๙๙๓) มีที่มาจากความตกลงว่าด้วยการแก้ไขข้อขัดแย้งของกัมพูชาในทางการเมืองอย่างรอบด้าน (Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict) หรือความตกลงกรุงปารีส ซึ่งร่วมลงนามโดยผู้แทนระดับสูงของ ๑๙ ประเทศ และมีเลขาธิการสหประชาชาติร่วมเป็นสักขีพยานที่กรุงปารีส เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ความตกลงกรุงปารีสฉบับนี้ ได้วางหลักการสำคัญสำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศกัมพูชาไว้ ๖ ประการ โดยสภาผู้เลือกตั้งซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ กัมพูชา ได้มีการบรรจุหลักทั้ง ๖ ประการของภาคผนวก ๕ ของความตกลงกรุงปารีส ไว้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการของระบอบประชาธิปไตยในส่วนของหลักพหุนิยม หลักนิติธรรม หลักความเป็นอิสระของศาล และหลักสิทธิมนุษยชน โดยยกเว้นเรื่องของหลักกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง เท่านั้น ที่มีได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ ที่ประชุมใหญ่สภาผู้เลือกตั้งได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๓ ด้วยคะแนนเสียง เห็นชอบ ๑๑๓ เสียง คัดค้าน ๕ เสียง และงดออกเสียง ๒ คน และได้มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. ๑๙๙๓” ฉบับปัจจุบัน อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๓