

การเลือกตั้ง และ ประคากการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน

รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโพธิ



สถาบันนโยบายพัฒนา
Institute of Public Policy Analysis



Konrad
Adenauer
Stiftung
มูลนิธิแคนาเดี้ยน แอดเอนโซ่

การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน

โดย

รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุ่นช

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสมุดแห่งชาติ

บุญศรี มีวงศ์อุโโนงช.

การเลือกตั้ง และพระกรรมเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. -- กรุงเทพฯ :
สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.

169 หน้า

1. การเลือกตั้ง. 2. พระกรรมเมือง. I. ชื่อเรื่อง.

324

ISBN 974-7215-18-7

ชื่อหนังสือ	การเลือกตั้ง และพระกรรมเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน
ผู้เขียน	บุญศรี มีวงศ์อุโโนงช
ปีที่พิมพ์	มิถุนายน 2542
จำนวนพิมพ์	1,500 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา : 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทรศัพท์ 9411832-3 โทรสาร 9411834 E-mail : ipps@ksc.th.com www.fpps.or.th/pps.htm
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์
ดำเนินการพิมพ์	บริษัท พี. เพรส จำกัด โทร. 331-5107
พิมพ์ที่	บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด

คำนำ

จากสถาบันนโยบายศึกษา

ในปี พ.ศ. 2535 หลังเหตุการณ์พฤษภาภิพ ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมา จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านนั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการปิดกั้นไม่ให้ผู้หันหน้าไปได้มา โดยวิถีทางแห่งประชาธิปไตยจะก้าวขึ้นไปบริหารประเทศ แต่กระนั้นก็ตามก็ยังไม่ สามารถที่จะสร้างความมั่นคงในระบบการเมืองได้ ในเดือนมิถุนายน ปีพ.ศ. 2537 จึงได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองและแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกรั้งหนึ่ง

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2538 รัฐบาลพระคราติไทยที่ได้เคยแต่งต่อ รัฐสภาว่าจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญใหม่ จึงได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูป ทางการเมืองให้มีหน้าที่หาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 15 ซึ่งกำลังใช้อยู่ในขณะนั้น โดยมีสารการแก้ไขที่สำคัญคือมาตรา 211 แต่ปรากฏว่า เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้ถูกนำเสนอให้รัฐมนตรีเห็นชอบ ได้มี ประดิษฐ์ที่เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ สถาฯ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการธิการ วิสามัญ ซึ่งมี ศ. ดร. ชัยอนันต์ สมุทวนิช เป็นประธานฯ ให้พิจารณาร่างแก้ไข รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2539

กรรมการวิสามัญคณะนี้ได้เสนอว่ารัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มี สาระสำคัญให้จัดตั้งสถาการ์งรัฐธรรมนูญ ขึ้นเพื่อกำหนดที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ข้อเสนอของคณะกรรมการนี้ได้ถูกนำเสนอพิจารณาในที่ประชุมร่วม ส.ส. และวุฒิสภา เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2539 ที่ประชุมมีความเห็นเป็นสองฝ่ายคือทั้งท่าได้และ ขัดกับรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงได้เสนอแนวทางให้คณะกรรมการธิการนำกลับไป ปรับปรุงใหม่ใน 5 ประดิษฐ์ที่สำคัญซึ่งรัฐสภาพมีมติเห็นชอบด้วยคือ 1. องค์กรยกร่าง รัฐธรรมนูญให้ใช้รูปแบบของสถาการ์งรัฐธรรมนูญ 2. สมาชิกสภาพร่างรัฐธรรมนูญ

ประกอบด้วยนักวิชาการและประชาชนทั่วไป 3. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจาก การเลือกตั้งทางอ้อม 4. เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้ เสนอวัสดุสภาพิจารณาอนุมัติ และ 5. ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้นำร่างรัฐธรรมนูญไปขอ ประชามติจากประชาชนด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์

ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญเสนอผลการปรับปรุงใหม่ต่อที่ประชุม รัฐสภาในวันที่ 29 สิงหาคมปีเดียวกันว่าจะส่งรายชื่อประชาชนและนักวิชาการที่จะ เสนอให้เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 228 และ 69 คนตามลำดับ เพื่อให้รัฐสภา คัดเลือกเหลือเพียง 1 ใน 3 โดยในส่วนของประชาชนนั้นให้มีการสมัครและเลือกตั้ง ส่งมาจังหวัดละ 1 คน รวม 76 คน ที่ประชุมลงมติเห็นชอบและในวันที่ 14 กันยายน 2539 การประชุมในวาระที่ 3 รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ด้วยคะแนนเสียง 604 เสียง ไม่มีผู้ไม่เห็นชอบหรือคงออกเสียง

ความขัดแย้งในพรครวมรัฐบาลทำให้รัฐบาลยุบสภาและจัดการเลือกตั้ง ใหม่ในเดือนพฤษภาคมปีเดียวกัน หลังเลือกตั้งพรครความหวังใหม่ได้เป็นแกนนำ ในการจัดตั้งรัฐบาล แม้การต่อสู้ทางการเมืองในสภากำดำเนินต่อไป แต่การปฏิรูป ทางการเมืองได้เริ่มต้นขึ้นแล้วโดยไม่มีสิ่งใดจะหยุดยั้งได้

ในเดือนธันวาคม 2539 ที่ประชุมรัฐสภาได้เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จำนวน 99 คน โดยแบ่งออกเป็นผู้ที่เป็นตัวแทนจาก 76 จังหวัดจำนวน 76 คน และผู้ซึ่งมาจากสาขาวิชากฎหมาย 8 คน สาขาวัสดุศาสตร์หรือวัสดุประคานศาสตร์ 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่าง รัฐธรรมนูญ 7 คน รวมเป็นผู้ซึ่งมาจาก 23 คน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเร่งด่วนแก้ไขและลงมติรับด้วยคะแนนเสียง 89 เสียง งดออกเสียง 1 เสียง และไม่เข้าประชุม 9 คน ที่ประชุมลงมติให้แต่งตั้ง คณะกรรมการธิการประจำตุติ 33 คน เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2540

ทั่มถ้วนตามมารสุมทางการเมืองและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการพิจารณาเร่งรัฐธรรมนูญวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2540 และในวันที่ 15 สิงหาคมนั้นเองร่างวาระที่ 3 ก็ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การต่อสู้ครั้งสุดท้ายระหว่างฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ลุกขึ้นออกมาในวันที่ 27 กันยายน 2540 ที่ประชุมรัฐสภาจึงลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 578 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และดือกเสียง 17 เสียง โดยมี ส.ส. พระรัชทายาท 18 คนไม่เข้าร่วมประชุม

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม

นับแต่วันนั้นคือการนับหนึ่งของการปฏิรูปทางการเมืองที่แท้จริง และสิ่งที่จะเป็นผลพวงเกิดจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้อีกมากมายหลายเรื่องนัก นับตั้งแต่การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน 8 ฉบับ และยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเรื่องการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปทางการเมืองคือขัดนักการเมืองที่มีจากการซื้อสิทธิขายเสียงและโดยที่ระบบการเลือกตั้งของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวความคิดของเยอรมันที่มีประสบการณ์อันยาวนานมาตั้งแต่ปี ก.ศ. 1848 มาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น รศ. ดร. บุญศรี มีวงศ์อุ่นเช จึงได้ทำการวิจัยถึงในระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมันว่ามีข้อดีและเสียอย่างไรเพื่อเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งใหม่ของไทย

แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเป็นเพียงบทที่สองในกระบวนการปฏิรูปทางการเมืองเท่านั้นในประเทศไทยที่ประชาธิปไตยได้รับการพัฒนาให้มีคนแล้วเข้ายึดอำนาจ พระองค์มีส่วนสำคัญยิ่งในการเสริมสร้างหรือทำลายความศรัทธาของประชาชนต่อระบบอนประชาธิปไตย

ในส่วนที่สองของบทความ ดร. บุญศรี ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของพระองค์การเมืองในเยอรมันซึ่งให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพระองค์การเมืองกับอำนาจเจ้าของ พระองค์การเมืองจะเข้มแข็งได้ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากทั้งรัฐและประชาชน จึง

เป็นสิ่งที่น่าสนใจยิ่งที่จะได้ศึกษาว่าพระราชการเมืองของเยอรมันน์ได้มีวิัฒนาการอย่างไรและมีการสนับสนุนจากรัฐและประชาชนเข่นใดจึงได้ยืนอยู่ ณ จุดปัจจุบัน

บริบทต่อไปในการปฏิรูปการเมืองของไทยจะก้าวหน้าหรือถอยหลัง รวดเร็ว หรือช้า ถูกต้องหรือผิดพลาด ขึ้นกับปัจจัยชาวยไทยที่จะเปลี่ยนแนวคิดจากเดิม ที่ว่าหลังการเลือกตั้งแล้วก็หมดหน้าที่ในระบบประชาธิปไตยไปสู่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองในทุกๆ ขั้นตอน และโดยเหตุที่ผลงานของ ดร. บุญศรี ขึ้นนี้ได้น่าสนใจ ตัวอย่างทลายแง่มุมจากประสบการณ์ของเยอรมัน ดังนั้นจึงเป็นงานวิจัยที่มีคุณค่า ยิ่งสำหรับประชาชนทุกคนที่อยู่ใต้การปกครองของประชาธิปไตย

มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ ได้ให้การสนับสนุนงานวิจัยของ รศ. ดร. บุญศรี มีวงค์อุโนงค์ เรื่อง “การเลือกตั้ง และพระราชการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน” มา ตั้งแต่ต้นจนกระทั่งตีพิมพ์ สถาบันนโยบายศึกษา ในฐานะผู้จัดพิมพ์และ รศ. ดร. บุญศรี มีวงค์อุโนงค์ จึงขอขอบพระคุณ มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ มา ณ โอกาสนี้

ยศวดี บุณยเกียรติ

ผู้อำนวยการร่วม สถาบันนโยบายศึกษา

มิถุนายน 2542

คำนำ

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นผลงานที่เกิดจากการรวบรวมงานพิมพ์ของผู้วิจัยที่ปรากฏในที่ต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองทั้งของไทยและของเยอรมัน โดยในส่วนของเยอรมันได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐของเยอรมัน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมานานจนได้ข้อสรุปในระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทย หากรัฐจะให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในการเดิมพันน้ำ และในส่วนของประเทศไทยได้มีการวิเคราะห์ทั้งกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมืองโดยอาศัยแนวทางของเยอรมันเป็นเกณฑ์ ซึ่งก็จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองของไทยก็ยังพอจะมีจุดอ่อนให้เห็นน้ำ แต่หากเราทราบถึงจุดอ่อนดังกล่าว ก็จะช่วยให้เราลงมีความระมัดระวังในการใช้กฎหมายทั้งสอง และเมื่อถึงเวลาอันควร ก็อาจจะเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ต่อไป

ในโอกาสนี้ผู้วิจัยได้ขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษาที่ให้ความสนับสนุนงานวิจัยชิ้นนี้ให้ปรากฏต่อหน้าท่านผู้อ่านในรูปแบบเช่นนี้ได้ และขอขอบคุณทีมงานของสถาบันนโยบายศึกษาทุกท่านไว้ ณ ที่นี่ด้วย ในส่วนของเนื้อหาของงานวิจัยชิ้นนี้หากท่านผู้อ่านมีข้อวิจารณ์ประการใด ผู้วิจัยยินดีน้อมรับด้วยความขอบคุณ

บุญศรี มีวงศ์อุ่น

คณะกรรมการ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มิถุนายน 2542

สารบัญ

หน้า

คำนำจากสถานนั่นนโยบายศึกษา	i
คำนำจากผู้เขียน	v
บทนำ	1
การเลือกตั้ง และพระราชกรณียกิจ : บทเรียนจากเยอรมัน	3
ส่วนที่หนึ่ง ว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมัน	4
1. วิวัฒนาการของการเลือกตั้งในเยอรมัน	4
1.1 สภาพการณ์ก่อนปี ค.ศ. 1848	4
1.2 ช่วงระยะเวลาทว่างปี ค.ศ. 1848-1918	6
1.3 สาธารณรัฐภายในได้รับธรรมนูญใหม่	11
1.4 อดีตจักริสมัม (ช่วงปี ค.ศ. 1933-1945)	14
1.5 การเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	16
2. กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในปัจจุบัน	19
2.1 เนื้อหาและการกิจกรรมการเลือกตั้งในนิติรัฐ	19
2.2 หลักเกณฑ์ที่ฐานะของการเลือกตั้ง	21
2.2.1 หลักความท้าท่าวิปช่องการเลือกตั้ง	22
2.2.2 หลักการเลือกตั้งโดยตรง	23
2.2.3 หลักการเลือกตั้งโดยเสรี	24
2.2.4 หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค	26
2.2.5 หลักการเลือกตั้งโดยลับ	29
3. การจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในปัจจุบัน	29
3.1 คณะกรรมการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ	29
3.1.1 คณะกรรมการตรวจสอบประจําหน่วยเลือกตั้ง	30
3.1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง	30

3.1.3 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ	30
3.1.4 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์	31
3.2 คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง	31
3.3 การสมัครรับเลือกตั้ง	32
3.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้ง	32
3.3.2 ผู้ที่มีบทบาทในการสมัครรับเลือกตั้ง	33
3.3.3 การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพระราชบัญญัติ	34
4. ระบบการเลือกตั้ง	36
4.1 คะแนนเสียงเลือกตั้ง	36
4.2 บัญชีเลือกตั้ง	33
4.3 การคิดคะแนนเสียงครั้งที่ 1	37
4.4 การคิดคะแนนเสียงครั้งที่ 2	37
4.4.1 คะแนนที่จะนำมายกติด	37
4.4.2 การคำนวณแบ่งสรุที่นั่ง	39
4.5 ปัญหาเกี่ยวกับที่นั่งส่วนเกิน	45
ส่วนที่สอง ว่าด้วยพระราชบัญญัติเมืองของเยอรมัน	46
1. วิวัฒนาการของระบบพระราชบัญญัติเมืองในเยอรมัน	46
1.1 ยุคของพระราชบัญญัติเมืองตามโโลกรัตน์	48
1.2 ยุคแห่งความเปลี่ยนแปลงไปสู่พระราชบัญญัติที่ค้านไม่ถึงผลประโยชน์	49
1.3 ยุคของพระราชบัญญัติเมืองในระบบอบรัฐสภารัฐ	53
1.4 ยุคของพระราชบัญญัติเมืองหลังสังคมโลกครั้งที่สอง	56
2. สถานะทางการเมืองและทางกฎหมายของพระราชบัญญัติเมือง	57
2.1 พระราชบัญญัติเมืองในโครงสร้างของรัฐสมัยใหม่	57
2.2 พระราชบัญญัติเมืองกับอำนาจจารังส์ในเยอรมัน	59
2.2.1 พระราชบัญญัติเมืองกับการบริหารประเทศ	59
2.2.2 พระราชบัญญัติเมืองกับงานข้าราชการประจำ	60
2.2.3 พระราชบัญญัติเมืองกับอำนาจตุลาการ	62

3. พัฒนารัฐธรรมนูญเมืองปัจจุบัน	65
3.1 ค่าจำกัดความของคำว่า “พัฒนาเมือง”	65
3.1.1 ความเป็นมา	65
3.1.2 ค่าจำกัดความของคำว่า “พัฒนาเมือง”	65
3.2 สิทธิตามรัฐธรรมนูญของพัฒนาเมือง	69
3.2.1 พัฒนาเมืองกับสิทธิชั้นพื้นฐานโดยทั่วไป	69
3.2.2 ความเสมอภาคทางโอกาสของพัฒนาเมือง	70
3.2.3 การแบ่งเวลาให้พัฒนาเมืองโภชนาทางวิทยุและโทรทัศน์	72
3.2.4 ผู้อุดมหุ่นพัฒนาเมือง	74
3.3 หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพัฒนาเมือง	87
3.3.1 พัฒนาเมืองต้องมีระเบียบภายในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย	87
3.3.2 หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ของพัฒนา	89
3.3.3 การยกเลิกพัฒนาเมือง	90
ส่วนที่สาม ว่าด้วยการเลือกตั้งและพัฒนาเมืองของไทย	93
1. การเลือกตั้งของไทย	93
1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ	93
1.1.1 ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก	94
1.1.2 ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน	96
1.1.3 ระบบการเลือกตั้งแบบผสม	100
1.2 เกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย	101
1.2.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับ การเลือกตั้งในประเทศไทย	101
1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบัน	113
1.3.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง	113
1.3.2 การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย	116
1.3.3 การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพัฒนาเมือง	118
1.3.4 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง	119
1.3.5 การนับคะแนน	121

1.3.6 ระบบการเลือกตั้ง	122
1.3.7 การแยกบุคลากรระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร	123
1.3.8 การเก็บค่าสมัครรับเลือกตั้ง	125
2. วิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย	126
2.1 ความเป็นต้น	126
2.2 สภาพการณ์ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	129
2.3 เหตุการณ์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ	130
2.4 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่างๆ ของไทย	133
2.4.1 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแรก พ.ศ. 2498	133
2.4.2 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2511	134
2.4.3 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2517	136
2.4.4 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2524	138
3. กฎหมายเกี่ยวกับพรรครักการเมืองไทยในปัจจุบัน	140
3.1 เสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรครักการเมือง	140
3.2 สถานะและสถานะยภาพของพรรครักการเมือง	141
3.3 การกำหนดให้สามสมาชิกสภาพผู้แทนรายภูมิต้องสังกัดพรรครักการเมือง	143
3.4 โครงสร้างและการบริหารงานภายในพรรครัก	144
3.5 ระบบการเงินภายในพรรครัก	145
4. บทสรุป	146

บทนำ

ประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองนั้น นับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ และทั้งนี้การเลือกตั้งจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง กล่าวคือต้องเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม มีฉะนั้นแล้ว ก็ไม่อาจจะเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริงและจะไม่อาจเป็นฐานแห่งความชอบธรรม สำหรับผู้ที่ได้ชื่อว่าได้รับเลือกตั้งได้ สำหรับพรรคราษฎร์ที่มีภารกิจสำคัญในการเป็นสื่อกลางระหว่างองค์กรรัฐกับประชาชน ก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีวิญญาณของความเป็นประชาธิปไตยด้วย มีฉะนั้นแล้ว พรรครักษาจะเป็นเพียงกลุ่มแสวงประโยชน์ชั่วๆ จำกัด ไม่สามารถเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับประเทศได้ ดังที่ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลายประเทศ

ในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคราษฎร์ที่มีภารกิจสำคัญนี้ ประเทศไทยยอมรับนั้นได้ว่าเป็นประเทศไทยที่เคยผ่านประสบการณ์ของการลองผิดลองถูกมาอย่างโชกโชน และจากประสบการณ์เหล่านั้น ได้มีการสรุปเป็นบทเรียนออกมาเป็นกฎหมายพื้นฐาน กล่าวคือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของเยอรมัน การเรียนรู้จากบทเรียนของเยอรมันดังกล่าวที่ อาจช่วยประเทศไทยที่พัฒนาประชาธิปไตยของตนให้สามารถยั่งยืนได้ สามารถใช้เวลาที่อาจจะต้องเสียไปจากการลองผิดลองถูกด้วยตนเอง และการศึกษาความเป็นมาของเยอรมันในประเด็นเหล่านี้ สำหรับประเทศไทยซึ่งได้ดำเนินการปฏิรูปการเมืองมาจนประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งแล้ว ก็ยังเป็นประโยชน์ในแง่ที่สามารถใช้แนวทางเหล่านี้ในการดำเนินการในทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย ซึ่งเป็นฉบับที่ได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากแนวความคิดของเยอรมัน ทั้งยังจะทำให้ทราบถึงความเหมือนและความแตกต่าง ตลอดจนจุดอ่อนและจุดแข็งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย เนื่องจากสามารถทำการเปรียบเทียบกับต้นต่อไปได้

ในส่วนของการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทย ได้มีการนำ
เอาจริงมาใช้เป็นครั้งแรกและได้เพิ่มเติมในส่วนที่เป็นรายละเอียดจนทำให้
ค่อนข้างจะมีความแตกต่างจากของเยอรมัน แต่ในแง่ขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดการ
การเลือกตั้งก็ได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระเข้ามาเป็นผู้
ดำเนินการ นอกจากราชที่แล้ว ในแง่ของอำนาจหน้าที่ก็ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ
เลือกตั้งสามารถสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ หากมีเหตุอันควรเช่นได้ว่ามีการทุจริตใน
การเลือกตั้งเกิดขึ้น ซึ่งอำนาจในส่วนนี้ อาจทำให้ภาพของความเป็นเลือกตั้งที่
เคยประทับใจของคุณกลางนั้นกลایเป็นอดีตไปได้ และเป็นหลักประกันให้การ
เลือกตั้งที่จะมีต่อไปในประเทศไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้น จนได้ซึ่งเป็นการเลือกตั้ง
ที่แท้จริงในที่สุด

การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน

โดย รศ. ดร. บุญศรี ม่วงค์อุ่นชา

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า บทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งและพรรครัฐเมืองตามรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันนี้ ได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากทั้งในทางตรงและทางอ้อมจากการระบบกฎหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังนั้น ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ระบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองของไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบูรพ์ด้วยการทำความเข้าใจระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งของเยอรมัน ซึ่งหากจะสามารถทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในส่วนนี้ได้ ก็คงเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของระบบ ทั้งสองของเยอรมันด้วย จะนั้น การวิเคราะห์ตามหัวข้อของหนังสือเล่มนี้จึงแบ่งออก เป็นส่วนใหญ่ๆ สามส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่งว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมัน ส่วนที่สองว่าด้วยระบบพรรครัฐเมืองของเยอรมัน จากนั้นจึงเข้าสู่ส่วน ที่สามว่าด้วยการวิเคราะห์บทบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งและพรรครัฐเมืองตามแนวทางของรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน

ส่วนที่หนึ่ง

ว่าด้วยการเลือกตั้งของเยอรมัน

1. วิวัฒนาการของการเลือกตั้งในเยอรมัน

1.1 สภาพการณ์ก่อนปี ค.ศ. 1848¹

นับแต่คริสตศตวรรษที่ 9 ดินแดนของชนผู้เยอรมันทั้งหลาย มีการปกครองคล้ายๆ รัฐ นามว่า อาณาจกรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนผู้เยอรมัน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ของแคว้นแคว้นต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีความเป็นอิสระต่อกันค่อนข้างมาก สำหรับโครงสร้างทางสังคมนั้นยังมีลักษณะล้าหลังเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้นว่าประเทศฝรั่งเศส ได้มีการยกเลิกระบบศักดินาแบบดั้งเดิมไปแล้ว แต่ในกลุ่มของแคว้นแคว้นเยอรมันส่วนใหญ่ ยังคงมีโครงสร้างแบบศักดินาแบบดั้งเดิมของยุโรป จนกระทั่งในวันที่ 6 ลิงหาคม ค.ศ. 1806 ซึ่งเป็นปีที่จักรพรรดิ Franz ที่สอง ทรงสละมงกุฎของความเป็นจักรพรรดิแห่งอาณาจกรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนผู้เยอรมัน หลังจากที่ได้พ่ายแพ้สังหารมต่อจักรพรรดินโปเลียนของฝรั่งเศส วันดังกล่าวจึงเป็นวันลิ้นสุดของอาณาจกรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนผู้เยอรมัน

ในอาณาจกรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนผู้เยอรมัน ภารกิจที่ซ่อนเช่น ขุนนาง ระดับสูง และพระราชนัดบสูง ฯลฯ จะเป็นตัวแทนของแคว้นเพื่อทำหน้าที่ต่อรอง

¹ สำหรับประวัติโดยละเอียด โปรดดู E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 2. Auf., Bd.-I-II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967-1970, Bd.IV-VI, ebda. 1969-1981.

กับจักรพรรดิ การกำทหนดตัวผู้ที่จะเป็นผู้แทนเหล่านี้จะใช้วิธีการแต่งตั้ง สำหรับการเลือกตั้งตามแนวทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากการปฏิรูปติใหญ่ในฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 สำหรับในแคว้นปรัสเซีย ซึ่งเป็นแคว้นใหญ่แคว้นหนึ่งในบรรดาแคว้นทั้งหลาย ก็ได้มีการนำเอาการเลือกตั้งมาใช้เป็นครั้งแรก โดยในระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดของปรัสเซีย ฉบับลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1808 ซึ่งเป็นผลงานการปฏิรูปการปกครองภายใต้การนำของ v. Stein และ Hardenberg ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการของเมืองต่างๆ (Bürgermeister) และสมาชิกสภาแห่งเมือง (Stadtverordnetenversammlung) โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ด้วยว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยทั่วไป ที่มีความเสมอภาค และเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับทั้งนี้โดยมีการกำหนดข้อจำกัดต่างๆ ไว้ด้วย กล่าวคือ การเลือกตั้งนั้นจะมีสิทธิเฉพาะชาวเมืองที่เป็นเพชชยเท่านั้น ที่มีรายได้ระหว่าง 150-200 Taler (หน่วยเงินตราในสมัยนั้น) ต่อปี นอกเหนือนั้น กฏหมายยังกำหนดให้สองในสามของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีบ้านในครอบครองของตนเอง

หลังความพ่ายแพ้ของโปรแลียนแล้ว ได้มีการประชุมผู้ปกครองของ
แวร์แวร์แวร์ต่างๆ รวมทั้งครอสสารต่างๆ เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 39 แห่ง โดยมี
อสเตรียเป็นเจ้าภาพ ณ กรุงเวียนนา (Congress of Vienna) การประชุมครั้งนี้ที่
ประชุมมีมิติให้ดำเนินการก่อตั้งสมาพันธ์รัฐเยอรมันขึ้น (Deutscher Bund) ซึ่งมี
ลักษณะเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ของแวร์แวร์ต่างๆ ของเยอรมัน

มาถึงปี ค.ศ. 1866 ได้มีการตกลงกันใหม่ทำเป็นสัญญาทางรัฐธรรมนูญขึ้น ให้มีผลผูกพันในระหว่างแคว้นอิสระที่เป็นสมาชิกด้วยกัน โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการปกครองในรัฐเล็กรัฐน้อยต่างๆ เพื่อให้รัฐเหล่านี้นำหลักเกณฑ์ที่ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐตน เป็นต้นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการประทังลิทธิเดรีภาพขั้นพื้นฐาน การปกครองในระบบสองสภา โดยสภาพัทท่งเป็นที่ประชุมของตัวแทนของผู้ปกครองรัฐต่างๆ และสภาพัทท่งเป็นที่ประชุมของตัวแทนของประชาชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองเจ้าของที่ดินและทรัพย์สิน รวมถึงการจัดตั้งศาลแพ่งและอาญา ให้สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ไม่ต้องขึ้นศาลกลาง แต่ต้องดำเนินการในท้องที่ของตัวเอง ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เกี่ยวกับภาษาที่เลี้ยงในแต่ละปีหรือจำนวนรายได้หรือทรัพย์สินตามที่กำหนด และในส่วนของผู้มีสิทธิสมควรรับเลือกตั้งนั้นก็จะต้องมีคุณสมบัติ เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

สำหรับการปกครองของรัฐเล็กรัฐน้อยทางเหนือนอนั้น ส่วนใหญ่ก็ยังคงรัฐธรรมนูญเดิมของตนเอาไว้ มีเพียงบางรัฐที่แก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นเพียงการแก้ไขเล็กน้อยเท่านั้น โดยกำหนดให้มีสภาประจำรัฐขึ้นมา โดยที่อ่านจนหน้าที่ก็มีเพียงเป็นที่ปรึกษาในการออกกฎหมายเท่านั้น

1.2 ช่วงระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1848-1918

ความเคลื่อนไหวทางการเมืองที่น่าไปสู่การเลือกตั้งที่เป็นประวัติปัจดินน์ อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลทางอ้อมของเหตุการณ์ทางการเมืองในช่วงปี ค.ศ. 1848-1849 หลังจากที่เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติเดือนกุมภาพันธ์ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส อิทธิพลของแนวความคิดในการปฏิวัติได้แพร่ขยายเข้ามารัฐเล็กรัฐน้อยของเยอรมันด้วย โดยมีเสียงเรียกร้องให้รัฐเล็กรัฐน้อยของชนເเพ่าย่อรัฐนั้นรวมกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และให้มีรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพในการพิมพ์ ทامถางและสารการเรียกวัดดังกล่าว กลุ่มปัญญาชนเยอรมันในรัฐต่างๆ ได้ร่วมใจกันเลือกตัวแทนเข้าประจำสภาประชาชนที่ทำหน้าที่เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ สาขา นี้ทำการประชุมกันที่โบสถ์ร้างแห่งหนึ่งที่มีชื่อว่า Paulskirche ซึ่งตั้งอยู่ในเมือง Frankfurt am Main การประชุมครั้งแรกมีขึ้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ. 1848

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ สาขา ได้ตัดสินใจเลือกรอบน ส่องสถาปัตย์ให้สถาปัตย์แก่สถาปัตย์ที่มีสถาปัตย์ตัวแทนของรัฐต่างๆ สถาปัตย์ที่ส่องเป็นสถาปัตย์ประชาชน สำหรับสมาชิกของสถาปัตย์แห่งรัฐนั้นมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งมาจากสถาปัตย์ของรัฐต่างๆ สำหรับสมาชิกของสถาปัตย์นั้นมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักความท้าทาย หลักความเสมอภาค นอกเหนือนี้แล้ว การเลือกตั้งจะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับอีกด้วย สำหรับระบบการเลือกตั้งนั้น กกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้รัฐบาลเลือกห่างมากแบบเด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ที่จะได้รับ

เลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนได้นั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี และการเลือกตั้งจะกระทำในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนฯ ได้เขตละหนึ่งคน และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วผู้แทนฯ จะอยู่ในตัวแทนได้คราวละสามปี

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ยกร่างขึ้นนี้ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1849 และประกาศให้กฎหมายเลือกตั้งแห่งอาณาจักรเยอรมัน เมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1849 แต่อายุไม่ถึงราศีตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้พร้อมทั้งกฎหมายลูกด้วยต่างก็ไม่เคยมีผลใช้บังคับได้จริงแต่อายุได้ เนื่องจากความพยายามที่จะก่อตั้งอาณาจักรเยอรมันที่มีความเป็นเอกภาพนั้นประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

ความล้มเหลวของการก่อตั้งอาณาจักรเยอรมันที่มีความเป็นเอกภาพนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่กษัตริย์แห่งปรัสเซีย คือ พระเจ้า Friedrich Wilhelm ที่ 4 ได้ทรงปฏิเสธเมื่อวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1949 ที่จะรับเป็นพระจักรพรรดิแห่งอาณาจักรใหม่นี้ และเมื่อปราศจากอำนาจที่แท้จริง สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งเมือง Frankfurt am Main จึงเป็นอันต้องถูกยกเลิกไป²

แม้ว่ารัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้แล้วนั้น จะได้รับการรับรองจากวุฒิเยอรมัน ต่างๆ ถึง 28 รัฐ แต่นั่นก็เป็นเพียงส่วนหน่อยเท่านั้น รัฐอื่นๆ ส่วนใหญ่ซึ่งรวมถึงอสเตรีย และปรัสเซียด้วยนั้น ได้ปฏิเสธที่จะยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และเมื่อเหตุการณ์ได้กลับกลายมาเป็นเช่นนี้แล้ว ความพยายามที่จะรวมชาติเยอรมันให้เข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยมีกฎหมายเลือกตั้งฉบับเดียวกัน ที่มีหลักประกันความเสมอภาค สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปที่ใช้สำหรับคนเยอรมันทั้งมวล ซึ่งเป็นความคิดค่านึงที่สืบทอดกันมานานพอสมควรแล้ว จึงจำเป็นต้องหยุดชะงักลงชั่วคราว ภายหลังจากความล้มเหลวครั้งนี้แล้ว ปรากฏว่ามีรัฐเป็นจำนวนมากที่หันกลับไปใช้กฎหมายเลือกตั้งเดิม ซึ่งยังเป็นเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการปกครองตาม

² โปรดดู Jörg-Detlef Kühne, Die Reichsverfassung der Paulskirche, Frankfurt/M., 1985, S. 47.

ระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่แต่อย่างใด ในรัฐปรัสเซียนับเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัด เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งรัฐปรัสเซียนั้น เป็นไปตามกฎหมายที่ของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่มีการแบ่งกลุ่มของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเป็น ๙ ชั้น ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่นั่นเอง

ตามพระราชบัญญัติของปรัสเซีย ว่าด้วยการดำเนินการการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สอง หรือสภาประชาชนนั้นแอล ซึ่งเป็นฉบับลวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 1840 ปรากฏว่ามีการจำกัดเฉพาะผู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐเท่านั้นจึงจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม โดยใช้จำนวนภาษีที่เสียให้แก่รัฐเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง กล่าวคือ ยอดเงินภาษีทั้งหมดที่รัฐเก็บได้จะถูกนำมาเป็นตัวตั้งเพื่อที่จะหารด้วยสาม ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือ จำนวนภาษีที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละกลุ่มเสียให้รัฐ จำนวนนี้จึงใช้วิธีรวมจำนวนเงินภาษีโดยเริ่มจากผู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐมากที่สุด นวกาเข้ากับผู้ที่เสียภาษีมาก เป็นลำดับรองๆ ลงไป และเมื่อครบจำนวนหนึ่งในสามของยอดภาษีทั้งหมดแล้ว กลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มที่หนึ่ง จำนวนนี้จึงรวมจำนวนเงินภาษีของผู้ที่เสียมากเป็นลำดับถัดๆ ไป เมื่อได้เป็นจำนวนเงินเท่ากันหนึ่งในสาม บุคคลผู้เสียภาษีเหล่านี้ก็จะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มที่สอง ที่เหลือก็คือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งกลุ่มที่สาม จากการที่ใช้จำนวนเงินเป็นหลักนี้เองจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบดังกล่าวเป็นการปกครองแบบ Timocracy ซึ่งผู้รุ่งทางท่านแปลว่า เป็นระบบทณาธิปไตย

จากผลของการวิจัย ซึ่งมีการจัดทำขึ้นในยุคหลังๆ พบว่า จำนวนผู้เสียภาษีที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มแรก หรือชนชั้นแรก มีจำนวนที่คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดเท่านั้น และสามารถเลือกผู้ที่จะไปทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาอีกชั้นหนึ่ง (Electors) โดยกลุ่มนี้สามารถเลือกได้เป็นจำนวนเท่ากับ หรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในกลุ่มที่สาม หรือชนชั้นที่สาม ซึ่งมีจำนวนคนคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 84 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด จากริทึการกำหนดกลุ่มของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งดังกล่าว ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะได้รับ

การขานนามว่าเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสามชั้น (Dreiklassenwahlrecht)³

เมื่อส่วนรวมพื้นท้องระหว่างปรัสเซียกับօสเตรีย ในปีค.ศ. 1966 สิ้นสุดลง ได้มีการยุบเลิกสมาคมธรรษย์เยรมัน แล้วก่อตั้งเป็นสมาคมธรรษย์เยอร์มันฝ่ายเหนือ (Nord-deutscher Bund) ขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยรัฐเล็กๆ รัฐน้อยเป็นจำนวน 22 รัฐ โดยมีปรัสเซียเป็นแกนนำ สมาคมธรรษย์นี้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสำหรับสมาคมธรรษย์ฝ่ายเหนือ เมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ. 1867 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้การเลือกตั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักความทั่วไป และเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับ สมาชิกสภาอยู่ในตำแหน่งวาระละ 3 ปี

นอกจากนี้แล้วการเลือกตั้งยังต้องเป็นไปตามกฎหมายเดียวกันของกฎหมายเลือกตั้ง สำหรับสมาคมธรรษย์เยอร์มันฝ่ายเหนือ ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1869 กฎหมายเลือกตั้งนี้ กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นพลเมืองเพศชาย ที่มีอายุครบ 25 ปีบริบูรณ์ และมีภูมิลำเนาอยู่ภายในรัฐนั้น ทั้งต้องเป็นผู้ที่ไม่ถูกจำคัด สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้นว่า จะต้องไม่ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นผู้รับเงินสองเคราะห์จากรัฐ หรือไม่ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลผู้ไร้ความสามารถ ในระบบการเลือกตั้งนี้กำหนดให้แต่ละเขตจะต้องมีพลเมืองประมาณ 100,000 คนและผู้แทนได้เขตละหนึ่งคน ในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคน มีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ 1 คะแนนเสียง ในการตัดสินว่าผู้ใดจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง กฎหมายใช้เกณฑ์เสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือผู้ที่จะได้รือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งนั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด ซึ่งหากไม่มีผู้ใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งรอบตัดเชือกอีกครั้งหนึ่งระหว่างผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากเป็นที่หนึ่งและที่สองซึ่งนับว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่ทันสมัยมากในสมัยนั้น

เมื่อมีการรวมเอารัฐเยอร์มันฝ่ายใต้เข้ามาร่วมอยู่ในสมาคมธรรษย์เยอร์มัน และมีการก่อตั้งอาณาจักรเยอร์มันในปี ค.ศ. 1871 ก็ได้มีการรับช่วงกฎหมาย

³ โปรดดู E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, Stuttgart 1963, S. 49ff.

เลือกตั้งนี้มากเท่าที่ไปได้away โดยใช้ปีจนถึงปีค.ศ. 1918 ในการใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ ปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนของการแบ่งเขตเลือกตั้ง กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับดังกล่าวแล้ว ก็ได้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยอาศัยสถิติประชากรของปี ค.ศ. 1864⁴ และเมื่อมีการแบ่งเขตดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าไม่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่อีกเลย จนถึงปี ค.ศ. 1918 และไม่มีการปรับปรุงแก้ไขใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตเลือกตั้ง ในขณะที่สังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากอันสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการอพยพเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชนบทเข้าสู่เมือง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นระหว่างประชากรในเมืองกับประชากรในชนบท จากผลการเปรียบเทียบจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ที่สุด 10 เขตแรกกับจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในเขตเลือกตั้งที่เล็กที่สุด 10 เขตสุดท้าย ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1912 ปรากฏว่าค่าเฉลี่ยของประชากรในเขตใหญ่ มีขนาดเป็น 12 เท่าของค่าเฉลี่ยของประชากรในเขตเล็ก โดยที่แต่ละเขตต่างก็มีผู้แทนฯ ได้เป็นจำนวนเท่ากัน คือ เขตละหนึ่งคน⁵

ปรากฏว่าในเขตเมืองซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรมจะมีประชากรส่วนใหญ่เป็นคนงาน กรรมกรอาชีวอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นฐานสำคัญของพรรครสังคมประชาธิปไตยเยอรมัน ในขณะที่ประชากรที่อยู่ในเขตเลือกตั้งในชนบทจะมีแนวความคิดทางการเมืองเป็นแบบอนุรักษ์นิยม และแม้ในเขตชนบทนี้จะมีจำนวนประชากรลดลง แต่ก็ยังสามารถมีผู้แทนในสภาได้เท่าเดิม จึงทำให้พรรคสังคมประชาธิปไตยเยอรมันกลایยกันฝ่ายเดียวใน การเลือกตั้งแต่ละครั้ง ด้วยเหตุนี้ เองทำให้พรรคนี้หันมาสนใจระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนถึงกับมีมติประකในการประชุมใหญ่ที่เมือง Erfurt เรียกร้องให้มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1891

⁴ โปรดดู B. Mewongukote, Wahlrecht in Thailand, jur. Diss. Heidelberg 1986, S. 151f., m.w.N.

⁵ a.a.O., S. 156 m.w.N.

เมื่อสังคมโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลง ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมาย เลือกตั้งให้สอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับ การเลือกตั้งสมाचิกรัฐสภา และใช้ระบบสัดส่วนสำหรับเขตเลือกตั้งใหญ่ฯ โดยมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1918 แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่มีผลใช้สืบที่จะได้มีการนับคะแนนใช้ เนื่องจากเกิดเหตุการณ์เดือนพฤษภาคมขึ้นเสียก่อน กล่าวคือ กลุ่ม ทหารเรือได้ก่อการปฏิวัติ เป็นเหตุให้พระจักรพรรดิ Wilhelm ที่สองได้ประกาศ สาธารณรัฐสังคมนิยม รวมทั้งองค์ราชายาห์ได้ประกาศสละราชิทธิ์ที่จะเลื่็งขึ้นครองราชย์ด้วย

ในสภากฎหมายชั่วคราว Scheidemann ซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกสภา สังกัด พรรคสังคมประชาธิปไตยเยอรมัน จึงได้ประกาศเปลี่ยนรูปของรัฐจากการเป็น ราชอาณาจักรมาเป็นสาธารณรัฐ และเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1918 สภาผู้ได้ รับมอบอำนาจจากประชาชน (Rat der Volksbeauftragten) ได้เข้าทำการยึด อำนาจสำเร็จ และใช้อำนาจปฏิวัติประกาศยกเลิกกฎหมายเลือกตั้งเก่าเสียทั้งหมด

1.3 สาธารณรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ (ค.ศ. 1918 - 1933)

สภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนได้ออกประกาศในฐานะที่เป็นรัฐบาล ที่มาจากการปฏิวัติว่า “นับแต่บัดนี้เป็นต้นไป การเลือกตั้งทั้งหลายสำหรับองค์กรของ รัฐ จะต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีลักษณะเสมอภาคทั่วไปโดยตรงและลับ โดยใช้ระบบ การเลือกตั้งตามสัดส่วน ทั้งนี้โดยที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหญิงและชาย จะ ต้องมีอายุอย่างน้อย 20 ปีบรูณ์” เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1918 สภาผู้ได้ รับมอบอำนาจจากประชาชนได้ประกาศใช้กฎยื้อกว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน และระบุยการเลือกตั้งสมาชิกสภา.r่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน โดยสภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนได้ยืนยันในประกาศเหล่านี้ถึงความ ต่อเนื่องของอำนาจจักรเยอรมัน ในโครงสร้างของการปกครองในระบบประชาธิปไตย แบบรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญที่สภา.r่างรัฐธรรมนูญจะยกร่างขึ้น ในวันที่ 19 มกราคม ค.ศ. 1919 จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา.r่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา มีจำนวนทั้งสิ้น 423 คน สมาชิกสภา.r่างรัฐธรรมนูญเริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1919 ที่เมืองไวมาร์ (Weimar) ซึ่งเป็นที่มาของชื่อของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในการประชุม

คณะกรรมการจัดการกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1919 ได้มีการประชุมครั้งสำคัญระหว่างผู้ที่สนับสนุนระบบการเลือกตั้ง ตามสัดส่วนกับผู้ที่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ซึ่งฝ่ายแรกนั้น เป็นแนวความคิดของสมาชิกพรรครสซ.คอมประชาธิปไตยเยอรมัน ด้วยเหตุผลทาง ประวัติศาสตร์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนฝ่ายหนึ่งมีตัวแทนทางความคิดที่สำคัญคือ Friedrich Naumann จากพรรครสซ.คอมประชาธิปไตยเยอรมัน ท่านได้แสดงความ คิดเห็นในการอภิปรายในสภาร่างรัฐธรรมนูญคัดค้านแนวความคิดที่จะนำการ เลือกตั้งตามสัดส่วนมาใช้ โดยให้เหตุผลว่า “ผลของการนำเอาระบบการเลือกตั้งตาม สัดส่วนมาใช้ก็คือ ความเป็นไปไม่ได้ของระบบกรุงแบบรัฐสภา”⁶ ซึ่งก็ได้รับการ ตอบโต้จาก Hugo Preuss ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงกระแสความคิดในสมัยนั้นว่า “การ นำระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนมาใช้ก็เหมือนกับการนำหลักความท้าไป ความ เสมอภาค และความลับของการเลือกตั้งมาใช้ ในแท้ที่ว่า เมื่อนำหลักการเหล่านี้มาใช้ แล้ว ก็เป็นไปไม่ได้ที่จะหมุนไฟฟ้าให้กลับไปมีสภาพเหมือนกับบุคคลอ่อนล้าได การที่ จะให้เลิกจะจากระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนแล้วหันกลับไปใช้ระบบการเลือกตั้ง แบบเสียงข้างมากเหมือนเดิม ก็เป็นไปไม่ได้ในทางการเมืองอันนั้น”⁷

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเยอรมัน (รัฐธรรมนูญฉบับใหม่) เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ค.ศ. 1919 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ วางรากฐานสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และกำหนดไว้ใน มาตรา 22 ให้ใช้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรแห่งอาณาจักร (Reichstag) ส่วนรายละเอียดต่างๆ ให้เป็นไปตาม กฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรายเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งแห่งอาณาจักรเยอรมันฉบับลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1920 กำหนดให้พลเมืองชายหญิงที่มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส่วน

⁶ Verhandlungen der verfassunggebenden Deutsche Nationalversammlung, Bd. 336, Anlagen zum stenographischen Bericht (22. Sitzung vom 4. April 1919), S. 242.

⁷ a.a.O., SS. 243.

ผู้
แล
คะ
คะ
จี
กู
օօ
พ.
ເງ
ໝາ
ປະ
ກູ
ໄຕ
ເລ
ໄນ
ພ
ວິ
ຈຳ
ໂຮ
ເນ
ຈຳ
ໜ

ผู้ที่จะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้นั้น จะต้องมีอายุครบ 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และได้รับสัญชาติเยอรมันมากแล้วเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ในส่วนของการลงคะแนนเสียงนั้น กกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคน มีคะแนนเสียงคงเหลือ 1 คะแนนเสียง และเนื่องจากกระบวนการเลือกตั้งเป็นระบบสัดส่วน จึงต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรค กกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้ใช้ระบบบัญชีรายชื่อแบบตายตัว กล่าวคือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีรายชื่อได้

สำหรับการจัดการเลือกตั้งนั้น กกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีการแบ่งเขตพื้นที่ของประเทศไทยทั้งหมดออกเป็นเขตเลือกตั้งจำนวน 35 เขตเลือกตั้ง โดยที่แต่ละเขตเลือกตั้งสามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนได้ตั้งแต่ 10 คน ถึง 20 คน ทั้งนี้เป็นไปตามขนาดของแต่ละเขตเลือกตั้ง ในส่วนของการประมาณข้อมูลของจำนวนคะแนนที่ประชาชนมาใช้สิทธิให้ออกมาเป็นจำนวนที่นั่นในสภากองพาร์กเมืองแต่ละพาร์กนั้น กกฎหมายเลือกตั้งกำหนดว่าพาร์กหนึ่งๆ จะได้ที่นั่นในสภากองพาร์กนั้นๆ ได้คะแนนเสียงครบ 60,000 คะแนน จะนั้นในระหว่างที่มีการนับคะแนนเสียง เลือกตั้งก็สามารถคำนวณจำนวนที่นั่นที่พาร์กการเมืองแต่ละพาร์กได้รับพาร์กนั้น กันไปด้วย ด้วยเหตุนี้ระบบวิธีคิดแปลงจำนวนคะแนนเสียงให้เป็นที่นั่นในสภากองแต่ละพาร์กตามวิธินี้ จึงได้รับการแนะนำว่า เป็นการคิดสัดส่วนแบบอัตโนมัติ⁸ และวิธีการคำนวณแบบนี้เองที่ทำให้จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากอง ต้องขึ้นอยู่กับจำนวนของผู้ที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งในครั้งนั้น นอกจากแล้ว กกฎหมายเลือกตั้งยังกำหนดวิธีการดำเนินการขั้นตอนไป หลังจากที่นับคะแนนเสียงในแต่ละเขตเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว โดยกำหนดให้มีการรวมเขตเลือกตั้งเข้าด้วยกันเป็นเขตเลือกตั้งใหญ่เป็นจำนวนทั้งสิ้น 17 เขตใหญ่ คะแนนที่เหลือเป็นเศษ กล่าวคือ มีจำนวนไม่ครบ 60,000 คะแนนของแต่ละพาร์กในเขตเดิม จะถูกนำมาร่วมกันแล้วทำการคิดตามระบบเดิมอีกรอบหนึ่ง แต่ในที่นี้จะมีข้อยกเว้นว่า พาร์กใดที่มีเศษ

⁸ ตามมาตรา 30 อนุมาตรา 1 ของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งราชอาณาจักร (RWG)

ของคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งเดิมเขตใดเขตหนึ่ง ก่อนที่จะรวมเป็นเขตใหญ่ มีจำนวนไม่ถึง 30,000 คะแนน จะถูกตัดสิทธิในการเข้าร่วมรับการแบ่งสรรที่นั่งในที่นี้ และเพื่อมิให้เศษของคะแนนที่เหลือต้องสูญเปล่าไป ก็จะมีการจัดสรรที่นั่งรอบสุดท้ายอีกรอบหนึ่ง โดยในที่นั่นเศษของคะแนนเสียงที่เหลือหักหมวดจากทุกเขต จะถูกนำมาคิดเป็นจำนวนที่นั่งตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งของพรรคร่วมในระดับประเทศ แต่อย่างไรก็ยังมีข้อจำกัดเป็นเงื่อนไขอยู่ว่า จำนวนที่นั่งที่พรรคร่วมได้รับในที่นี้จะต้องไม่มากกว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคร่วมจากเขตต่างๆ แล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการกีดกันพรรคร่วมที่มีคะแนนเสียงกระฉับกระเฉยไปตามส่วนต่างๆ ของประเทศในระดับหนึ่งนั่นเอง

ระบบการเลือกตั้งนี้ ทำให้พรรคลีกพรรคน้อยที่เข้าไปมีที่นั่งในสภาได้เป็นจำนวนมาก โดยบางสัญมีจำนวนพรรคร่วมในสภาถึง 15 พรรคร่วม จึงเป็นการยากที่จะจัดตั้งรัฐบาล และเมื่อสามารถตั้งรัฐบาลได้แล้วก็เป็นการยากที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไป รวมทั้งงานนิติบัญญัติเองก็เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จากการศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเยอรมัน ในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1919 จนถึงเดือนมีนาคม ค.ศ. 1930 พนักงานวิเคราะห์ระบุว่า จำนวนพรรคร่วมในสภาถึง 16 ชุด ซึ่งเมื่อถูกเฉลี่ยดูแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลชุดหนึ่งสามารถบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้เพียง 8 เดือนเท่านั้น และตามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีความพยายามและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเลือกตั้งเกิดขึ้นอย่างไม่ขาดสาย แต่ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองต่างๆ ก็คำนึงถึงประโยชน์เฉพาะหน้าของตน จนล้มลงไม่ถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ทำให้ความพยายามต่างๆ ที่จะผลักดันให้มีการแก้กฎหมายเลือกตั้งให้ดียิ่งขึ้น กลับเป็นความพยายามที่ไร้ผลโดยสิ้นเชิง

1.4 อาณาจักรที่สาม (ช่วงปี ค.ศ. 1933 - 1945)

ในการเลือกตั้งปลายปี ค.ศ. 1932 ปรากฏว่า พรรคนาซีเยอรมันภายใต้การนำของ ออดอลฟ์ 希特เลอร์ ได้รับที่นั่งในสภา มากกว่าพรรคอื่นๆ ประธานาธิบดีเยอรมัน จึงแต่งตั้งให้อดอลฟ์ 希特เลอร์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งอาณาจักร (Reichskanzler) เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1933 เมื่อได้ดำรงตำแหน่ง

นาย
พร
เต้า
กำ
เลือ
ผล
คง
กกล
ทา
ชน
รัฐ
โด
ฝ่า
สิร
(L
ค.
น่า
รัฐ
พ
มี
ไน
น
พ

นายกรัฐมนตรีแล้ว ยิตเล่อร์กเริ่มลงมือใช้กลไกของรัฐให้เป็นประโยชน์ต่อพระราชการเมืองของตนอย่างมีประสิทธิภาพและภายในระยะเวลาอันสั้น ยิตเล่อร์กได้เข้าควบคุมองค์กรทุกองค์กรให้อยู่ภายใต้掌控ตัวของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและกำจัดผู้มีแนวคิดอย่างอื่น เมื่อมีความมั่นใจเต็มที่แล้ว ยิตเล่อร์กได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 1933 ใน การเลือกตั้งครั้งนี้จึงเป็นการยืนยันผลงานในช่วงสั้นๆ นั้น และผลของการเลือกตั้งก็ปรากฏว่า พระဏชาดีได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น จนสามารถแปลงสภาพรัฐบาลประชาชนชั่วคราวให้กลายเป็นรัฐเผด็จการที่มีพระราชการเมืองเหลือเพียงพระคเดิมชั่วคราวคือพระဏชาดีนั่นเอง

เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ. 1933 รัฐสภาได้ตรากฎหมายที่มีชื่อยังเป็นทางการว่า กฎหมายเพื่อบำบัดภัยของประชาชนและของอาณาจักร หรือที่ได้รับการแนะนำในภายหลังว่า กฎหมายของอ่านเจ้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีชื่อเพื่อแสดงว่า รัฐสภาได้มอบอ่านเจ้าสิทธิขาดในการออกกฎหมายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญให้แก่ยิตเล่อร์ โดยที่ไม่ต้องย้อนกลับมาตามรัฐสภาพอิก อันเท่ากับเป็นการประกาศเลิกกิจการของฝ่ายรัฐสภาแน่นอน

เมื่อได้รับมอบอ่านเจ้าจากรัฐสภาพดังกล่าวแล้ว ในวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1933 ยิตเล่อร์กได้ให้อ่านเจ้าดังกล่าวในการตราพระราชกำหนดว่าด้วยการทำให้มลรัฐต่างๆ (Lander) เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับอาณาจักร (Reich) ซึ่งมีผลทำให้มลรัฐสูญเสียความเป็นเอกเทศของตนอย่างสิ้นเชิง และเท่ากับเป็นการยกเลิกความเป็นสหพันธ์รัฐ นั่นเอง เพราะกฎหมายฉบับนี้ยกเลิกสภาพของมลรัฐ ยกเลิกสภาพสูง และให้อ่านเจ้ารัฐบาลกลางสังคายของตนให้เข้ามาปกครองคลรัฐได้ด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชการเมืองได้มีประกาศอย่างเป็นทางการ สั่งยุบพระราชคอมมูนิสต์ และพระราชสังคมประชาชิปไทยเยอรมัน ส่วนพระคเดิมฯ นั้นแม้ไม่มีประกาศสั่งการยุบพระราชอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีผลเป็นการสลายพระราชต่างๆ ที่ไม่ใช่พระဏชาดีไปโดยปริยายนั่นเอง และเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับแนวโนบายของรัฐในเรื่องนี้ จึงได้มีการออกกฎหมายฉบับหนึ่งเพื่อห้ามการจัดตั้งพระราชการเมืองขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1933 และเมื่อมีการตรา

กฎหมายที่ชื่อว่า กฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพระครุการเมืองและรัฐชั้น เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1933 ก็เท่ากับเป็นการปิดทางสำหรับการก่อตั้งพระครุใหม่โดยลิ้นเชิง และเป็นการกำหนดให้อำนาจการเยอรมันกล้ายเป็นรัฐที่มีพระครุการเมืองพระครุเดียวอย่างถาวร

ท่ามกลางสภาวะเช่นนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งอภิเษกฯ ที่จัดให้มีขึ้นอีก 3 ครั้ง ภายใต้การปกครองธิตเลอร์ จึงเป็นการเลือกตั้งแบบพอเป็นพิธีเท่านั้น เพราะมีแต่พระครุชาชีวิตร่วมกันที่สามารถเข้าเสนอกตัญญุตคลให้ประชาชนเลือกได้ และเมื่อประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกผู้สมัครจากพระครุอื่นๆ ได้ การเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ใช่การเลือกตั้งอย่างเสรีภาพในสภาพดังกล่าวเป็นแต่เพียงตรา秧งสำหรับผู้มีอำนาจเท่านั้น ซึ่งห้ามที่สุดผู้มีอำนาจดังกล่าวก็ห้ามนำประเทศเข้าสู่สุสานความและต้องพบกับความหายใจที่สุด

1.5 การเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประสบการณ์ที่ชาวเยอรมันได้รับจากผลของการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญใหม่ ทำให้มีการถูกเกี่ยงกันอย่างหนาใหญ่เกี่ยวกับปัญหาการเลือกตั้งภายหลังจากที่สังคมโลกครั้งที่สองได้ลิ้นสุดลงแล้ว และเนื่องจากมีการแบ่งเขตการยึดครองประเทศเยอรมันโดยมาหานาจตะวันตกฝ่ายสัมพันธมิตรจะนั่นเมื่อรัฐบาลทหารของฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกหันไปทางชาติ ค่อยๆ คืนอำนาจการปกครองให้แก่คนเยอรมัน โดยเริ่มต้นจากการให้ประชาชนเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองระดับห้องถินก่อนก็ปรากฏว่าในแต่ละเขตยึดครองก็จะใช้กฎหมายเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป ซึ่งก็เป็นผลดีในเบื้องต้นแต่เมื่อการทดลองระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป และสามารถเปรียบเทียบผลที่แตกต่างกันของแต่ละระบบด้วย

รายงานปี ค.ศ. 1948 ที่ประชุมของผู้ว่าการของมูลรัฐต่างๆ ได้เห็นพ้องต้องกันว่า เป็นเวลาอันสมควรที่ประชาชนชาวเยอรมันจะปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบแล้ว จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ยกเว้นรัฐธรรมนูญคณะกรรมการชุดนี้ทำการประชุมกันที่เกาท์เทงหนึ่ง ที่มีชื่อว่า Herrenchiemsee ในทะเลสาบ Bodensee ซึ่งอยู่ทางตอนใต้ของเยอรมัน ในการประชุมดังกล่าวเป็นที่

เข้า
จะ¹
ยีด²
กนู³
See⁴
กนู⁵
นั้น⁶
เกี่ย⁷
คัว⁸
หล⁹
เลือ¹⁰
พื้น¹¹

กา¹²
หีร¹³
สำ¹⁴
ระบ¹⁵
ถีง¹⁶
คง¹⁷
ก¹⁸
ค¹⁹
ก²⁰

(Bc)
—
S/K

ແລະ
ອັດ
ຫຼົມ
ວິຊັ້ນ
ເນັ້ນ
ເຄ
ຈຳ
ຜູ້ມີ
ກັບ

ເມ
ກຣ
ຣຣ
ຈ
ຈ

ເຫັນໃຈກັນວ່າ ຮັບຮຽມນູ່ຢູ່ນັບທີ່ຈະມີກາຍກ່າວງ້ານື້ນ໌ຈະມີລັກຂະແໜ້ວຄວາ ກລ່າວຄືອ ຈະໃຫ້ນັບຄັບຮັບຮຽມນູ່ຢູ່ນັບນີ້ໄປຈົນກວ່າຈະມີກາຍຮັມດິນແດນຍ່ອມນັນ ສ່ວນທີ່ຖືກ ຍືດຄອງໂດຍສຫກພື້ເວີຍຕ ຈຶ່ງຂານານາມຮັບຮຽມນູ່ຢູ່ນັບທີ່ກ່າວງ້ານື້ນວ່າ ກູ່ທ່ານຍິ່ນຮູ້ນາ (Grundgesetz) ຮະບາກາລືອກຕັ້ງໄວ້ໃນກູ່ທ່ານຍິ່ນຮູ້ນາ ຊຶ່ງ Dr. Seeböhm ຂຶ້ງເປັນກຽມກາຮ່າກ່າວງ້ານື້ນໄດ້ແສດງເຫດຜູ້ລົງໄວ້ວ່າ “ເຮົາຈະຕ້ອງເຫັນໃຈວ່າ ກູ່ທ່ານຍິ່ນຕັ້ງແລະນັບນູ່ຢູ່ຕີເກີ່ຍກັນການເປີ່ຍັນແປ່ງແກ້ໄຂກູ່ທ່ານຍິ່ນຕັ້ງ ນັ້ນ ໄນເປັນສ່ວນໜຶ່ງຂອງຮັບຮຽມນູ່ທີ່ອີກກູ່ທ່ານຍິ່ນຮູ້ນາ ທັງນີ້ເພື່ອບໍ່ນູ່ຢູ່ຕີເກີ່ຍກັນເຮືອນີ້ເປັນເຮືອນີ້ທີ່ເຮົາຈະຕ້ອງປ່ອຍໃຫ້ມີກາຍພັດໝາໄປເອງຍ່າງມີຫົວໜ້ວ”⁹

ໃນສ່ວນໜຶ່ງນີ້ມີຄວາມເຫັນພ້ອງຕ້ອງກັນວ່າ ໃນກູ່ທ່ານຍິ່ນຮູ້ນານັ້ນ ຄວາມນູ່ຢູ່ຕີເຈັດພາສັນທີ່ເປັນຫຼັກເກມທີ່ນູ້ຮູ້ນາຂອງການເລືອກຕັ້ງທ່ານັ້ນ ວັນໄດ້ແກ່ ທັກຄວາມທ່ານີ້ໄປ ຄວາມເສີ່ງ ຄວາມເສມອກວາດ ທັກການເລືອກຕັ້ງໄດ້ຕຽນແລະທັກການ ເລືອກຕັ້ງໂດຍລັບ ສ່ວນເຮືອນີ້ຂອງຮະບາກາລືອກຕັ້ງນັ້ນໄໝ່ຄວາມນູ່ຢູ່ຕີໄວ້ໃນກູ່ທ່ານຍິ່ນຮູ້ນາ¹⁰

ເນື້ອວັນທີ 15 ຕຸລາຄມ 1948 ດະນະກົມາທີ່ກ່າວງ້ານຍິ່ນຮູ້ນາ ເລືອກຕັ້ງ ໄດ້ມີ ການປະຊຸມເພື່ອຕັດສິນໃຈເລືອກຮະບາກາລືອກຕັ້ງສໍາຫັນການເລືອກຕັ້ງຄັ້ງແຮກໜັງຈາກ ທີ່ມີການປະກາດໃຫ້ກູ່ທ່ານຍິ່ນຮູ້ນາແລ້ວ ໃນການພິຈາດນັ້ນມີການກຳທັດປະເທັນ ສໍາຫັນການພິຈາດນາໂດຍເຮົາຈະການົບການເລືອກຕັ້ງທີ່ເປັນທີ່ຮູ້ຈັກແພ່ວທ່າຍກ່ອນຄືອ ຮະບາກາລືອກຕັ້ງທີ່ໃຫ້ອໍາຍືໃນປະເທດອັກກຸາ ຊຶ່ງເປັນຮະບາກທີ່ໃນທາງວິຊາກາລ່າວ່ານາ ດື່ງກ່ອນຂັ້ນມາກ ປະກູ່ວ່າດະນະກົມາທີ່ກ່າວງ້ານມີໄວ້ຮັບທັກກາຮະບາກລັດກ່າວ່າດ້ວຍ ຄະແນນເສີຍ 5 : 3 ສ່ວນຮະບາດິນທີ່ໃຫ້ໃນຮັບຮຽມນູ່ຢູ່ນັບໄວ້ມາຮ ປະກູ່ວ່າດະນະ ກົມາທີ່ກ່າວງ້ານມີມືເປັນເອກັນທີ່ ປະລິເສຮະບາກລັດກ່າວ່າ ໂດຍໃຫ້ເຫດຜູ້ລືຖືຜ່ານ ຄະແນນຄວາມຈະສ່ວນໃນການຕັດສິນໃຈເກີ່ຍກັນຕ້ວນຸກຄລດ້ວຍ¹¹ ເນື້ອຕັດຮະບາກ

⁹ Stenographischer Bericht über die Sitzungen des Parlamentarischen Rates (Bonn 1948/49), 3. Sitzung, 9. September

¹⁰ a.a.O., S.109.

¹¹ a.a.O.; vgl. Auch H. Meyer, Wahlsystem u. Verfassungsordnung, Frankfurt/M 1973, S/32.

เลือกตั้งแบบบริสุทธิ์ทั้งสองระบบออกໄไปแล้ว จึงเหลือทางเลือกไว้เฉพาะสำหรับระบบการเลือกตั้งที่มีลักษณะประسانเข้าด้วยระบบการเลือกตั้งทั้งสองแบบเท่านั้น และระบบที่กล่าวถึงนี้ปรากฏว่าได้มีการทดลองใช้แล้วในการเลือกตั้งระดับมหภาคของ banglaru

กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1949 โดยกำหนดแต่เพียงหลักการ ส่วนในรายละเอียดนั้น กฎหมายฉบับนี้มุ่งค่าน้ำใจให้แก่มหภาคแต่ละมหภาคที่จะต้องไปกำหนดเอง หลักการตามกฎหมายฉบับนี้ก็คือ สมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะต้องประกอบด้วยสมาชิกไม่น้อยกว่า 400 คน โดยสมาชิกร้อยละ 60 ของทั้งหมด (242 คน) จะเป็นสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้ง ที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ใน การเลือกตั้งแบบ เสียงข้างมากธรรมดា และคะแนนที่ลงให้แก่ผู้สมัครับเลือกตั้งแต่ละพรรครายเขต เลือกตั้งนั้นเองจะถูกนำมารวบรวม เพื่อคิดเป็นคะแนนสำหรับในระดับมหภาค การคิดคะแนนรอบสองนี้จะแบ่งจำนวนที่นั่งในสภาที่เหลือไว้ร้อยละ 40 ไปตาม สัดส่วนของคะแนนที่พรรครับ โดยที่แต่ละพรรคจะเสนอัญชีรายชื่อของผู้สมัคร ในนามของพรรครับแต่ละมหภาค เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาส พิจารณาลงหน้า

ในการพิจารณาแบ่งจำนวนที่นั่งในสภาโดยอาศัยบัญชีรายชื่อนี้ จะมี เครื่องดับอยู่ที่ว่า จำนวนที่นั่งที่พรรครับได้รับโดยตรงจากเขตเลือกตั้งต่างๆ จะถูกหักออก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระบบสัดส่วนนั้น ครอบคลุมการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งไว้อีกชั้นหนึ่ง และที่สำคัญก็คือมีการนำเอาข้อห้ามมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกว่า หากพรรครับเมือง ได้ได้คะแนนเสียงภายในมหภาครวมกันไม่ถึงร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด ภายในมหภาค หรือไม่ได้ผู้แทนจากเขตเลือกตั้งอย่างน้อยหนึ่งคน บัญชีรายชื่อของ พรรคนั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาในการแบ่งผู้แทนตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ หั้นนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาพรรคเล็กพรรคน้อยในส่วนนั้นเอง

สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สอง ได้มีการตรากฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งมีผล เห็นได้ยากับกฎหมายเลือกตั้งฉบับก่อน กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะกับ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนฯ ครั้งที่สอง กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้แตกต่างจาก กฎหมายฉบับก่อนไม่มากนัก โดยกำหนดเปลี่ยนแปลงสัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งกับสมาชิกสภาฯ ที่มาจากการบัญชีรายชื่อให้มีสัดส่วนเท่ากันกล่าวคือ ร้อยละ 50 สำหรับห้องส่องประทศ สำหรับผู้ใช้สิทธิคราวนี้นับเป็นครั้งแรกที่จะมี สิทธิลงคะแนนได้สองคะแนน โดยคะแนนเสียงที่หนึ่งใช้สำหรับเลือกผู้แทนจากเขต เลือกตั้ง ในขณะที่คะแนนเสียงที่สองใช้สำหรับเลือกผู้แทนจากบัญชีรายชื่อซึ่งให้มา การคิดคะแนนแบบสัดส่วน สำหรับเกณฑ์ร้อยละ 5 จากกฎหมายฉบับก่อนนั้นก็ยัง คงมีผลให้บังคับต่อไป กล่าวคือ พรุ่งนี้ได้คะแนนเสียงที่สองไม่ถึงร้อยละ 5 จะ ไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งจากบัญชีรายชื่อ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องมีผู้แทนจากเขต เลือกตั้งอย่างน้อยหนึ่งคน

มาถึงกฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์รัฐฉบับที่สาม จะบังลงวันที่ 7 พฤษภาคม
ค.ศ. 1956 เป็นกฎหมายเลือกตั้งที่ไม่เจาะจงให้ใช้กับการเลือกตั้งครั้งหนึ่งเพียง
ครั้งเดียวแต่กฎหมายทั้งสองฉบับที่ได้ก่อความไม่แล้ว และทำทายที่สุดเมื่อวันที่ 8 มีนาคม
ค.ศ. 1985 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้ง เมลี่ยนแปลงวิธีคิดสัดส่วนให้
ทันสมัยขึ้น ดังรายละเอียดที่จะมีการนำเสนอต่อไป

2. ก្រោមាយលើកតុងខែសេដ្ឋកិច្ចសាធារណរៀប្ស័យនៃរដ្ឋមន្ត្រី
និងជំរឿន

2.1 เนื้อหาและการกิจกรรมการเลือกตั้งในนิติรัฐ

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการปกครองในนิติรัฐ ที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยคือ จะต้องมีสภานิติบัญญัติเป็นตัวแทนของประชาชน ที่กำหนดให้หลักในการปกครองประเทศ สภาดังกล่าวนี้จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามระยะเวลาที่กำหนด ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นจุดสุดยอดของกระบวนการสร้างความมั่นคงและเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน ซึ่งจะเป็น

มาถึงปัจจุบันนี้แล้ว การเลือกตั้งยังเป็นการท้าให้หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ปรากฏเป็นรูปธรรมต่อสายตาของประชาชน กล่าวคือหลักการที่ว่าอำนาจอยู่ในมือประชาชน¹² ดังนั้น จึงนับได้ว่า การเลือกตั้งเป็นขั้นตอนหลักสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ของเยอรมันตามกฎหมายพื้นฐานนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รู้เรื่องกรณีได้เคยอธิบายขยายความไว้ว่า “คือการออกเสียงของพลเมือง เพื่อแสดงเจตจำนงของก็ตามว่า บุคคลใด สมควรที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในสภากาแฟ แทนตน ในช่วงระยะเวลา 4 ปี จากนั้นไป ซึ่งถือได้ว่า เป็นการแสดงเจตจำนงของพลเมืองผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งมวลอย่างมีเอกภาพ และในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจอยู่ในมือของตน¹³ และการแสดงเจตจำนงของพลเมืองเช่นนี้ สำหรับระบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมเป็นการแสดงออกของประชาชน¹⁴ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

การที่จะพิจารณาประเด็นที่ว่า การเลือกตั้งได้เป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการแท้จริงของประชาชนหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ในการเลือกตั้งนั้นประชาชนมีทางเลือกรหัสว่างผู้สมควรหลาย ๆ คน ที่เป็นตัวแทนของแนวความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกันหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะในประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย จะมีปรากฏการณ์ที่สำคัญก็คือ ความหลากหลายของแนวความคิด และมีการยอมรับความแตกต่างกันในทางความคิด

¹² มาตรา 20 อนุมาตรา 2 ของกฎหมายพื้นฐาน และโปรดดู BVerfGE 20, 56 (113); 29, 154 (164)

¹³ BVerfGE 47, 253 (276).

¹⁴ BVerfGE 44, 125 (140) คำพิพากษานี้ต้องการสร้างให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการเลือกตั้งตามความเชื่อใจของประเทศเสรีประชาธิปไตย กับการเลือกตั้งที่เคยดำเนินการมาในประเทศกลุ่มยุโรปตะวันออกซึ่งท่อง่ายให้อธิบายโดยกลุ่มของอดีตสหภาพโซเวียตซึ่งยังคง

การ
ชน
ว่า
เป็น
รวม
นาย
ได
ก่อ
เม
นง
เเร
เเก¹
น
า
ร
1

การยอมรับความแตกต่างกันในทางความคิดนี้ นับได้ว่าเป็นจุดเด่นที่สุด ของประเทศที่มีการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการ ยึดถือหลักความจริงที่ว่า ความแตกต่างกันในทางความคิดนั้นเป็นธรรมชาติของทุก สังคม และนั้นในสังคมเสรีประชาธิปไตยจะมีเจ้ามือท้องถิ่นและหัวหน้ากลุ่มใดในการที่จะ จัดการกับแนวความคิดต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม รวมทั้งให้ความเป็นธรรมแก่แนว ความคิดเหล่านั้นด้วย ซึ่งหมายความว่า แม้แต่ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยก็ได้รับความ คุ้มครองและมีโอกาสที่จะมีปากมีเสียงในสภาพัฒนาฯ ได้

อาจกล่าวได้ว่า การเลือกตั้งของประชาชนนอกจจะเป็นการให้ความชอบ ธรรมแก่ฝ่ายที่ได้รับการเลือกตั้งแลวยังเป็นการควบคุมการดำเนินงานของสภาพัฒนาฯ ชุดที่ผ่านมาอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภารกิจสำคัญนี้เป็นภารกิจของสภาพา ร์ก็คือการบัญญัติกฎหมายและภารกิจที่จะผ่านร่างกฎหมายมาเป็นที่จะต้องมีเสียงข้าง มากในสภาพา นนอกจากนั้น การเลือกตั้งที่ดีก็ควรจะเป็นการเลือกตั้งที่นำมาซึ่งสภาพาที่ เชื่อมแข็ง สามารถตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเข้าบริหารประเทศได้อีกด้วย

2.2 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง

กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดไว้ในมาตรา 38 อนุมาตรา 1 ประโภคแรกว่าสมาชิกสภาพัฒนารายบุคคล (Bundestag) ย่อม ได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป โดยตรง โดยเสรี โดยเสมอภาค และโดยลับ มาตรา 28 อนุมาตรา 1 ประโภคที่ 2 ก็กำหนดทำนองเดียวกัน สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาพานระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ดังนั้น เมื่ออ่าน ประกอบกับมาตรา 20 อนุมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐานซึ่งกำหนดให้กฎหมายตาม รัฐธรรมนูญนั้นผูกพันอ่อนน้ำรัฐทั้งปวง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงตีความให้ หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้มีสถานะเช่น สิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับกับการลงคะแนนหรือการลงมติทางการเมืองทุกประเภท¹⁵

¹⁵ BVerfGE 47, 253 (276.) 49, 15 (19) รวมทั้งการเลือกตั้งแทนต่าง ๆ ของผู้พิพากษา (BVerfGE 66, 270 (29) และองค์กรในมหาวิทยาลัย 39, 247 (24).

โดยหลักแล้วหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้ใช้ได้สำหรับการเลือกตั้งในทุกขั้นตอน กล่าวคือ ตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง การเลือกตั้ง การนับคะแนนและการคิดคะแนนให้เป็นผลของการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะเน้นการบังคับใช้หลักเกณฑ์นี้เป็นพิเศษกับการใช้สิทธิทั้งในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการใช้สิทธิรับเลือกตั้ง¹⁶ นักวิชาการทางกฎหมายมาชัน ส่วนใหญ่รวมทั้ง Prof. Klaus Stern ด้วย¹⁷ จึงจัดให้หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเป็นสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายมาชันของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยที่สิทธิเรียกร้องนี้มีฐานะเท่ากับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีฐานะเห็นเดียวกับสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งแม้จะไม่ถูกบัญญัติอยู่ในกลุ่มสิทธิขั้นพื้นฐาน¹⁸ แต่จากธรรมเนียมปฏิบัติและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์แล้ว สิทธิเหล่านี้คือสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองนั่นเอง¹⁹ ซึ่งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนี้ จึงถือเป็นสาเหตุฟ้องให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลจะสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวถึงขนาดทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป หรืออาจทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงได้

2.2.1 หลักความทั่วไปของการเลือกตั้ง (Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl)

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้อนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ให้ความหมายว่าโดยหลักแล้ว ผู้ที่ถือสัญชาติเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไม่อาจที่จะจำกัดสิทธิคนเหล่านี้ โดยอ้าง

¹⁶ BVerfGE 11, 266 (272); 57, 43 (56).

¹⁷ K. Stern, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl., München 1984, S.321.

¹⁸ สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันนั้นตามมาตรา 1 อนุมาตรา 3 ของกฎหมายขั้นพื้นฐาน (GG) บัญญัติให้มีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการโดยตรง เช่นเดียวกับกฎหมาย

¹⁹ BVerfGE 1, 208 (242); 51, 222 (234).

สาเหตุความเป็นพลเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสังกัดกลุ่มภาษาใดภาษาหนึ่งและไม่อาจจำกัดสิทธิโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นเพศ แห่งพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การถือสิทธิ สถานะทางการศึกษาหรือทางอาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสินบุคคลใดบุคคลหนึ่งว่ามีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่²⁰ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง

นอกจากนี้แล้วควรรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังตีความต่อไปว่าหลักที่ว่าการเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยทั่วไปนี้เป็นหลักเกณฑ์อย่างที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ใหญ่ๆ หลักความเสมอภาค ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 อนุมาตรา 1 ของกฎหมายพื้นฐาน โดยที่หลักความทั่วไปของการเลือกตั้งจะเน้นรูปแบบเป็นพิเศษ พลเมืองทุกคนต้องสามารถที่จะใช้สิทธิโดยเท่าเทียมกันตามรูปแบบเท่าที่จะเป็นไปได้²¹ และการได้ใช้สิทธิต้องไม่กระทบต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา 3 อนุมาตรา 1 แห่งกฎหมายพื้นฐานด้วยเสมอ²²

อย่างไรก็ตาม มีได้หมายความว่าจะไม่มีการจำกัดสิทธิใดๆ เลย เพียงแต่ว่าการจำกัดสิทธิซึ่งเป็นการขัดต่อหลักความทั่วไปของการเลือกตั้งนี้ จะทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่อธิบายได้ กล่าวคือ ตามเงื่อนไขแล้วต้องทำเช่นนั้นและการกระทำนั้นมีเหตุผลที่ต้องสนับสนุน²³

2.2.2 หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl)

การเลือกตั้งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเลือกตั้งข้อนี้ เมื่อการลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทำนั้นที่เป็นตัวกำหนดว่าผู้ใดจะได้เข้าไปนั่งใน

²⁰ BVerfGE 15, 165 (166f.).

²¹ BVerfGE 28, 220 (225); 60, 162 (167).

²² BVerfGE 1, 208 (242); 36, 139 (141).

²³ BVerfGE 60, 162 (168).

สภាឡັດແຫນງພະຍານ ແລະ ໂດຍວິທີນີ້ເກີນນັ້ນທີ່ຈະກ່າວໄດ້ວ່າການເລືອກຕັ້ງເປັນໄປຕາມ ເຈຕຳຈຳນັ້ນຂອງປະຊາທິປະໄຕ²⁴ ພັກອັນເນື້ນມີໄດ້ທໍາມເນັພາກເລືອກຕັ້ງແຫນ່ພື້ນທີ່ຈະໃຫ້ ຕັ້ງແຫນ່ໄປລົງຄະແນນເລືອກຜູ້ແຫນ່ອີກທີ່ທີ່ເກີນນັ້ນ ແຕ່ທໍາມທຸກອອກຕົກທີ່ຈະເຂົາມາທຳ ທັ້ນທີ່ເປັນຕັ້ງແຫນ່ຂອງປະຊາທິປະໄຕພື້ນທີ່ເລືອກຜູ້ແຫນ່ຕາມອ່ານຸຍາໃຈຂອງຕົນເອງ²⁵ ອະນັ້ນ ໃນການເລືອກຕັ້ງແຕ່ລະຄົ້ງຄະແນນເສີຍງົງຄະແນນເສີຍງົງທີ່ລົງໄປຈະຕັ້ງກຳທັນດໄດ້ ແກ່ນອນວ່າຈະໄຟຕັກແກ່ຜູ້ສັມຄຽນໄດ້ ແລະ ເມື່ອລົງຄະແນນໄປເລັກກີໄມ້ຜູ້ໄດ້ອີກທີ່ຈະມາ ມີອິທີພລຕ່ອຜລຂອງການເລືອກຕັ້ງໄດ້ອີກ ນອກຈາກການໃຊ້ວິທີກາທາງຄົນຕະຫຼາດເຂົາມາ ຄຳນວນຕັ້ງເລົດີບຂອງຈຳນວນຄະແນນເສີຍງົງເກີນນັ້ນ

ສໍາຫັບການເລືອກຕາມນັ້ນທີ່ເລືອກຕັ້ງທີ່ຜູ້ລົງຄະແນນເສີຍງົງໄມ້ມີອິທີພລ ຕ່ອການກຳທັນດໄຕວຸນບຸຄລ ໃນນັ້ນຢູ່ຜູ້ລົງຄະແນນຈາຈປະສົງຄຈະເລືອກເພີ່ມງົບປຸຄລເດີຍວ ແຕ່ກົດຕົວເລືອກນຸບປຸຄລລົ່ນທີ່ມີຂໍ້ອ່ອງຍູ້ໃນນັ້ນຢູ່ຕ້ອງການ ກຣົນີ້ຄາລັງຮູ້ຮ່ວມນຸ້ມແໜ່ສຫັ້ນ໌ ຕັດສິນວ່າ ການເລືອກຕັ້ງຕາມນັ້ນທີ່ເກີນນັ້ນ ໄນບັດຕ່ອທລັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍຕຽບຕາມທັກທີ່ ນັ້ນທີ່ມີຢູ່ຂໍ້ອ່ອງນຸບປຸຄລຕ່າງໆ ແກ່ນອນ ກ່າວເຄື່ອງຜູ້ເລືອກທານລ່ວງໜ້າວ່າທາກລົງ ຄະແນນເສີຍງົງຂອງຕົນໄທ້ແກ່ນັ້ນແລ້ວ ຈະຫ່ວຍສິ່ງໃຫ້ນຸບປຸຄລທີ່ຕົນທານຂໍ້ອ່ອງເລັກເຂົ້າສູ່ສກາ ໄດ້ໂດຍທີ່ໄມ້ມີອິທີພລຕ່ອຜລກອື່ນໄດ້ມາທຳທັນທີ່ຕັດສິນແຫນ່ອີກຫັ້ນໜີ້²⁶

2.2.3 ພັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍເສີ (Grundsatz der Freiheit der Wahl)

ພັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍເສີນີ້ເປັນເງື່ອນໄຂລໍາຄັນຂອງການເລືອກຕັ້ງ ຈຶ່ງ ທາກການເລືອກຕັ້ງໄມ້ເປັນໄປຕາມພັກນີ້ແລ້ວ ພັກເກົດທີ່ພື້ນຖານຂອງການເລືອກຕັ້ງຂອ່ອນໆ ຖໍ່ກົດຕົວຄວາມໝາຍໄປໂດຍບໍ່ຢູ່ຢືນ²⁷ ແລະ ການເລືອກຕັ້ງນັ້ນກີ່ໄມ້ອາຈເຮັດໄດ້ເລີຍວ່າ ເປັນການເລືອກຕັ້ງໃນການປັກປອງຕາມຮັບອນປະชาຕີປໍໄຕຍ

ພັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍເສີ ມາຍຄວາມວ່າຜູ້ມີສິທີທີ່ອາກເສີຍເລືອກຕັ້ງ ຖຸກຄົນຍ່ອມໃຫ້ສິທີຂອງຕົນໄດ້ໂດຍປາກຈາກການໃຊ້ກໍາລັງນັ້ນຕັບ ທີ່ອຄວາມກົດດັນທາງ

²⁴ BVerfGE 3, 45 (49f.).

²⁵ BVerfGE 3, 45 (50f.) ; 47, 253 (279f.).

²⁶ BVerfGE 3, 45 (50) ; 21, 355f. ; 47 253 (281, 283).

²⁷ Klaus Stern, a.a.O., S. 314ff.

ຈົດ
ຝ່າ
ມີ
ອດ
ຄົດ
ເລື
ສ່ວ
ສະ
ແຮ
ພ^ະ
ກ^າ
ເຮີ
ເຫັ
ໜ້າ

ກ^ະ
ເນີ
ກ^າ
ອ^ໂ
ໂ^ດ
ງ^ໝ

จิตใจหรือการใช้อิทธิพลใดๆ ต่อการตัดสินใจ ไม่ว่าการใช้อิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น และระหว่างการเลือกตั้งหรือแม้แต่ภายหลังการเลือกตั้งก็ตาม มิให้มีการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปใด²⁸ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระในกระบวนการสร้างความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้อนี้คุณลักษณะการตรวจสอบการเลือกตั้งและโดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณลักษณะการหาเสียงเลือกตั้งด้วย สำหรับสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งนั้นควรรู้ธรรมเนียมที่ได้มีคำตัดสินว่าการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้²⁹ และสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะมีลักษณะเสรีได้ก็ต่อเมื่อการคัดเลือกสมาชิกพรรครเข้าสมัครรับเลือกตั้ง การกระทำในที่ประชุมสมาชิกพรรครหรือที่ประชุมกลุ่มการเมืองที่จะส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งย่อมหมายความว่าการเลือกผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะมอบหมายให้คณะกรรมการพรรคนั้นผู้ตัดสินแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นโดยการกำหนดของกฎหมายหรือเป็นในทางข้อเท็จจริง³⁰

สำหรับการใช้อิทธิพลโดยการใช้กำลังบังคับ หรือทำให้เกิดความกดดันดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น โดยทั่วไปแล้วก็หมายถึงการกระทำต่าง ๆ หรือมีการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจหรืออำนาจทางสังคมที่เหนือกว่า เช่น ฉายโภคจาก การที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาอาศัยตนอยู่ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นต้องลงคะแนนเสียงไปในทางเดียวทันทีตามความต้องการของผู้ที่ฉายโภคสนั้น การกระทำดังกล่าวหากจะเป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบของความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเรื่องมั่นมาตรา 108 ความผิดเกี่ยวกับการกระโจกขู่คุกคามผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มาตรา 108 เอ (ความผิดเกี่ยวกับการหลอกหลวงผู้มี

²⁸ BVerfGE 7, 63 (69); 66, 369 (380).

²⁹ BVerfGE 41, 399 (417); 47, 253 (282).

³⁰ BVerfGE, 47, 253 (282f.).

ลิทธิออกเสียงเลือกตั้ง) และมาตรา 108 บี (ความผิดเกี่ยวกับการให้ลินบนผู้มีลิทธิออกเสียงเลือกตั้ง) แล้ว การกระทำเหล่านี้ยังเป็นเหตุพ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งนั้นๆ เป็นโมฆะได้ออกด้วย หากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นมีอิทธิพลจนทำให้ผู้มีลิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้น และไม่อาจจะตัดสินใจเลือกอย่างเสรีได้³¹ และการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้ย่อมขัดต่อหลักที่ว่าไปของความเสมอภาคตามมาตรา 3 ของกฎหมายขั้นพื้นฐานของเยอรมันสมอ³²

2.2.4 หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค (Grundsatz der Gleichheit der Wahl)

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด กล่าวคือ การท่องร้องหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักความทั่วไปของ การเลือกตั้ง และทำให้หลักความทั่วไปของการเลือกตั้งมีความสมบูรณ์ขึ้นในแห่งที่ทำให้ คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีลิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ นอกจานั้นแล้วหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้ยังเสริม หลักการเลือกตั้งโดยเสรีอีกด้วย

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายขั้นพื้นฐาน มาตรา 38 อนุมาตรา 1 สำหรับการเลือกตั้งสภาผู้แทนแห่งสหพันธ์ และ ในมาตรา 28 อนุมาตรา 1 สำหรับการเลือกตั้งระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น โดยที่ หลักความเสมอภาคของการเลือกตั้งมุ่งเน้นเป็นอันดับแรก คือ ผู้มีลิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนควรจะใช้ลิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตนเพื่อแสดงความมีส่วนร่วมของตนในอำนาจรัฐได้หรือความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยที่มีความเท่าเทียมกัน ตามรูปแบบมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ สำหรับคำว่าความเท่าเทียมกันตามรูปแบบ หรือความเท่าเทียมกันตามกฎหมายนั้น Prof. Dr. Heinrich Triepel (1868-1942)

³¹ BVerfGE 66, 369 (380, 384).

³² W. Schreiber, Handbuch des Deutschen Wahlrechts, Bd.I,S. 66.

ได้
ตา:
เท่า
กฯ
กฎหมาย
ถึง
หลั
กร
จะ^น
สำ^จ
เส^ล
จะ^ค
จะ^ร
กฯ
คง^ค
จะ^พ
จะ^ร
จะ^อ
จะ^ค
จะ^น
เร^เ
ส^เ
เร^เ

ได้เคยเสนอให้แยกพิจารณาให้ดีกับคำว่าความสมดุลย์ โดยที่ “ความสมดุลย์นั้น ตามรากศัพท์แล้วหมายถึงความเท่ากันของแรงหรืออำนาจนอก แต่ความ เท่าเทียมกันตามกฎหมายหมายถึงความเท่าเทียมกันในแง่ของการมีสิทธิต่างๆ และ การมีโอกาสที่จะใช้สิทธิต่างๆ เหล่านั้น สิทธิที่จะเรียกร้องความเสมอภาคตาม กฎหมายนั้นหมายถึงสิทธิที่จะเรียกร้องความเท่าเทียมกันในการที่จะมีสิทธิต่างๆ ได้ ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็มาจากความคิดง่ายๆ ที่ว่า หลักการความเสมอภาคในทางกฎหมายนั้นจะไร้ประโยชน์ไปทันที หากว่าบุคคล ทุกคนมีอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมเท่าเทียมกันทุกกรณี³³

³³ Heinrich Triepel, *Die Hegemonie*, Stuttgart, 1938, S.21.

³⁴ BVerfGE 1,208 (248) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเห็นว่าทั้งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว ดังที่ใช้อยู่ในอังกฤษและระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนต่างก็สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามมีความพยายามที่จะพิสูจน์ว่าระบบแรกนั้นดีกว่าระบบหลังคุณ เช่น H. Meyer, *supra* note 11, S. 223f.

คะแนนที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่หนึ่งเท่านั้นที่จะส่งผลให้ผู้แทนผู้เสื้อสีสู่สภาได้ ขณะที่ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนให้ได้ทั้งค่าการนับและค่าการลงคะแนนที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนเสียงที่ลงไปเมื่อมีได้ลงให้กับพรรครึ่งที่ได้คะแนนรวมมากที่สุดในเขตหนึ่น ก็ยังช่วยผลักดันให้พรรครึ่งที่ได้รับคะแนนนั้นไปส่งผู้แทนเข้าสู่สภาได้ตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรครึ่งที่ได้รับ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันได้พัฒนาหลักความสอดคล้องกับระบบขึ้นมา³⁵ กล่าวคือ หากการเลือกตั้งส่วนได้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบไดร์ก์จะต้องดำเนินการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับระบบที่ใช้นั้น จะนำมาตรฐานของระบบการเลือกตั้งแบบหนึ่งมาอ้างเป็นอ้างเพื่อลดมาตรฐานของระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งไม่ได้

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน กล่าวคือ รวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในรัฐสภาให้แก่พรรคร่วมๆ

เกี่ยวกับการดำเนินงานของพระราชกรณียกอง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันใช้หลักความเท่าเทียมกันในແร่ของโอกาส ซึ่งเป็นหลักที่พัฒนาต่อมากจากหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคส่วนหนึ่ง โดยศาลรัฐธรรมนูญฯ ได้ชี้ว่า การประกันโอกาสที่เท่าเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นปัจจัยสำคัญสำคัญ กระบวนการสร้างความเห็นและเจตจำนงทางการเมืองอย่างเป็นอิสระของประชาชน ตามกฎหมายพื้นฐาน³⁶ และหลักความเท่าเทียมกันในແร่ของโอกาสนี้กำหนดให้พระราชกรณียกองทุกพรรคและผู้สมัครอิสระทุกคน “มีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงและในทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง เพื่อให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการแบ่งขันเพื่อรับคะแนนเสียงจากประชาชน”³⁷ หลักความเท่าเทียมกันในແร่ของโอกาส นี้มีบทบาทอย่างมากในการหาเสียงเพาะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการนีการ

³⁵ BVerfGE 1,208 (246).

³⁶ BVerfGE 44, 125 (145) ; 51, 222 (235).

³⁷ BVerfGE 47, 198 (226).

แบ่ง
สถา
การ
ประ^๑
เป็น^๒
เลือ^๓
ประ^๔
เลือ^๕

ให้^๖
แม้^๗
หล^๘
กฯ^๙
ปล^{๑๐}

3.

8
ล่า^{๑๑}
ป.^{๑๒}
เริ่^{๑๓}
ลະ^{๑๔}

ຈລໃຫ້
ຈແລະ
ຮຄທ່
ປສ່ງ
ກໃຫ້
ກັ້ນ
ນີ້ນ
ຕັ້ງ
ດ້ວ
ຍງ
ສົນ
ເຮ
ງ
ນ
າ
1

ແມ່ນເວລາໃຫ້ທາເລີຍທາງວິທີຢູ່ ໂກຮ້າຄົນຂອງຮັບ ການອຸນຸມາດໃຫ້ໃຊ້ທົ່ວປະເມີນຫຼືວ່ອ
ສຕານທີ່ສາຫະແນໃນການທາເລີຍ ການປັດໂປສເຕອຣທາເລີຍຕາມທົ່ວຄຸນແຕລວດຈຸນ
ກາຮັດເຊຍຄ່າໃໝ່ຈ່າຍໃນການທາເລີຍທີ່ຮັບຈ່າຍໃຫ້ແກ່ພຽງການເນື່ອງຕ່າງໆ

2.2.5 ທັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍລັບ (Grundsatz der geheimen Wahl)

ທັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍລັບເປັນສາරະສຳຄູນຂອງການເລືອກຕັ້ງໃນຮະບນ
ປະເທດປີໄຕ ແລະເປັນຕົວຄຸນທັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍເສີ່ງ ເພົ່າທີ່ການເລືອກຕັ້ງໄຟ
ເປັນໄປໂດຍລັບແລ້ວ ການເລືອກຕັ້ງກີ່ນີ້ຈ່າຍທີ່ຈະເປັນການເລືອກຕັ້ງໂດຍເສີ່ງໄດ້ ທັກການ
ເລືອກຕັ້ງໂດຍລັບນີ້ໃຫ້ຄວາມຄຸ້ມຄອງທັງຜູ້ມືສີທີ່ອກເສີຍເລືອກຕັ້ງແຕ່ລະຄນະລົດ
ປະໂຍ້ນ໌ສ່ວນຮຸມດ້ວຍ ໃນຂະນະເດືອກກັນຂ້ອນບັນດັບທັງໝາຍທີ່ອອກມາເພື່ອໃຫ້ການ
ເລືອກຕັ້ງເປັນໄປຕາມທັກການນີ້ຈຶ່ງມີລັກຂະແນນັບດັບ

ຕາມທັກການເລືອກຕັ້ງໂດຍລັບແລ້ວຈະຕ້ອງດໍາເນີນການເລືອກຕັ້ງໄມ່
ໃຫ້ຜູ້ໄດ້ການໄດ້ເລີຍວ່າຜູ້ລົງຄະແນນອອກເສີຍເລືອກຕັ້ງແຕ່ລະຄນະຕັດສິນໃຈເລືອກໄຄຣ
ແມ່ວ້າຕ້າງຜູ້ເລືອກເອງຈະໄຟປະສົງໃຫ້ການເລືອກຂອງທານເປັນຄວາມລັບ ກີ່ນີ້ຈ່າຍປົງລົງ
ທັກກົນໄດ້ ແລະຕ້ອງດໍາເນີນການເລືອກຕັ້ງຂອງທານໄປຕາມຂ້ອນບັນດັບທັງໝາຍທີ່ອອກມາເພື່ອ
ການຮັກຫາຄວາມລັບຂອງການເລືອກຕັ້ງທຸກປະກາດ ທັນນີ້ເພື່ອໃຫ້ແນ່ໃຈໄດ້ວ່າຜູ້ເລືອກຕັ້ງ
ປລອດຈາກການຖູກຂໍ່ມູ່ ສິ່ງວ່າຈະມີໜ້າຍທັກການເລືອກຕັ້ງໄດ້

3. ການຈັດການເກີ່ວກັບການເລືອກຕັ້ງຂອງສຫພັນ໌ ສາຫະແນຮັບຍ່ອມນັ້ນໃນປັດຈຸບັນ

3.1 ຄະນະກຽມການເລືອກຕັ້ງຫຼຸດຕ່າງໆ (ຕາມກົງໝາຍເລືອກຕັ້ງມາຕາຮາ 8 ແລະ 9)

ເນື່ອງຈາກສຫພັນ໌ສາຫະແນຮັບຍ່ອມນັ້ນ ມີການປົກປະກາດແບບສຫພັນ໌ ລະນັ້ນ
ລຳດັບຂັ້ນຂອງຄະນະກຽມການເລືອກຕັ້ງຫຼຸດຕ່າງໆ ຈຶ່ງຕ້ອງສອດຄລ້ອງກັນຮູບແບບການ
ປົກປະກາດແບບສຫພັນ໌ດ້ວຍ ໃນທີ່ນີ້ຈະກ່າວເຖິງຄະນະກຽມການເລືອກຕັ້ງຮະດັບຕ່າງໆ ໂດຍ
ເຮັ່ມຕົ້ນຈາກຮະດັບລ່າງສຸດຂັ້ນໄປກາຮັດບັນສຸດຕາມຂັ້ນຕອນການກຳນົດ
ເພື່ອໃຫ້ເປັນການສະດວກແກ່ການກຳນົດ

3.1.1 คณะกรรมการตรวจแนวประจำหน่วยเลือกตั้ง

คณะกรรมการตรวจแนวประจำหน่วยเลือกตั้งนี้ ยังแบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบดังนี้

(ก) คณะกรรมการตรวจแนวประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนนรวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

(ข) คณะกรรมการตรวจแนวประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจแนวประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป จะต่างกันเพียงแต่ว่า คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

(ค) คณะกรรมการตรวจแนวที่ลงทางไปรษณีย์

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ

3.1.2 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ (ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงมีการแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งรวมทั้งหมด 328 เขต)

3.1.3 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ

ในแต่ละรัฐจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ 1 ชุด ทำหน้าที่รวมรวมผลการเลือกตั้งภายในรัฐของตน (เยอรมันประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ และเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ารัฐ รวมทั้งสิ้น 10 รัฐ)

แล้ว
พร้อม
แต่
อ่าน
อื่น
ปรับ
คราว
สำเนา
ทั้ง
เนื่อง
คณ
ให้

อีก
อีก
หน้า
เลือ
เลือ
22
—
19:

3.1.4 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่รวมผลการเลือกตั้งทั้งประเทศ แล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งได้มั่งที่ได้รับเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิลงเสียงที่นั่ง พิริมหั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

ประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการสำนักงานสต๊ดิติของสหพันธ์ ส่วนประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกัน และมีส่วนสนับสนุนให้งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

คณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับ จึงแยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาลทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการเลือกตั้งทั้งหลายเอง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในยุโรปนั้นมีประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการที่ให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มจะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในคณะกรรมการ³⁸

3.2 คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

เนื่องจากการกำหนดขนาด และขอบเขตพื้นที่ ขอบเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขต และมีอิทธิพลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในเขตต่างๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก กฎหมายเลือกตั้งเยอร์มันจึงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ไม่ควรจะต่างจากกันเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขต (เฉลี่ย 1 : 222,500 ในปี 1983) เกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 33 1/3% เมื่อได้รับ

³⁸ โปรดดู K. Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, 2. Bd., Berlin u. Leipzig 1932, S.135.

จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่โดยไม่ซ้ำซ้า (กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 3 วรรค 2 ข้อ 2) และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตพื้นที่เลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม กฎหมายเลือกตั้งก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นที่บริการทางวัสดุgal ในการนี้ที่จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิม

คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ศาลปกครองของสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 ท่าน มาร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประจำคือทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครึ่ง ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งโดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่างๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ รายงานนี้มีความผูกพันในทางกฎหมาย จากจำนวนรายงาน 8 ชิ้น นับแต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้มา ถือเสนอตามรายงานฉบับที่ 1 (ปี 1958) ฉบับที่ 5 (1973) และ ฉบับที่ 8 (1985) ที่ไม่ผ่านเป็นกฎหมายเลย ส่วนรายที่เหลือจะผ่านเป็นกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน

แนวความคิดในการตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ เยาวร์มันได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก The Permanent Boundary Commissions ของอังกฤษ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในแง่ของความเป็นกลางในการดำเนินการเมืองซึ่งมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงด้วยดี³⁹

3.3 การสมัครรับเลือกตั้ง

3.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้ง

การสมัครเข้ารับการเลือกตั้งในเยอรมันนั้น โดยหลักแล้วใช้วิธีการเสนอชื่อบุคคลที่ทางพระองค์มีเจตนาไว้ หมายความว่า ท่านได้ตัดสินใจลงนามในเอกสารนี้ การเสนอชื่อร่วมเป็นบัญชีรายชื่อรัฐ ซึ่งจะกล่าวถึงในระดับต่อไป แต่สำหรับการ

³⁹ Grundlagen eines deutschen Wahlrechts, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn 1955, S. 64 ; โปรดดูเบรียนเพิญ S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 21 ed., Harmondsworth 1973, p.246.

เลือ
พร
กฎหมาย
เข้า
พระ
อโศ
อย่า
เยอ
สมัย
การ
และ
ซึ่ง
ขอ

มี
ปร
พ.
ผู้
คุ
จึง

๑๔

• 21

เลือกตั้งในแต่ละเขตนั้นมีข้อยกเว้นเล็กน้อยคือ นอกจากจะมีผู้สมัครที่
พระราชบัญญัติกำหนดไว้แล้ว ยังมีผู้สมัครประ缥缈ที่ยื่นสมัครเองอีกด้วย ในกรณีนี้
กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันก็ยังไม่ระบุทั้งแนวความคิดที่จะต้องมีผู้เสนอชื่อบุคคลนั้น
เข้าสมัครรับเลือกตั้ง จึงกำหนดว่า ผู้สมัครที่ยื่นสมัครเรอง (ไม่สมัครในนามของ
พระราชบัญญัติ) จะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อพร้อมลายเซ็นของผู้มีสิทธิ
ออกเสียงเลือกตั้งที่มีในรับร่องจากนายทะเบียนว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ จำนวน
อย่างน้อย 200 คนที่สนับสนุนตน เว้นแต่ผู้สมัครจะเป็นชนกลุ่มน้อย (กม.เลือกตั้ง
เยอรมัน มาตรา 20 (3))

ข้อที่่นหลังเกตสำหรับการสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดี ในการสมัครนั้นรัฐจะไม่เก็บค่าธรรมเนียมการสมัคร ทั้งยังมีเงินอุดหนุนช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งหากผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ และทั้งนั้นสืบเนื่องมาจากความคิดเห็นว่า การสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นการช่วยเหลือให้ช่องทางการปกครองในระบอบประชาธิรัฐได้ส่วนหนึ่ง การช่วยลดภาระในทางการเงินของผู้สมัครก็จะเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะสนับสนุนให้ได้คนดีเข้ามาแห่งขันกันมาก ๆ

3.3.2 ผู้ที่มีบทบาทในการสมัครรับเลือกตั้ง

(ก) พรรคการเมือง

กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Grundgesetz) มีบทบัญญัติประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 21 อนุญาตราแรก ประโยคที่สอง) และกฎหมายพรรคการเมืองมีได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนเป็นพรรครการเมืองแต่อย่างใด⁴⁰ แต่อย่างไรก็ได้ กฎหมายเลือกตั้งก็ปฏิบัติต่อพรรครการเมืองตามความสำคัญของพรรคร กล่าวคือ พรรครการเมืองที่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ ไม่ถึง 5 คน จะต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรรครการเมืองจากคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์เสียก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง โดยต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับ

⁴⁰ พระราชบัญญัติจังหวัดเชียงใหม่ฯ วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2550.

บัญชีรายชื่อที่มีรายชื่อของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคอย่างน้อย 200 คน สำหรับการยื่นบัญชีเลือกตั้งในรัฐไดรรูฟ์เน็จต้องมีรายชื่อผู้สนับสนุนอย่างน้อย 1/100 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวก่อนภายใต้รัฐนั้น แต่ต้องไม่เกิน 2,000 คน

(ข) ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในฐานะผู้สมัครรับการเลือกตั้ง

เมื่อว่าตามความเป็นจริงแล้ว พรรคราษฎรเมืองจะเป็นผู้ส่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรฐานต่าง ๆ แต่กฎหมายเลือกตั้งก็ยังเปิดช่องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นคนเยอรมันอย่างน้อย 1 ปี ได้มีโอกาสที่จะเสนอตัวเองสมัครเข้ารับการเลือกตั้งได้ แต่กรณีนี้เป็นกรณีข้อยกเว้นดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงต้องมีผู้สนับสนุนอย่างน้อย 200 คน หากผู้สมัครมิใช่เป็นชนกลุ่มน้อย

อย่างไรก็ดี นับแต่มีการเลือกตั้งหลังสุดครั้งที่สองเมื่อต้นมา มีผู้ที่ยื่นสมัครเอง (ไม่สมัครในนามของพรรคราษฎรเมือง) แล้วได้รับเลือกตั้งเพียง 3 นายในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเท่านั้น หลังจากนั้นแล้วไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดได้รับเลือกอีกเลย

สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งโดยที่ไม่ต้องผ่านพรรคราษฎรเมืองนี้ เมื่อว่าในทางปฏิบัติจะหมดความสำคัญลงไป แต่ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ก็ยังให้ความสำคัญแก่สิทธิดังกล่าว และเห็นว่าการจำกัดสิทธินี้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ให้ประกันความท้าท่าวไปและความเสมอภาคในการเลือกตั้ง⁴¹

3.3.3 การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคราษฎรเมือง

กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน (Grundgesetz) กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ว่า ระบบที่ขึ้นบังคับภายในประเทศเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลักการในระบบประชาธิปไตย (มาตรา 21 อนุมาตราแรก ประโยคที่สาม) บทบัญญัตินี้จึงครอบคลุมถึงการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคราษฎรเมืองด้วย เนื่องจากการเข้าร่วมในการเลือกตั้งเป็นหน้าที่หลักของพรรคราษฎรเมือง การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจึง

เป็น
สอด
เรื่อง

ประ^๑
จะ^๒

ที่จะ^๓
ตาม^๔

ต่าง^๕
กัน^๖

พร^๗
ด้วย^๘

สั่ง^๙
นำ^{๑๐}

ให^{๑๑}
พบ^{๑๒}

ขอ^{๑๓}
ทาง^{๑๔}

อوا^{๑๕}

197.

Par

⁴¹ BVerfGE 11, 266 (272, 276); 41, 399 (417); 47, 253 (282).

ของท่าน
ย 200
เนื่อย
ต่อ
นัคร
ใช้ชี
เอง
เลี้ยว
มา
ยง
รับ
เน่
มัง
อ
ฯ
ฯ
ฯ
ฯ

เป็นส่วนสำคัญของระบบที่ขับเคลื่อนภัยในพรรคการเมืองด้วย และเพื่อให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายเลือกตั้งจึงมีบทบัญญัติกี่ไว้กับ เรื่องนี้ไว้ในมาตรา 21 และ 27 อนุมาตรา 5 ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา 21 กำหนดให้พรรคลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ในที่ ประชุมใหญ่พรรครหรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค และสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม จะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการลงคะแนนเสียงจะต้องเป็นไปโดยลับ

(ข) มาตรา 27 อนุมาตรา 5 บัญญัติให้วิธีการกำหนดลำดับบุคคล ที่จะสมัครตามบัญชีรายชื่อเป็นเรื่องเดียวกับการกำหนดตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 21

เมื่อกฎหมายเลือกตั้งกำหนดไว้เช่นนี้ ในทางปฏิบัติพรรครการเมือง ต่างๆ จึงเลือกใช้วิธีที่สอดคล้องกับการปฏิบัติที่กฎหมายบีดซ่องไว้แล้ว กล่าวคือ การ กำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะกระทำในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค ทำให้สมาชิก พรรคร่วมด้า ไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดตัวผู้สมัครในนามพรรคเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ จึงมีการศึกษาภันในเยรมันเพื่อหาวิธีการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้นในกลางทศวรรษที่แล้ว ได้มีผู้เสนอให้ นำระบบการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา (Primaries) มา ใช้ในเยรมัน แต่มีการศึกษารอบ Primaries⁴² กันอย่างละเอียดแล้ว จึงได้ พนวจเป็นการยากที่จะนำระบบที่มาใช้ในเยรมันอย่างได้ผล⁴³ เนื่องจากโครงสร้าง ของพรรครการเมืองในสหรัฐอเมริกากับในเยรมันนั้นแตกต่างกันมาก⁴⁴ ทางออก ทางหนึ่งที่เป็นไปได้คือการตัดข้อความที่ว่า “หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค” ออก ซึ่งเมื่อตัดออกแล้ว การกำหนดตัวผู้ที่พรรคจะส่งสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

⁴² T.W. Madron and C.P. Chelf : Political Parties in the United States, Boston 1974, p.152.

⁴³ R. Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, S. 187.

⁴⁴ S. Magiera : Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten, Frankfurt/ M. 1971, S. 31f.

จะกระทำได้เฉพาะในที่ประชุมสมาชิกพรรคเท่านั้น อันจะเป็นการเน้นบทบาทของสมาชิกพรรครโดยปริยาย

4. ระบบการเลือกตั้ง

4.1 คะแนนเสียงเลือกตั้ง

ตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 4 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคน มีคะแนนเสียง 2 คะแนนเสียง

(ก) คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน

(ข) คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่บัญชีเลือกตั้งบัญชีได้บัญชีหนึ่งซึ่งจะมีการกล่าวถึงเรื่องบัญชีเลือกตั้งในลำดับต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคุณลักษณะ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้ว ก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ทั้งนี้ เพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจริงๆ คือคะแนนเสียงที่สองซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคร่วมฯ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริงๆ

4.2 บัญชีเลือกตั้ง

พรรคการเมืองต่างๆ ที่เข้าร่วมการเลือกตั้ง มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครในนามของตนได้ในระดับรัฐเท่านั้น (ไม่มีบัญชีรายชื่อรัฐดับสหพันธ์) แต่ในการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งจะต้องอาศัยคะแนนที่พรรครับได้รับจากทั้งประเทศรวมกันทั้งหมด การให้เสนอบัญชีรายชื่อรัฐดับรัฐนี้มีข้อดี คือ ทำให้การกระจายอำนาจการบริหารพรรคไปสู่ท้องถิ่น แต่ถ้าหากมีการใช้บัญชีระดับประเทศแล้ว จะทำให้กรรมการกลางของพรรคจะมีอำนาจมากเกินไป⁴⁵

⁴⁵ W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3 Aufl., "Köln, Berlin, Bonn, München 1986, S. 144 f., 154.

4.3 การคิดคะแนนเสียงที่ 1

การคิดคะแนนเสียงที่ 1 ที่เลือกผู้แทนเขตเลือกตั้งนั้น ให้หลักคะแนนเสียง ซึ่งมีการอภิปราย กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุด เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หากมีคะแนนเสียงเท่ากัน ก็ให้ใช้วิธีจับสลาก (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 5)

4.4 การคิดคะแนนเสียงที่ 2

ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันนี แท้จริงแล้วก็คือระบบการเลือกตั้งตาม สัดส่วนนั้นเอง⁴⁶ เพราะคะแนนเสียงที่สองเท่านั้นที่จะเป็นตัวกำหนดว่า พรรครัฐใดจะได้ที่นั่งในสภาเป็นจำนวนเท่าใด ใน การคิดคะแนนจึงต้องคำนึงถึงข้อนี้เป็นหลัก สำหรับข้อยกเว้นในเรื่องนี้ จะได้กล่าวต่อไปในข้อ 4.5

4.4.1 คะแนนที่จะนำมายกติด

ก่อนที่จะมีการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง จะต้องพิจารณาก่อนว่า คะแนนแต่ละคะแนนเข้าเกณฑ์ที่จะนำมายกติดเพื่อแบ่งสรรที่นั่งหรือไม่ เกณฑ์ดังกล่าวมี 2 ประการคือ

(ก) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักที่ว่า ให้คะแนนเสียงที่สองเป็นตัวกำหนดในการแบ่งสรรที่นั่ง กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนดว่าคะแนนเสียงต่อไปนี้จะถูกตัดออกจาก การคิดสัดส่วนคือ คะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่หนึ่งให้กับผู้สมัครอิสระ และผลปรากฏว่าผู้สมัครอิสระนี้เป็นผู้ได้รับเลือก และที่ถูกตัดสิทธิเช่นกัน คือคะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งที่ลงคะแนนที่หนึ่งให้กับพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคเดียวกัน (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 6 วรรคหนึ่ง)

กฎหมายต้องกำหนดไว้เท่านี้ เพราะมีฉะนั้นแล้ว ผู้ลงคะแนนเสียง ตั้งกล่าวจะได้ผล 2 ขั้น คือ เลือกผู้แทนเขต 1 คน แล้วยังเลือกผู้แทนตามบัญชีเลือก 1 คนด้วย ซึ่งเป็นการผิดตัวๆ ประஸ์ที่จะให้เสียงที่สองทำหน้าที่ชดเชยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของคะแนนเสียงทุก ๆ คะแนนเสียง

⁴⁶ BVerfGE 7, 63 (67 ff.).

นอกจากนี้แล้ว การกรองดังกล่าวยังเป็นการตัดปัญหากรณีที่พรรคร่วมส่งผู้สมัครของตนให้สมัครแบบอิสระ ครั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว จึงค่อยเข้ามาร่วมกับพรรคร่วม ซึ่งจะทำให้พรรคนี้แข็งเกินกว่าสัดส่วนที่พรรคร่วมได้รับจากการเลือกตั้ง หรือกรณีที่พรรครการเมือง 2 พรรคร่วมกันว่าพรรครหนึงจะส่งเฉพาะผู้สมัครเขตชานเมืองที่อิกเพรคหนึงส่งเฉพาะผู้สมัครตามบัญชี ซึ่งกรณีนี้จะทำให้มีการรวมคะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งทั้ง 2 พรรคร่วมกับพรรครเดียว⁴⁷

(ข) เพื่อเป็นการกีดกันพรรคลีกพรรคน้อยระดับหนึ่ง กฎหมายเลือกตั้งจึงกำหนดไว้ในมาตรา 6 วรรค 6 ว่า พรรคร่วมได้รับคะแนนเสียงจากทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมด หรือมีผู้แทนเขตไม่ถึง 3 เขต (3 คน) จะไม่ได้รับพิจารณาในการจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน คะแนนดังกล่าวจึงสูญเปล่าใช้ไม่ได้ เว้นแต่พรรครการเมืองดังกล่าวจะเป็นพรรครการเมืองของชนกลุ่มน้อยของประเทศ

ในข้อนี้มีปัญหาว่า ในกรณีที่พรรครการเมืองสองพรรคร่วมกันในเนื้อหาว่าพรรครหนึงที่ใหญ่กว่าจะลงทะเบียนเลือกตั้ง 3 เขตที่ตั้งมั่นใจ โดยไม่ส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันกับพรรคลีก เพื่อให้พรรคลีกได้รับเลือกโดยตรงใน 3 เขตนี้ ซึ่งทำให้พรรคลีกนี้มีเสียงมากกว่า 3 เขต แต่ไม่ได้รับคะแนนเสียงที่ 2 ข้อตกลง เช่นว่านี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นักวิชาการกฤษฎายยอมรับส่วนใหญ่เห็นว่า ข้อตกลงดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และในทางปฏิบัติเคยมีการตกลงกันแล้วระหว่างพรรครหนึง CDU กับพรรครหนึง DP ในการเลือกตั้งปี 1957⁴⁸

สำหรับเกณฑ์ 5% ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งนั้น คาดว่าจะแก้ไขได้ด้วยการหักส่วนของผู้สมัครที่ไม่ได้รับคะแนนเสียงแต่ไม่ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อรักษาความเสมอภาคในสังคมตามสัดส่วนที่ถูกต้อง

⁴⁷ W. Schreiber, เพิ่งอ้าง, หน้า 144.

⁴⁸ K. Kremer, Der Weg ins Parlament-Kandidatur zum Bundestag, Bd. 3 der Schriftenreihe, "Wegweiser Parlament", 1982. S. 99.

หากแต่ยังจะต้องมีหลักประกันระดับหนึ่งว่า สถาบันจะสามารถทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเลือกรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเข้าบริหารประเทศได้ด้วย⁴⁹

4.4.2 การคำนวณแบ่งสิ�ที่นั่ง

วิธีการคำนวณเพื่อแบ่งสิที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ส่องที่พรรคต่างๆ ได้รับนั้น กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 วรค 2 กำหนดให้ใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ ตามแนวความคิดของ Hare ซึ่งได้รับการดัดแปลงในทศวรรษที่แล้ว โดย Niemeyer วิธีการคำนวณแบบนี้มีผลลัพธ์ที่ดีตั้งแต่ปี 1985 หลังจากที่ใช้วิธีการคำนวณแบบ d'Hondt มาเป็นเวลาเกือบสามสิบปี

วิธีการคำนวณแบบ d'Hondt ก็คือนำเอาคะแนนที่แต่ละพรรครับได้รับมาหารด้วย 1, 2, 3,... และต่อๆ ไปจนกว่าจะได้จำนวนผู้แทนครบตามจำนวนที่นั่งที่มีอยู่ (โปรดดูตัวอย่างที่ 3) หลักการของ d'Hondt ก็คือการแบ่งจำนวนที่นั่งตามคะแนนเสียงที่มากที่สุดที่แต่ละพรรครับได้รับ หลักการนี้ทำให้พรรคราชใหญ่ได้เปรียบและยิ่งจำนวนที่นั่งที่จะแบ่งสรรนี้ น้อยลงเท่าไร ความได้เปรียบของพรรคราชใหญ่ก็จะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ทำให้พรรคราชได้คะแนนเสียงมากที่สุดได้ที่นั่งมากกว่าสัดส่วนของคะแนนที่ตนได้รับ ยิ่งไปกว่านั้นในการแบ่งที่นั่งภายในพรรคราชใหญ่ต่างๆ ซึ่งก็ใช้วิธีการคิดแบบเดียวกัน จะปรากฏว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นอีก กล่าวคือ บัญชีของพรรคราชใหญ่ๆ ก็จะได้เปรียบเท่านเดียวกัน⁵⁰

จากข้อด้อยของวิธีการแบบ d'Hondt นี้เอง จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 6 วรค 2 ให้หันมาใช้วิธีการคำนวณแบบ Hare/Niemeyer ซึ่งเป็นวิธีการที่เคยใช้กันมาบ้างแล้วในการเลือกตั้งระดับห้องคิ่นและระดับรัฐในบางรัฐ

⁴⁹ BVerfGE 1, 208 (247 ff.) และล่าสุด BVerfGE 58, 233 (250).

⁵⁰ กรณีก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังเห็นว่า วิธีการของ d'Hondt นี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่าความสำคัญของระบบเลือกตั้งตามสัดส่วนมิใช่อยู่ที่การแบ่งสิที่นั่งให้ได้ถูกต้องตามสัดส่วนอย่างแม่นยำในทุกสถานการณ์ นอกจากนั้นแล้ว ยังไม่มีวิธีการคำนวณที่นั่งแบบอื่นที่ดีกว่านี้ BVerfGE 16, 130 (144) และ 34, 81 (101 f.).

การคำนวณแบบ Hare/Niemeyer มีวิธีการดังนี้คือ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรจะถูกนำมาคูณกับคะแนนเสียงที่สองที่พาร์คได้รับจากทั้งประเทศแล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ผู้เลือกตั้งมาใช้สิทธิลงให้แก่พาร์คที่ได้คะแนนรวมเกิน 5% (โปรดดูข้อ 1.4.1 (ข)) ในชั้นแรก พาร์คต่างๆ จะได้รับที่นั่งตามผลลัพธ์ที่เป็นจำนวนเต็มหากยังมีที่นั่งเหลืออยู่ จำนวนที่นั่งที่เหลือจึงจะถูกแบ่งต่อไปตามลำดับค่ามากันอย่างเศษหลังจุดทศนิยมเท่ากันก็จะมีการตัดสินโดยวิธีการจับสลาก

ในบางกรณี วิธีการคำนวณนี้อาจส่งผลให้พาร์คที่ได้รับคะแนนเสียงที่สองเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่ไม่ได้จำนวนที่นั่งเป็นข้างมากเด็ดขาดด้วยกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 6 วรรค 3 จึงได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าในกรณีดังกล่าว พาร์คที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดที่ใช้ในการคิดคะแนนได้จะได้รับที่นั่งเพิ่มอีก 1 ที่นั่งก่อนที่จะมีการแบ่งสรรที่นั่งให้แก่พาร์คอื่นๆ ตามค่าของเศษหลังจุดทศนิยมต่อไป

วิธีการคำนวณแบบ Hare/Niemeyer นี้เป็นการแบ่งที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนที่พาร์คได้รับกับคะแนนที่ใช้ได้ทั้งหมด จึงให้ผลลัพธ์ที่แม่นยำกว่าวิธีการของ d'Hondt และมีแนวโน้มที่จะช่วยพาร์คที่ไม่ใหญ่นัก เพราะเพียงเศษหลังจุดทศนิยมก็อาจทำให้ได้ที่นั่งมาอีก 1 ที่นั่ง

ตัวอย่างที่ 1 วิธีการแบ่งสรรที่นั่งตามระบบของ Hare/Niemeyer

สมมติว่า มีจำนวนที่นั่งทั้งหมด = 21 ที่นั่ง

คะแนนเสียงที่สองที่พาร์คต่าง ๆ ได้รับจากทั้งประเทศมีดังนี้

พาร์ค ก	ได้	10,000	คะแนน
พาร์ค ข	ได้	8,000	คะแนน
พาร์ค ค	ได้	4,000	คะแนน
พาร์ค ง	ได้	3,000	คะแนน
รวมทั้งสิ้น		25,000	คะแนน

การคำนวณ

$$\text{พรroc ก } \frac{10,000 \times 21}{25,000} = \frac{10 \times 21}{25} = 8.40 = 8$$

$$\text{พรroc ข } \frac{8,000 \times 21}{25,000} = \frac{8 \times 21}{25} = 6.72 + 1 = 7$$

$$\text{พรroc ค } \frac{4,000 \times 21}{25,000} = \frac{4 \times 21}{25} = 3.36 = 3$$

$$\text{พรroc ง } \frac{3,000 \times 21}{25,000} = \frac{3 \times 21}{25} = 2.52 + 1 = 3$$

$$\text{รวมทั้งสิ้น } = 21 \text{ ที่นั่ง}$$

เมื่อรวมผลลัพธ์ที่เป็นเลขจำนวนเต็ม จะได้ 19 ที่นั่ง คงเหลืออีก 2 ที่นั่งที่จะต้องแบ่งสรรต่อไป พรroc ข มีเศษที่มีค่าสูงสุด (0.72) และพรroc ง รองลงมา (0.52) จึงได้รับเพิ่มอีกพรroc ละ 1 ที่นั่ง

พรroc ต่าง ๆ จึงได้ที่นั่งดังนี้

พรroc ก	ได้รับ	8	ที่นั่ง
พรroc ข	ได้รับ	7	ที่นั่ง
พรroc ค	ได้รับ	3	ที่นั่ง
พรroc ง	ได้รับ	3	ที่นั่ง
รวมทั้งสิ้น		21	ที่นั่ง

หมายเหตุ วิธีเดียวกันนี้ ใช้กับการแบ่งที่นั่งภายในพรroc ด้วยว่าที่นั่งทั้งหมดของพรroc จะแจกจ่ายไปตามรั้วต่าง ๆ รั้วจะเท่าใด (มาตรา 7 วรroc 3)

ตัวอย่างที่ 2 วิธีการแบ่งสรรที่นั่ง ตามระบบ Hare

คะแนนที่สองห้องหมวดที่ทุกพรรคที่ได้คะแนนเกิน 5% จะถูกนำมาหารด้วยจำนวนที่นั่งห้องหมวด เพื่อหาอัตราส่วนเฉลี่ยของคะแนนห้องหมวดกับจำนวนที่นั่งห้องหมวดในการเลือกตั้งครั้งนั้น แต่ละพรรครจะได้รับที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรครได้รับกับอัตราส่วนเฉลี่ยนี้ ที่นั่งที่เหลือจะถูกแจกจ่ายไปตามลำดับค่ามากน้อยของเศษที่เหลือ

$$\text{สมมติว่ามีที่นั่งห้องหมวด} = 21 \text{ ที่นั่ง}$$

คะแนนเสียงที่สองที่พรรคร่วม ๆ ได้รับจากห้องประชุมดังนี้

พรรคร ก	ได้	10,000	คะแนน
พรรคร ข	ได้	8,000	คะแนน
พรรคร ค	ได้	4,000	คะแนน
พรรคร ง	ได้	3,000	คะแนน
	รวมห้องล้วน	25,000	คะแนน

อัตราส่วนเฉลี่ยของคะแนนห้องหมวดกับจำนวนที่นั่งห้องหมวด = 25,000
 $= 1190.47$ ซึ่งเมื่อนำผลลัพธ์จำนวนนี้มาหารคะแนนของพรรคร่วม ๆ จะได้ผลลัพธ์เป็นจำนวนที่นั่งของพรรคร่วม ๆ ดังนี้

$$\begin{array}{l} \text{พรรคร ก} \quad \frac{10,000}{1190.47} = 8.40 = 8 \\ \text{พรรคร ข} \quad \frac{8,000}{1190.47} = 6.72 + 1 = 7 \\ \text{พรรคร ค} \quad \frac{4,000}{1190.47} = 3.36 = 3 \\ \text{พรรคร ง} \quad \frac{3,000}{1190.47} = 2.52 + 1 = 3 \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{พรรคร ก} \quad \frac{10,000}{1190.47} = 8.40 = 8 \\ \text{พรรคร ข} \quad \frac{8,000}{1190.47} = 6.72 + 1 = 7 \\ \text{พรรคร ค} \quad \frac{4,000}{1190.47} = 3.36 = 3 \\ \text{พรรคร ง} \quad \frac{3,000}{1190.47} = 2.52 + 1 = 3 \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{พรรคร ก} \quad \frac{10,000}{1190.47} = 8.40 = 8 \\ \text{พรรคร ข} \quad \frac{8,000}{1190.47} = 6.72 + 1 = 7 \\ \text{พรรคร ค} \quad \frac{4,000}{1190.47} = 3.36 = 3 \\ \text{พรรคร ง} \quad \frac{3,000}{1190.47} = 2.52 + 1 = 3 \end{array}$$

$$\begin{array}{l} \text{พรรคร ก} \quad \frac{10,000}{1190.47} = 8.40 = 8 \\ \text{พรรคร ข} \quad \frac{8,000}{1190.47} = 6.72 + 1 = 7 \\ \text{พรรคร ค} \quad \frac{4,000}{1190.47} = 3.36 = 3 \\ \text{พรรคร ง} \quad \frac{3,000}{1190.47} = 2.52 + 1 = 3 \end{array}$$

พรรคต่าง ๆ จึงได้รับที่นั่งดังนี้

พรรค ก	ได้รับ	8	ที่นั่ง
พรรค ข	ได้รับ	7	ที่นั่ง
พรรค ค	ได้รับ	3	ที่นั่ง
พรรค ง	ได้รับ	3	ที่นั่ง
รวมทั้งสิ้น		21	ที่นั่ง

ตัวอย่างที่ 3 วิธีการตามระบบ d'Hondt

สมมติว่ามีจำนวนที่นั่งทั้งหมด 21 ที่นั่ง คะแนนเสียงที่
สองที่แต่ละพรรคได้รับจากทั้งประเทศ มีดังนี้

พรรค ก	ได้	10,000	คะแนน
พรรค ข	ได้	8,000	คะแนน
พรรค ค	ได้	4,000	คะแนน
พรรค ง	ได้	3,000	คะแนน
รวมทั้งสิ้น		25,000	คะแนน

หัวหน้า	พระคร ก. ได้ 10,000 คะแนน		พระคร ข. ได้ 10,000 คะแนน		พระคร ค. ได้ 10,000 คะแนน		พระคร ง. ได้ 10,000 คะแนน	
	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง
1	10,000	(1)	8,000	(2)	4,000	(4)	3,000	(7)
2	5,000	(3)	4,000	(5)	2,000	(10)	1,500	(15)
3	3,333.33	(6)	2,666.66	(8)	1,333.33	(17)	1,000	
4	2,500	(9)	2,000	(11)	1,000			
5	2,000	(12)	1,600	(14)				
6	1,666.66	(13)	1,333.33	(18)				
7	1,428.57	(16)	1,142.85	(20)				
8	1,250	(19)						
9	1,111.11	(21)						
10	1,000							

คำอธิบาย คะแนนของพระครต่าง ๆ จะถูกนับมาหารด้วย 1, 2, 3,..... และต่อ ๆ ไป เมื่อได้ผลลัพธ์เท่าใด ก็จะแบ่งที่นั่งไปตามลำดับค่ามากน้อยของ ผลลัพธ์เหล่านั้น ตามหลักที่ว่า “ไม่ควรที่พระครจะได้รับที่นั่ง ตราบ ที่ยังไม่ปรากฏแนชัดว่าไม่มีพระครอื่นได้คะแนนเสียงมากกว่า” ตาม ตัวอย่างนี้

พระคร ก ได้รับที่นั่งเลขที่ 1, 3, 6, 9, 12, 13, 16, 19 และ 21 ผลลัพธ์ ของที่นั่งเลขที่ 21 มีค่าเท่ากับ 1,111.11 พระครต่าง ๆ จึงได้รับที่นั่งดังนี้

พระคร ก	ได้รับ	9	ที่นั่ง
พระคร ข	ได้รับ	7	ที่นั่ง
พระคร ค	ได้รับ	3	ที่นั่ง
พระคร ง	ได้รับ	2	ที่นั่ง
รวมทั้งสิ้น		21	ที่นั่ง

(ตัวอย่างเหล่านี้คัดมาจาก W.Schreiber, อ้างแล้ว, หน้า 141-143)

ปร
ก
ว
ร
ห
บ
ร
ษ
ท
ช
น

4.5 ปัญหาเกี่ยวกับที่นั่งส่วนเกิน

ในการนี้ที่มีการแบ่งสรรที่นั่งตามบัญชี (โดยอาศัยคะแนนเสียงที่สอง) แล้ว ปรากฏว่าพรรคใดพรรคนั้นได้ที่นั่งตามบัญชีน้อยกว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคนั้นได้รับ การเลือกตั้งมาจากเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ก្នុងหมายเลือกตั้งมาตรา 6 วรรค 5 ក็กำหนด ว่าให้พรรคนั้น ๆ ยังมีลิสท์ในที่นั่งส่วนที่เกินไปกว่าสัดส่วนที่พรรคร่วมได้นั้น ทั้งนี้โดยถือว่าระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน ที่ให้มีการเลือกตั้งบุคคลเสริมเข้ามา ซึ่ง เป็นระบบที่ยอมรับใช้อุปนิสัยเป้าหมายอยู่ที่จะให้การเลือกตัวบุคคลมีส่วนช่วยทำให้ ผู้แทนและประชาชนมีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ดังนั้น เมื่อที่นั่งส่วนเกินจะ ทำให้คะแนนเสียงของผู้เลือกพรรครักได้ที่นั่งส่วนเกินมีน้ำหนักมากกว่า คะแนนเสียง ของผู้เลือกพรรครักที่ไม่ได้ที่นั่งส่วนเกิน แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็ยังเห็นว่า ความแตกต่างเช่นว่านี้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ⁵¹

⁵¹ BVerfGE 16, 130 (140).

ส่วนที่สอง

ว่าด้วยพระกรรมการเมืองของเยอรมัน

1. วิพัฒนาการของระบบพระกรรมการเมืองในเยอรมัน

ระบบพระกรรมการเมืองของเยอรมันนับว่ามีอายุน้อยเมื่อเทียบกับของอังกฤษ ซึ่งสามารถสืบประวัติไปได้ถึงสมัยคริสตศตวรรษที่ 17¹ หรือของฝรั่งเศส ซึ่งยังสืบสานไปได้ถึงการปฏิวัติฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1789 สำหรับเยอรมันนั้น นับได้ว่าเริ่มมุ่ง ของพระกรรมการเมืองตั้งแต่ ค.ศ.1848 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่ปัญญาชนเยอรมันจากทุกสารทิศมาชุมนุมกันทำการปฏิวัติของเหล่าปัญญาชน² และแม้ว่าการปฏิวัติครั้งนี้จะไม่ประสบผลลัพธ์ แต่ก็ถือได้ว่าเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นจุดเริ่มต้นสำหรับระบบพระกรรมการเมืองที่มีพัฒนามากจากทั่วประเทศ มิใช่เป็นเพียงกลุ่มแนวความคิดที่รวมกันเป็นพระเคราะห์ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งดังที่ก่อน

เท่าที่กล่าวมานี้เป็นเพียงการกำหนดจุดเริ่มต้นของระบบพระกรรมการเมืองในเยอรมันเท่านั้น แต่พัฒนาการของมันนี้อาจกล่าวได้ว่าต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆ มากมาย อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ขัดขวางพัฒนาการของระบบพระกรรมการเมืองในระยะเริ่มต้น ก็คือ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐของเยอรมันในสมัยนั้น นับแต่ต้นศตวรรษที่ 19

¹ D.Sternberger, Replik, in : PVS 1969, S. 102 ; Vgl. auch B.Mewongukote, Wahlrecht in Thailand, jur. Diss. Heidelberg 1986, S. 135.

² โปรดดูส่วนที่หนึ่ง หัวขอ 1.2 ; E.R.Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd II, 2. Aufl., 1960, S. 318, 612.

เป็น
G.T
นั้น
หลัง
ก็เห็น
เดียว
• จึงดู
พิเศ
ขอ
หนึ่

พร
ทุก
พร
ก้า
ทาง
ให้
ยอด
แล

Ma
Bei
Fra

เป็นต้นมา ทฤษฎีว่าด้วยรัฐได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากแนวความคิดของ G.W.F.Hegel³ ซึ่งเห็นว่ารัฐนั้นก็คือการประภูมิเป็นจริงของความคิดทางด้านจารีต แห่งชาติ (Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee.) และเมัวร์ตาม หลักการของรัฐสมัยใหม่นั้น จะเน้นที่ความเป็นปัจเจกชนเป็นอย่างมาก แต่ Hegel ก็เห็นว่าปัจเจกชนจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นโดยแก่นแท้แล้ว มีความเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกันแท้แน่น⁴

ในเมื่อรัฐจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การตั้งเป็นพระครการเมือง จึงถูกมองว่าเป็น “กลุ่มกำลังของคนส่วนน้อย” หรือ “กลุ่มที่บังอิฐมีผลประโยชน์ พิเศษร่วมกัน” กลุ่มเหล่านี้จึงควรได้รับการ “จัดการ” เสียแต่ต้น ในขณะที่อ่านใจ ของพระเจ้าไกเซอร์จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการประภูมิเป็นจริงของความเป็นอัน หนึ่งอันเดียวกันของรัฐ

แม้จะเป็นการต้านกระแสความคิดของยุคสมัย แต่ความจำเป็นที่จะต้องมี พระครการเมืองนั้นก็ประภูมิให้เห็นเด่นชัดขึ้นทุกที ทฤษฎีเกี่ยวกับพระครการเมือง ทฤษฎีแรกจึงได้เกิดจากสามคุณิชย์ของ Hegel ชื่อ Arnold Ruge ซึ่งมอง พระครการเมืองว่า เป็นก้าวย่างจากการวิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติตาม การลงมือดำเนินการ และเห็นว่าการเปิดโอกาสให้พระครการเมืองดำเนินงานใน ทางการเมืองอย่างอิสระ คงจะส่งผลดีเยี่ยวกับที่มีการให้เสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งก่อ ให้เกิดการนำເเอกสารทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผลเป็นจริง⁵ แต่อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นที่ ยอมรับในทางวิชาการแล้ว พระครการเมืองในความเป็นจริงก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไข และข้อจำกัดต่างๆ มากมาย

³ Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke in 20 Bden, Bd. 7, Frankfurt am Main, 1980, S. 398 ff. a.a.O., S. 407.

⁴ Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt/M 1957, S. 3.

⁵ a.a.O.

สำหรับในด้านลำดับความเป็นมาของพรรคการเมืองจะได้พิจารณาต่อไปตามยุคดังต่อไปนี้⁶

1.1 ยุคของพรรคการเมืองตามโลกทรอตน์ (ค.ศ.1848 - 1878)

ในยุคนี้การรวมตัวกันทางการเมืองเป็นไปตามข้อเรียกร้องต่างๆ ซึ่งมักแพร่หลายทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนั้นประเทศเยอรมันยังมีลักษณะเป็นแคว้นเล็กแคว้นน้อย⁷ จึงมีการเรียกร้องสำคัญฯ เช่น “เอกสารและเสรีภาพ” “กษัตริย์และปิตุภูมิ” “รัฐธรรมนูญ” ตามแนวการเรียกร้องเหล่านี้มีกลุ่มเสรีนิยมเป็นตัวแทนสำคัญ จนมีการรวมกันตั้งเป็นสมาคมชาติในปี ค.ศ.1859 ตั้งพรรคก้าหน้าเยอรมันในปี ค.ศ.1861 และพรรคชาติเสรีนิยม ขึ้นในช่วงส่วนรวมระหว่างเยอรมันกับอสเตรีย ค.ศ.1866/67 นอกจากกลุ่มเสรีนิยมแล้ว ยังมีกลุ่มอนุรักษ์นิยมซึ่งเป็นฝ่ายที่ต้องตามแก้ไขการเมืองมาโดยตลอดเพื่อจะตั้งพรรคอนุรักษ์นิยมเยอรมันในปี ค.ศ.1876 กลุ่มนี้ส่วนใหญ่ก็คือ กลุ่มข้าราชการนั่นเอง กลุ่มนี้จึงพึ่งกลไกของรัฐมากกว่าที่จะใช้กลไกในระบบพรรคการเมือง

นอกจากจะมีฝ่ายเสรีนิยมและฝ่ายอนุรักษ์นิยมแล้ว ในพัฒนาการของพรรคการเมืองเยอรมันยังมีกลุ่มที่สาม คือกลุ่มที่เป็นพวกศาสนาลิก กลุ่มศาสนาลิกนี้บทางทั้งแต่การประชุมร่วรรัฐธรรมนูญที่ Paulskirche ใน Frankfurt/M ปี ค.ศ.1848/49 แล้ว และบทางที่เรียymajanตั้งเป็นพรรค “ศูนย์กลาง” ในปี ค.ศ.1870 กลุ่มนี้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อย ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านและต้านกระแสความพยายามของฝ่ายต่างๆ ที่จะรวมอำนาจมาเป็นของฝ่ายตน

ลักษณะโดยทั่วไปของพรรคการเมืองในยุคนี้ ไม่ว่าจะมีโลกทรอตน์ในแนวใดก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นพรรคการเมืองของผู้ที่มีชื่อเสียงในสังคม การบริหารพรรคจำกัดอยู่เพียงการทำงานของคณะกรรมการเลือกตั้งของ

⁶ สำหรับประวัติโดยละเอียด หาอ่านได้จาก E.R. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, 2. Aufl., Bd. I-III, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1957 - 1970, Bd. IV - VI, ebda, 1969 - 1981.

⁷ ดูพระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าจุลจักรพงษ์, กองเกรสรแห่งเวียนนา, สำนักพิมพ์คลังวิทยา, อุตสาหกรรม, กรุงเทพฯ 2524, หน้า 83.

พระ
พระฯ
สภา
กลุ่ม
แลฯ
ที่ได
ดังต
ประ⁸
พร
ไดร
ขอ⁹
อา¹⁰
แล¹¹
มีกา¹²
การ
หน
พร¹³
ปร¹⁴
เสง¹⁵
—
ประ¹⁶

ຕ່ອໄປ .

ພຣຣຍ ແລະຜູ້ທີ່ເຂົ້າບົຣທາຣພຣຣຍຈະໄມ້ໄດ້ຮັບຄ່າຕອບແກນ ອະນັ້ນແວດວງຂອງຜູ້ບົຣທາຣ
ພຣຣຍຈົງຈໍາກັດອູ່ເຄີພາໃນຫຼຸ່ງຂອງຜູ້ທີ່ມີຮ່ອເລື່ອງແລະມີຮູ້ານໃນສັງຄມ

ສໍາຫວັນກິຈกรรมໜັກຂອງພຣຣຍນີ້ ຈະແສດງອອກທາງສມາຝຶກສກາ ໂດຍໃນ
ສກາຜູ້ແທນຮາຍງົງຈະມີກຳນົດແນ່ງສມາຝຶກອອກເປັນກຸລຸມຍ່ອຍໃນສກາ (Fraktion)⁸
ກຸລຸມຍ່ອຍໃນສການີ້ ໂດຍໜັກແລ້ວກົດສມາຝຶກສກາ ທີ່ສັງກັດພຣຣຍເດືອກກັນ ແຕ່ທັງນີ້
ແລະທັງນັ້ນກີ່ໄຟເນັ້ນກຳນົດເຖິງກຳນົດໃຫຍ່ມີກົບຕີໃນສັມຍັ້ນສມາຝຶກສກາ
ທີ່ໄດ້ຮັບເລືອກເຂົ້າມາແລ້ວມີເສົ່າງວັດທິທີ່ຈະເລືອກສັງກັດກຸລຸມຍ່ອຍຕາມທີ່ຕົນເອງຕ້ອງການໄດ້
ດັ່ງຕົວຢ່າງທີ່ເກີດຂຶ້ນໃນປີ ດ.ສ.1861 ວ່າ ພຣຣຍກ້າວහ້າ (Fortschrittspartei) ໄດ້
ປະກາຄນໂຍບາຍສໍາຫວັນການເລືອກຕັ້ງສມາຝຶກສກາແທ່ງຮູ້ປັບປຸດເຊີຍ ຈາກນໂຍບາຍຂອງ
ພຣຣຍນີ້ປະຊາຊາດໄດ້ເລືອກສມາຝຶກຈຳນວນຫົ່ງເຂົ້າໄປໃນສກາ ແຕ່ປາກງົງວ່າມີສມາຝຶກທີ່
ໄດ້ຮັບເລືອກຕາມນໂຍບາຍນີ້ເພີ້ງສ່ວນເດືອນທັນນີ້ ທີ່ສົມຄຣເຂົ້າສັງກັດກຸລຸມຍ່ອຍໃນສກາ
ຂອງພຣຣຍກ້າວහ້າ⁹ ໃນສກາ ທີ່ກ່າວຄົງນີ້ມີບໍ່ທາຫາສໍາຄັງຢ່າງຍິ່ງກຍີໃນພຣຣຍຈົງ
ຈາກລ່າງໄດ້ຈ່າ ກຸລຸມຍ່ອຍໃນສກາຂອງພຣຣຍໄດ້ກົດສມາຝຶກສການັ້ນຕາມຄວາມປັນຈິງນັ້ນແອງ

ກຸລຸມຍ່ອຍໃນສກາ ຈະພາຍາມເຂົ້າຫາປະຊາຊາດອູ່ເສມອ ເພື່ອໄຫ້ຂ້ອມູລແລະ
ແສດງຈຸດຍືນຂອງຕົນທີ່ມີຕ່ອບປຸງທາທີ່ກໍາລັງໄດ້ຮັບກຳນົດກຳນົດໃນສກາ ຕັ້ງແຕ່ສັມຍີທີ່
ມີກຳນົດປະຈຸບັນຮ່າງສະຫະກົດນູ່ທີ່ Paulskirche ແທ່ງເມືອງ Frankfurt/M ມາແລ້ວ ທີ່ມີ
ກຳນົດປະຈຸບັນຮ່າງສະຫະກົດນູ່ທີ່ ໂດຍສມາຝຶກສກາແຕ່ລະຄະຈ້າວັດສົ່ງຈົດທາມຍໄປລົງໃນ
ທັນສືອພິມພົບໃນທັນຄົນຂອງຕົນແລະພັດທະນາຕ່ອມາຈັນເປັນກາຮອກທັນສືອພິມພົບຂອງ
ພຣຣຍຕ່າງໆ

1.2 ຍຸດແທ່ງຄວາມເປົ້າປະເທດໄປສູ່ພຣຣຍກາເມືອງທີ່ຄຳນົງຄຶງພລ ປະໂຍ້ນ (ຮະວ່າງ ດ.ສ.1878-1914)

ຈາກການທີ່ຮູ້ປັບປຸດນູ່ຈົນປັບປຸດນູ່ໃນປີ ດ.ສ.1871 ໄດ້ປຸງປັດທິລັກຄວາມທີ່ໄປ ຄວາມ
ເສມອກາຄສໍາຫວັນການເລືອກຕັ້ງທີ່ຕົ້ນໄປໂດຍຕຽບແລະລັບ ທຳໄຫ້ເກີດຄວາມ

⁸ ການຈັດອອກຕົນໃນສກາເຫັນນີ້ຍັງຄົວປົກກົບຕົວຢູ່ໃນປັບປຸດນູ່ ດັ່ງປາກງົງຍູ່ໃນຂ້ອນດັບການ
ປະຫຼຸມສກາຜູ້ແທນຮາຍງົງແເສັ້ນໜີຂອງເຍຄວັນ (Gesch OBT) ຂອ 11 - 12

⁹ Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, s.o. FN. 5, S. 15.

เปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมอย่างรวดเร็ว และการที่แคว้นเล็กแคว้นน้อยของเยอรมัน สามารถกันเป็นปีกแผ่นในปี ค.ศ.1871 ก็ทำให้ปัญหาเรื่องความเป็นเอกภาพของชนชาติเยอรมันหมดความสำคัญลงไป ปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนั้นก็คือ ปัญหาที่ว่าจะปล่อยให้มีการเก็บภาษีผ่านเดنาระหว่างมูลรัฐต่อไปหรือจะปล่อยให้สินค้าผ่านแดนได้อย่างเสรี และปัญหาว่าสมควรจะให้รัฐเข้ามามีบทบาทควบคุมในทางเศรษฐกิจหรือไม่ หลังจากที่ได้ให้หลักเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมานาน

ปัญหาเหล่านี้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้พยายามเข้าไปมีบทบาทในประเทศต่างๆ ด้วย ทำให้ความขัดแย้งในปัญหาที่กล่าวแล้วนั้น เข้าไปเป็นปัญหาภายในของพระคุณพธุค่าใหญ่พระคุณนี้ก็คือ พระคุณเดชานิยม ซึ่งมีแนวทางเสรีนิยมมาแต่ดั้งเดิม มีการต่อสู้กันทางความคิดภายในพระคุณถึงขั้นแตกหัก ความแตกแยกในกลุ่มเสรีนิยมด้วยกันเอง ทำให้อิทธิพลของกลุ่มนี้ต่อการดำเนินนโยบายของอาณาจักรในสมัยนั้นลดความสำคัญลงไปมาก Friedrich Naumann พยายามที่จะเปลี่ยนแนวทางของพระคุณจากแนวชาติเสรีนิยม (Nationalliberalismus) ให้กลายมาเป็นสังคมเสรีนิยม (Sozialliberalismus) แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ¹⁰

สำหรับกลุ่มแนวอนุรักษนิยมนั้น ก็ประสบปัญหาเดียวกันกับกลุ่มเสรีนิยม แต่กลุ่มนี้อนุรักษนิยมได้เบริ่งกว่าในแท้ที่ได้รับพระบรมราโชปถัมภ์จากพระเจ้าไกเซอร์ทั้งยังได้รับประโยชน์จากการบังคับดินที่เน้นการทหารในสมัยนั้น โดยได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาแห่งรัฐปรัสเซียจนได้เลื่งขึ้นมา ก่อนจากมีการใช้กฎหมายเลือกตั้งโดยแบ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเป็น 3 ชั้นชั้น¹¹ ทั้งนี้พระคุณนี้ดำเนินนโยบายจงรักภักดีต่องค์พระเจ้าไกเซอร์ และดำเนินนโยบายของรัฐตามแนวทางคำสอนทางคริสต์ศาสนา โดย釤และการสนับสนุนผู้มีที่ดินผืนใหญ่ไว้เมืองหลัง

ขณะที่พระคุณนุรักษนิยมถือว่าการพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มได้กลุ่มหนึ่งเป็นแนวทางนโยบายของรัฐนั้น มีพระคุณฯ ที่นี่ที่น้ำหลักผลประโยชน์ของสังคมมาเป็นแนวทางของพระคุณ พระคุณดังกล่าวนี้ก็คือ พระคุณสังคมประชาธิปไตยเยอรมัน

¹⁰ Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, s.o. FN. 5, S. 17.

¹¹ โปรดดู ส่วนที่หนึ่ง หัวข้อ 1.2

(Sos
สما
รรูส
มาเ
ค.ศ.
Las
มา.
ค.ศ.
ลัง.
ระบ
นั่น
มา.
ใน
ลด.
ช่วย
ลัง.
เป็น
เปร
ค
วิว
เดิ
ศุน
—
21
เหระ
ยก

เยอรมัน
พชร.
นบที่
ผ่าน
ทาง
ใน
ญา
หาก
เนิน
ออก
เปร)
)¹⁰
ยอม
ควร
ดัง
เคย
ภาย
ทาง
เมม
กาน
น

(Sozialdemokratische Partei Deutschland หรือ SPD) พรรคนี้เริ่มต้นจากสมาคมกรรมการเยอรมันทั่วไป แนว Ferdinand Lassalle ซึ่งมีแนวความคิดแบบรัฐสังคมนิยม ต่อมา Wilhelm Liebknecht ได้นำคำสอนของ Karl Marx เข้ามาเผยแพร่ในการประชุม เพื่อกำหนดการดำเนินนโยบายของพรรคที่เมือง Gotha ในปี ค.ศ.1875 ปรากฏว่ามีความพยายามที่จะประสานแนวความคิดของ Karl Marx กับ Lassalle เห็นด้วยกัน แต่ท้ายที่สุดแนวความคิดของ Marx ก็ได้รับความเชื่อถือมากกว่าหลังจากที่ได้มีการยกเลิกกฎหมายห้ามตั้งพรรคแนวสังคมนิยมในปี ค.ศ.1890¹² พรรคนี้ได้พัฒนาตัวเองจนเป็นพรรครัฐสังคมนิยมที่ใหญ่ที่สุดของภาคพื้นยุโรป ในระหว่างนั้นก็มีการต่อสู้กันทางความคิดระหว่างสองแนวทางด้วยกันคือ ระหว่างผู้ที่ถือแนวความคิดว่า ระบบสังคมนิยมนั้นจะได้มาร์กโดยการปฏิรูปเท่านั้น กับอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเห็นว่าการดำเนินทางปฏิรูปมากกว่า ฝ่ายหลังนี้ถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกโดยหลังเข้าคลอง และเป็นฝ่ายผ่ายแพ้ในการประชุมพรรคนี้ ค.ศ.1901 และ 1903 แต่พวกโดยหลังเข้าคลองนี้ ก็ไม่ลดละความพยายามและได้กลยุทธ์เป็นผู้ชนะที่แท้จริงในภายหลัง โดยอาศัยความช่วยเหลือจากสหภาพแรงงานอิสระต่าง ๆ สหภาพแรงงานจึงมีส่วนผลักดันให้พรรคนี้เป็นพรรครัฐที่ถือแนวผลประโยชน์ของลังค์ที่จะต้องสร้างความเป็นธรรมในสังคมขึ้นมา

พรรคนี้ยังคงความเป็นพรรคการเมืองตามแนวโลกทรัพย์โดยไม่เปลี่ยนแปลงก็คือ พรรคนี้ยังคงซึ่งตามที่อนันน์ก์บ่งถึงความเป็นศูนย์รวมของความหลากหลายในสังคม โดยมีศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาธอลิกเป็นแกนกลางในการของพรรคนี้ หากจะเทียบกับพรรคนี้ ๆ ที่หันมาจากการโลกทรัพย์เดิมไปดำเนินนโยบายผลประโยชน์อย่างชัดแจ้ง ก็คงจะกล่าวได้แต่เพียงว่า พรรคนี้ยังคงนี้เดิมมีมูลเหตุทุกจุงใจอย่างสำคัญที่จะให้พรรคนี้เป็นตัวแทนของกลุ่มย่อยๆ

¹² กฎหมายห้ามพรรคนี้ในปี 1878 ห้ามจัดตั้งพรรครัฐที่มีแนวโน้มทางสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์พร้อมห้ามให้เครื่องสื่อสารมวลชน เนื่องจากมีแนวคิดนี้ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นจนต้องมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวในปี ค.ศ.1890

และสนับสนุนอย่างต่างๆ เพื่อเป็นปากเสียงแทนพากนี้ในรัฐชาติเยอรมัน ซึ่งกำลังเป็นปีกแแผ่นหินทุกทิศและมองข้ามกลุ่มน้อยน้อยนี้ไป แต่ต่อมาในทางปฏิบัติ พรรคเริ่มหันมาสนใจปัญหาการซัดเชยความแตกต่างในทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มย่อยต่างๆ ในหมู่คาดอเล็กเยอรมันด้วยกัน

พรรครุกพร้อมของเยอรมันในยุคนี้ ต่างมีแนวโน้มที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรให้สอดคล้องกับจำนวนสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้น Friedrich Naumann ได้เขียนไว้ในปี ค.ศ.1906 ว่า อนาคตของเยอรมันนั้นไม่อาจจะดำเนินไปได้ โดยปราศจากการเข้าร่วมของพรรครุกหลายต่างๆ¹³ นับว่าังเกเรนนิยมชาวเยอรมันท่านนี้เป็นผู้ที่มองการณ์ไกล ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกพรรครุกแต่ละพรรค โดยพรรค SPD มีสมาชิกในปี ค.ศ.1913 ทั้งสิ้น 983,000 คน พรรคศูนย์กลาง (Zentrum) มีสมาชิก 805,478 คน ส่วนพรรครุกชาติเรนนิยม นับว่ามีสมาชิกน้อยที่สุดคือเพียง 284,000 คน เท่านั้น¹⁴

การที่พรรครุกเมืองมีจำนวนสมาชิกมากขึ้น และมีองค์กรบริหารราชการแทนที่จะเป็นเรื่องของการประชุมเป็นครั้งคราวระหว่างกรรมการที่สมัครใจเข้ามาช่วยงานของพรรครุกโดยไม่หวังผลตอบแทน ทำให้พรรครุกเมืองเองมีน้ำหนักในการเมืองมากขึ้น Friedrich Naumann เองก็ได้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แล้วว่า องค์กรของพรรคนี้จะต้องทำกันแบบอาชีพคือ จะเป็นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ¹⁵ นับแต่ต้นศตวรรษนี้เป็นต้นมาพรรครุกต่างๆ จึงเริ่มจ้างพนักงานเข้ามาทำงานประจำต่างๆ ของพรรค และมีการขยายสาขาพรรครุกไป ในปี ค.ศ.1913 พรรค SPD มีสาขา เขตใหญ่ 50 คน และสาขา ประจำเขตเลือกตั้งอีก 100 คน

เมื่อมีการตั้งองค์กรราชการของพรรครุกขึ้นมา ก็จะมีปัญหาค่าใช้จ่ายต่างๆ ของพรรครุกจากไหน เดิมพรรครุกต่างๆ อาศัยเงินบริจาคจากผู้บริจาคมลสำคัญประจำแต่ละพรรค แต่มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ผู้คนค่าบำรุงพรรครุกจากสมาชิกของพรรค

¹³ Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, s.o. FN. 5, S. 19.

¹⁴ a.a.O.

¹⁵ a.a.O., S. 21.

เอง
SPI

19:

พระ
การ
ส ไก
บماได
• ปร
โ/do
• ระบ
พร
ทำ泰
แน
มาภา
ແນ
ມາ—
ມີ

เองที่เพิ่มจำนวนขึ้น ก็มีบทบาทในการซ่วยค่าใช้จ่ายของพระครมากขึ้น บางพระคร เช่น SPD ก็ยังมีรายได้จากการออกหนังสือพิมพ์ของพระครอีกด้วย

1.3 ยุคของพระครการเมืองในระบบบรู๊ฟspa เต็มรูป (ปี ค.ศ.1919-1933)

เหตุการณ์นายหลังส่งกรมโลเกอร์รั้งที่ 1 ที่กลุ่มทหารเรือก่อกบฏ จนทำให้พระเจ้าไชเซอร์วิลไฮล์ที่สองทรงสละราชสมบัติ นับว่าเป็นการลิ้นสุดของระบบ การปกครองที่รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาไปด้วย ในระบบเก่านี้พระเจ้าไชเซอร์ทรงแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรีแห่งราชอาณาจักร (Reichskanzler) บทบาทของรัฐสภาในสมัยนั้นจึงมีอยู่อย่างจำกัด

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เมืองไวมาร์ จันทร์ธรรมนูญฉบับใหม่ ได้ศ์อ่าวรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ จึงมีการนำระบบบรู๊ฟSPA มาใช้โดยเพิ่มการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชนเข้าไปในระบบอนี้ พระครการเมืองจะมีอิทธิพล โดยตรงต่อการเลือกตั้งรัฐบาล แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนอย่างเคร่งครัด¹⁶ ซึ่งส่งผลให้มีพระครการเมืองมาก พระครที่ได้รับเลือกเข้ามาในสภา รัฐบาลผสมที่ตั้งขึ้นจึงขาดเสียรภาพ มีอิทธิพล ทำงานเฉลี่ยรัฐบาลละ 8 เดือนเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว การขาดเสียรภาพของรัฐบาลยังเป็นผลมาจากการ แตกต่างระหว่างพระครการเมืองด้วย ความแตกแยกหลักก็คือ ความแตกแยกในแนวความคิด โดยเริ่มต้นมาจากความแตกแยกในพระครที่มีอยู่แต่เดิม จนกลายมาเป็นความแตกแยกระหว่างพระครหัวรุนแรง ดังจะได้แยกภารណาต่อไป

ทางด้านพระครสังคมประชาธิปไตย (SPD) นั้น ปรากฏความแตกแยก ภายในมาตั้งแต่ยุคก่อนแล้ว ที่มีการแบ่งเป็นพวกที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมตามแนวทางปฏิวัติกับพวกที่ถือแนวปฏิรูป และพวกที่ถือแนวทางปฏิบัติเป็นฝ่ายที่มีเลียงข้างมากภายในพระคร ความขัดแย้งนี้ดำเนินมาถึงจุดแตกหักเมื่อกลุ่มเลียงข้าง

¹⁶ โปรดดู ส่วนที่หนึ่ง หัวขอ 1.3

น้อยของพรรครสั่งคอมประชาธิปไตย แยกตัวออกจากตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศเยอรมัน (KPD) ขึ้นในปี ค.ศ.1919

พรรคอนุรักษ์นิยมเป็นพรรครที่ได้รับความกระทนงเรื่องจากการเปลี่ยนระบบการปกครองมากที่สุด เพราะเคยได้ประโภช์จากการที่เป็นฝ่ายหนุนพระเจ้าไชเออร์ และจากรูปแบบการเลือกตั้งที่แบ่งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเป็น 3 ชนชั้น พรรคอนุรักษ์นิยมเดิมจึงปรับตัวโดยการตั้งพรรครุ่นใหม่ชื่อว่า พรรคราชชันชาติเยอรมัน (Deutschnationaler Volkspartei) ในเมื่อพรรครที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ไม่อาจจะอิงกลไกของรัสเซียได้ดังแต่ก่อน จึงต้องมีการจัดองค์การของพรรครให้เข้มแข็งขึ้น และจากนโยบายที่เคยหนุนพวกเจ้าของที่ดินรายใหญ่ทันมาท้าพากษายุทุน เจ้าของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และนาดีกลาง เพื่อป้องกันมาเป็นพวกเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่มีการก่อตั้งพรรคนี้เองก็มีความขัดแย้งปราบภัยให้เห็นระหว่างแนวความคิดสองแนวทางด้วยกัน แนวความคิดแรกปฏิเสธระบบสาธารณรัฐของเยอรมันที่ตั้งขึ้นมาแทนระบอบกษัตริย์โดยสิ้นเชิง ส่วนแนวความคิดที่สอง ต้องการให้ระบบอนรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นแบบอย่าง เมื่อเวลาผ่านไปปราบภัยว่าพวกที่ถือแนวความคิดแรกภายในการเข้มแข็งขึ้นทุกที่จนเข้ามาคุมอำนาจภายในประเทศ และดำเนินนโยบายต่อต้านรัสเซียร่วมกับพากนารชีต่อไป

สำหรับฝ่ายเสรีนิยมนั้นก็มีการตั้งพรรครุ่นมา 2 พรรค คือ พรรคราชิปไตยเยอรมัน (Deutsche Demokratische Partei) และพรรคราชชันเยอรมัน (Deutsche Volkspartei) พรรคราชิปไตยเยอรมันมีสมาชิกเด่น ๆ เช่น Hugo Preuss และ Friedrich Naumann ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทมากในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1923 เป็นต้นมา ปราบภัยว่าพรรคราชชันเยอรมัน ซึ่งมีนโยบายเสรีนิยมฝ่ายขวาภายใต้การนำของ Gustav Stresemann กลับมีบทบาทมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของเยอรมันช่วงนั้น อย่างไรก็ได้หลังจากปี ค.ศ.1930 เป็นต้นมาเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พรรคราชีนิยมก็ไม่สามารถต้านกระแสการเมืองภายในที่มีแนวทาง "สุดขั้ว" ได้จึงหมดความสามารถในการร่วมมือกันที่สาธารณะไว้ก็ภายในปี ค.ศ.1933

ແທ່ງ
ລື້ຍນ
ເຂົ້າ
ເຫັນ
ເຮັນ
ວາຈ
ຂຶ້ນ
ອນ
າມ
ເທິ
ເປີ
ເວ
ະ
ກ
ຊ
ົ

ໃນຍຸດນີ້ ມີພຣົຄກຣມເມືອງປະເທດທີ່ໂດຍເນື້ອແທ້ແລ້ວປົງເສົາກາຣ
ປັກໂຮງຮະບອນປະເທິບໄຕຢແບບຮູ້ສກາ ແຕ່ອັດຍຽງປັບປຸງກຣມເມືອງເປັນ
ເຄື່ອງກຳນັບເພື່ອແປ່ງກາຍເຂົ້າມາກໍາລາຍຮະບອນກຣມປັກໂຮງນີ້ ແລ້ວຈັດຕັ້ງຮະບອນກຣມ
ປັກໂຮງທີ່ມີພຣົຄກຣມເມືອງເພື່ຍພຣົຄເດີຍວິ່ນມາ ໄນວ່າຈະມີແນວທາງເປັນເຜົດຈຳກາຣ
ຂອງໜັ້ນກຣມາຊີພ ທີ່ວ່າແນວທາງຫາຕິນີ້ມີສຸດຫຼັກໆຕາມ ພຣົຄກຣມເມືອງປະເທດນີ້ຈະ
ມີກາຣຈັດວົງກໍາກາຍໃນພຣົຄແບບເຜົດຈຳກາຣແລ້ວຝຶກຄນໄວ້ທີ່ພຣົຄມີກໍາລັງກາຍຢຶດ
ອໍານາຈເມື່ອເຫັນວ່າເວລານັ້ນມາດຶງແລ້ວ

ພຣົຄກຣມເມືອງປະເທດນີ້ທີ່ມີບັນຫາກໍາທັນປະວັດຄາສຕົມເຍ່ວມນັ້ນ
ກ່ອນສົງຄຣາມໂລກຄັ້ງທີ່ສອງ ຄືວ່າ ພຣົຄນາຊື່ງມີຫຼືອຍ່າງເປັນທາງກາຣວ່າ ພຣົຄ
ກຣມກຣມເຍ່ວມນັ້ນແນວຫາຕິສັງຄມນີ້ມີ (Nationalsozialistische Deutsche
Arbeiter-Partei ທີ່ວ່າເວີຣຍກຍ່າວ່າ NSDAP) ພຣົຄນີ້ກ່ອດັ່ງຂຶ້ນເມື່ອວັນທີ 5 ມັງກອນ
ຄ.ສ.1919 ໂດຍ A.Drexler ແລ້ວໃຫ້ນາມໃນຂະນະກ່ອດັ່ງວ່າ ພຣົຄກຣມກຣມເຍ່ວມນັ້ນ
A.Hitler ເຂົ້າສັນຄຣເປັນສມາຊີກອັນດັບທີ່ 7 ຂອງພຣົຄນີ້ ກາຣເຂົ້າຮ່ວມຂອງອີຕເລ່ວັ້ນມີ
ພຣສວຣົຄໃນກາຣກ່າວຳຄໍາປາຄສະຍົບປຸກຮຽດມປະເທດນ ທຳໃຫ້ພຣົຄນີ້ມີຄວາມເຂັ້ມແໜຶງ
ຂຶ້ນຫຼຸກທີ່ ຈົນຕັ້ງອີຕເລ່ວັ້ນໄດ້ຮັບເລືອກເປັນຫັວ້າພຣົຄໃນປີ ຄ.ສ.1921 ລັງຈາກນັ້ນ
ພຣົຄນີ້ໄດ້ເຂົ້າຮ່ວມໃນຄວາມພຍາຍາມທີ່ຈະກ່ອກກາຣຮູ້ປະຫາວັດເມື່ອວັນທີ 8-9 ເດືອນ
ພຸດຍຈິກາຍນ ປີ ຄ.ສ.1923 ຜລປາກນູ້ວ່າອີຕເລ່ວັ້ນຖືກຈັນແລ້ວພຣົຄກົງຖູກຍຸບໄປ ໃນ
ຮະຫວ່າງທີ່ຖືກຈັນນັ້ນອີຕເລ່ວັ້ນໄດ້ເຂົ້າໜັກສືວ່າ “ກາຣຕ່ອສູ້ອງຂ້າພເຈົ້າ” (Mein Kampf)
ເພື່ອປະກາດແນວທາງຂອງຕົນ ເພື່ອໄດ້ຮັບກາຣປ່ອຍຕົວແລ້ວ ອີຕເລ່ວັ້ນຈຶ່ງຕັ້ງພຣົຄ NSDAP
ຂຶ້ນໃໝ່ ໃນປີ ຄ.ສ.1925 ໂດຍມີສມາຊີກພຣົຄໃນປີນັ້ນ 27,000 ດາວໂຫຼວງ ໃນປີ ຄ.ສ.1931
ມີສມາຊີກເພີ່ມເປັນ 806,000 ດາວໂຫຼວງ ແລ້ວໃນປີ ຄ.ສ.1933 ເພີ່ມຂຶ້ນເປັນ 3.9 ລ້ານດາວ¹⁷
ຂຶ້ນແສດງໃຫ້ເຫັນດຶງຄວາມສາມາດຂອງພຣົຄໃນກາຣໄຟ້ນ້າງຈົດໃຈຄນທີ່ຍູ້ໃນສກາວ
ສັນຫວັງເນື່ອງຈາກວ່າງງານໃນສກາວເຄຽນຮູກຈົກຕໍ່ທ່າງໂລກໃນຫ່ວງນັ້ນ ນອກຈາກຄວາມ
ສໍາເຮົາໃນດ້ານຈໍານວນສມາຊີກທີ່ເພີ່ມມາຂຶ້ນແລ້ວ ພຣົຄ NSDAP ຍັງໄດ້ຮັບຄວາມສໍາເຮົາຈ

¹⁷Der Grosse Brockhaus, 16. Aufl., Wiesbaden 1955, Bd. 8, Stichwort
“Nationalsozialismus”

ในสภาทั้งสภานิติบัญญัติแห่งอาณาจักร (Reichstag) และสภามหาวิถีต่างๆ (Landtage) ปี ค.ศ.1928 พรรครัฐ NSDAP มีสมาชิกสภานิติบัญญัติใน Reichstag 21 คน ปี ค.ศ.1930 มี ส.ส. 107 คน และในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ.1932 พรรครัฐ NSDAP มีที่นั่งในสภา Reichstag ถึง 196 ที่นั่งจากจำนวนทั้งสิ้น 584 ที่นั่ง ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญมากเด็ดขาด แต่ก็มากกว่าพรรครุ่นๆ จึงทำให้希特เลอร์ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ.1933 ซึ่งเป็นการเปิดทางให้希特เลอร์รวมอำนาจทั้งหมดไว้ในมือได้กระทั้งถึงปลายสังคมโลกครั้งที่สอง

1.4 ยุคของพรรครัฐเมืองหลังสังคมโลกครั้งที่สอง

การขึ้นสู่อำนาจของ希ตเลอร์ทำให้วัฒนาการของพรรครัฐเมืองเยอรมันขาดช่วงของความต่อเนื่องไป เนื่องจาก希ตเลอร์ได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรครัฐเมืองและรัฐ (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat)¹⁸ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.1933 ทำให้เหลือพรรครัฐ NSDAP เพียงพรรครัฐเดียว

นอกจากนี้แล้วสถานการณ์ทั่วโลกก่อนสังคมโลกครั้งที่สอง ซึ่งนโยบายพรรครุ่นของ希ตเลอร์ได้นำความหายงามมาสู่ประเทศ ทำให้ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะไม่พยายามเข้าไปอยู่เกี่ยวกับพรรครัฐเมือง ประกอบกับนโยบายของประเทศมหาอำนาจที่เข้ามายึดครองเยอรมันที่ให้พรรครัฐเมืองต้องมาขอใบอนุญาต ก่อนที่จะดำเนินการทางการเมืองเป็นการเพิ่มความยากลำบากให้แก่พรรครัฐเมืองที่จะตั้งขึ้นใหม่ และก่อให้เกิดปัญหาเรื่องแนวทางของพรรครัฐเมืองที่จะตั้งขึ้นใหม่นั้นควรจะจำกัดบทบาทเฉพาะส่วนคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งดังเช่นในสหรัฐอเมริกา หรือจะให้มีองค์กรสาธารณะเจ้าหน้าที่ประจำที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

พรรครุ่นที่ประสมปัญหาน้อยที่สุดคือ พรรคลังคอมประชาธิปไตยเยอรมัน (SPD) จากตัวเลขจำนวนสมาชิกพรรครุ่นก่อนปี ค.ศ.1933 และช่วงหลังสังคมโลกครั้งที่สองแสดงให้เห็นว่ามีความใกล้เคียงกันมากกว่าพรรครุ่นๆ เช่น กลุ่มพรรครุ่น

¹⁸ RGBI.I.S. 1010.

อนุรักษ์นิยม ซึ่งถูกพรรค NSDAP กลืนไปเสียเป็นส่วนมาก

พรรครеспราคิสเดียนประชาธิปไตย (Christlich-Demokratische Union) ซึ่งเป็นแกนนำในคณะรัฐบาลชุดปัจจุบันของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้นเกิดจาก การรวมตัวกันของกลุ่มศาสนาก里斯ต์ต่าง ๆ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยที่ใน ระยะเริ่มต้นปรากฏว่าพรรคนี้เป็นตัวแทนของแนวความคิดที่ค่อนข้างจะหลากหลาย นัยแต่ปี ค.ศ.1948 เป็นต้นมา กลุ่มอุดมการณ์และบุคคลชั้นสูงก็ริ่มเข้ามามี บทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของพรรค¹⁹

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเรียกว่า กฎหมาย พื้นฐาน (Grundgesetz)²⁰ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ.1949 และกฎหมาย พระราชการเมือง (Parteiengesetz)²¹ เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ.1967 ระบบ พระราชการเมืองของเยอรมันจึงได้พัฒนารูปแบบและเนื้อหามาเป็นเช่นในปัจจุบัน ซึ่ง จะได้นำมาศึกษาต่อไป

2. สถานะทางการเมืองและทางกฎหมายของพรรคราชการเมือง

2.1 พระราชการเมืองในโครงสร้างของรัฐสมัยใหม่

ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น เน้นที่ความเสมอภาคของประชาชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้เข้าร่วมใน “ชีวิตทาง การเมือง” ของรัฐในระบบเช่นนี้ พระราชการเมืองจะเข้ามามีบทบาทอย่างสูงต่อ

¹⁹ M.Günday, Parteienwesen in der BRD und in der Türkei, jur.Diss. Heidelberg, 1972, S.18 ; vgl. auch H.J. Liese, Zielvorstellungen der Parteien, München-Wien 1976, S. 146 f.

²⁰ ด้วยความเชื่อว่าจะมีการรวมกันระหว่างเยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออกแล้ว ร่วมกับประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับการภายในระยะเวลาไม่นานนัก แต่เมื่อปัจจุบันจะมีการรวมชาติกันแล้ว ก็ยังคงใช้กฎหมายพื้นฐานเดิมอยู่โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงบางมาตรการ

²¹ BGBl. I S. 773.

ความ
ทาง
ที่จะ
ก่อ
ไป
ปัจ
กา^๑
เอ^๒
ทำ^๓
พ^๔
ก^๕
(^๖)
ห^๗
มี^๘
แม^๙
ซ^{๑๐}
-

ความเป็นไปภายในรัฐ จากเดิมที่ความเป็นไปทางการเมืองจะถูกกำหนดโดยชนชั้นสูงนั่นก็จะเปลี่ยนมาเป็นการร่วมสร้างสรรค์ของประชาชนโดยอาศัยพระราชกรณียกิจเป็นสื่อกลาง พระราชกรณียกิจที่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างถาวรในรัฐสมัยใหม่ จะมีบทบาททั้งในสภาพตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และนอกสถานที่ ที่ต้องข่วยร่วมเจตจั่นทางการเมืองเข้ามา เพื่อป้อนเข้าสู่สภาพตามกระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญให้มีการออกเป็นกฎหมายหรือมติต่างๆ ต่อไป สำหรับประเทศที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินปัญหาโดยตรง โดยการแสดงประชามติต่างๆ ไม่ว่าจะในรูปของ Referendum หรือ Plebiscite เนื่องจากที่เรียนจากประวัติตามตระได้ซึ่งให้เห็นถึงผลลัพธ์ของมัน ดังเช่นประเทศไทยเยอรมันนั้น บทบาทของพระราชกรณียกิจ ที่ความสำคัญมากขึ้น ในการที่จะต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางดังกล่าวแล้ว

บทบาทดังกล่าวไม่จำกัดเฉพาะสำหรับพระราชกรณียกิจฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงพระราชกรณียกิจฝ่ายข้ามด้วย ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าพระราชกรณียกิจ นั่นก็คือ บทบาทในการที่จะต้องรื้อให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการทำงานของฝ่ายรัฐบาล และมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกับฝ่ายรัฐบาล ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมสอดส่องการทำงานของฝ่ายนี้ บทบาทนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการส่งเสริมประสิทธิภาพของการปกครองในระบอบรัฐสภา ในประเทศอังกฤษจึงได้มีการออกกฎหมาย Ministers of the Crown Act²² ในปี ค.ศ.1937 ตั้งตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านขึ้นมา โดยเป็นตำแหน่งมีเงินเดือนประจำ ซึ่งเท่ากับเป็นการยืนยันบทบาทของฝ่ายค้านดังกล่าวนี้ และรูปแบบนี้ได้ถูกนำมาเป็นแบบอย่างสำหรับประเทศอื่นๆ

และการที่ต้องมีการต่อสู้ซึ่งให้ชิงพريบกันทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน เช่นนี้ประกอบกับบทบาททางด้านนิติบัญญัติในรัฐสมัยใหม่ที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่สมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรที่สังกัดแต่ละฝ่ายจะต้องมีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน วินัยพระราชจึงเป็นเรื่องสำคัญ แม้กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน (Grundgesetz) มาตรา 38 อนุมาตรา 2 จะบัญญัติรับรอง

²² Edw 8 & Geo 6 c.38

ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสมาชิกสภាឡั้นแทนราชบูรณะแต่ละคน แต่ในสภาพทางการเมืองปัจจุบันแห่งสมาชิกสภាឡั้นแทนฯ จะต้องพึ่งพาพรรคเป็นอย่างมากในการที่จะได้รับเลือกตั้งครั้ง²³ จึงเป็นการเสี่ยงสำหรับสมาชิกที่จะฝ่าฝืนมติพรรค

2.2 พรรครัฐเมืองกับอำนาจจารังส์ในเยอรมัน

2.2.1 พรรครัฐเมืองกับการบริหารประเทศ

แม้ว่ากฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน (Grundgesetz) มาตรา 21 จะกำหนดให้พรรครัฐเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ซึ่งหมายความไปถึงในขอบเขตที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่บทบาทของพรรครัฐเมืองในปัจจุบันได้ขยายขอบเขตออกไปมากกว่าที่นั้นแล้ว กล่าวคือ ในทางปฏิบัติพรรครัฐเมืองจะเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกเรื่องที่ต้องมีการใช้อำนาจตัดสินใจ มีได้จำกัดตัวเองอยู่แต่เฉพาะในงานนิติบัญญัติอีกต่อไป การขยายบทบาทของพรรครัฐเมืองเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า จะสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ในฐานะที่พรรครัฐเมืองน่าจะจัดอยู่ฝ่ายรัฐสภามากกว่าฝ่ายอื่น

สำหรับปัญหานี้ คณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ของการบัญญัติกฎหมายพรรครัฐเมืองซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (มหาดไทย) ได้ทำความเห็นในปี ค.ศ.1957 ว่า เรื่องนี้ไม่น่าจะมองว่าเป็นการชัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ของเยอรมันเองก็มีการประสานงานกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในองค์กรสภा�สูง แห่งสหพันธ์ของเยอรมัน (Bundesrat) โดยการให้รัฐบาลแห่งมูลรัฐต่าง ๆ เลือกผู้แทนเข้าไปนั่งในสภा�สูง (มาตรา 51 อนุมาตรา 1 GG) นอกจากนี้แล้วคณะกรรมการชุดดังกล่าวยังเห็นต่อไปว่า การแบ่งพรรครัฐเมืองออกเป็นฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านน่าจะเป็นการแยกอำนาจทางการเมืองอย่างอื่นที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก²⁴

²³โปรดดู ส่วนที่หนึ่ง หัวข้อ 4.2

²⁴Rechtlche Ordnung des Parteiwesens, s.o. FN. 5, S. 74.

ในปัจจุบันนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การให้เหตุผลควรจะอาศัยหลักการในการปกครองแบบรัฐสภา²⁵ ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่เยอรมันให้อ่ายมานเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เนื่องจากในรูปแบบการปกครองเช่นนี้ ฝ่ายบริหารต้องมาจากการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรต้องทำหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ฉะนั้นพระราชกรณีย์ของซึ่งอยู่เบื้องหลังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องทำหน้าที่ถ่ายหน้าที่ในรูปแบบการปกครองเช่นนี้ จึงต้องขยายบทบาทของตนตามไปด้วย²⁶ โดยไม่จำกัดตัวเองอยู่กับฝ่ายรัฐสภาเท่านั้น

บทบาทของพระราชกรณีย์นั้นเริ่มตั้งแต่การส่งผู้แทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง²⁷ และเมื่อผู้แทนของพระองค์ได้รับเลือกแล้ว พระองค์สามารถมีบทบาทในสภาโดยผ่านทางหน่วยย่อยในสภา (Fraktion) ที่สังกัดพระองค์ พระองค์จึงมีอิทธิพลในการดำเนินงานของสภา การทำสัญญาต่างประเทศ การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน และการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ล่าหรือในสภานี้ พระราชกรณีย์มีอิทธิพลเพียงโดยทางอ้อม กล่าวคือ โดยผ่านทางรัฐบาลของมูลรัฐซึ่งสังกัดพระองค์เท่านั้น

ทางด้านฝ่ายบริหาร เนื่องจากเยอรมันใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา รัฐบาลจะต้องมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกในคณะรัฐมนตรีทั้งหมดก็มาจากบุคคลชั้นนำของพระองค์ และคงว่าหากความสัมพันธ์กับพระองค์ย่างแน่นตลอดอายุการดำรงตำแหน่ง แนวทางการบริหารงานของรัฐบาลจึงถูกกำหนดโดยพระองค์ด้วยปัจจัยเหล่านี้

2.2.2 พระราชกรณีย์มีอำนาจข้าราชการประจำ

นอกจากจะมีการแบ่งสรรโควต้าตำแหน่งรัฐมนตรีไปตามพระองค์เมืองที่ร่วมรัฐบาลแล้ว ในระบบข้าราชการพลเรือนของเยอรมัน ยังมีตำแหน่ง

²⁵ ดร. วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเมืองตัน: ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายวัฒธรรมนุน, เจริญวิทยาการพิมพ์, กรุงเทพฯ 2521, หน้า 25-29.

²⁶ Vgl. P.Badura, Staatsrecht, München 1986, S. 190.

²⁷ M.6, 7, 21, 28 ff. BWG vom 7.5.1956.

ข้า
ขอ
โด
ข้า
ภา
รัฐ
ภา
ต้า
หล
ใน

บท
สร
ต้า
ปก
ภา

ต้า
ชี้
(Ji
กร
รัฐ
Wi
ชี้
หง
เล;

ในการ
ดำเนิน
การ
ต้อง^{รับ}
มี
การ
สภาก
ขยาย
เรียน
ที่ใน^น
ลใน^น
เดิน
องมี
ตน
บบ
นะ
รค
นาก
ก
ก
ก
ก
ก

ทั่วราช การการเมืองอีกจำนวนไม่น้อยซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล ต่างแห่งทั่วราช การการเมืองบางต่างแห่งอาจกันไว้สำหรับพระคู่ฝ่ายค้าน โดยเฉพาะ เพื่อเป็นการคานอ่านจกัน เหตุที่พระคุณการเมืองก้าวเข้ามาในส่วนของ ทั่วราช การประจํา เช่นนี้ เพราะกิจกรรมของรัฐในปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่อยู่ในส่วนของ งานประจํานี้ ซึ่งมีไม่น้อยที่สามารถตัดสินใจไปได้โดยอิสระและเมื่อมีการใช้อ่านจกัน ที่ได้ พระคุณการเมืองก็เห็นความจำเป็นที่จะต้องยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การยื่นมือเข้าเกี่ยวข้องนี้อาจกระทบกระเทือนถึงทั่วราช การประจําที่ทำงานถูกต้อง ตามหลักวิชา จึงต้องมีการคุ้มครองทั่วราช การประจําในแนวเดียว แต่ปัญหาที่ว่า หลักเกณฑ์ทางนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ควรจะตีกรอบบทบาทของพระคุณการเมือง ในเรื่องนี้เพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่กินความกินเนื้อหากของงานวิจัยนี้

บทบาทของพระคุณการเมืองเยอรมันที่เด่นชัดอีกประการหนึ่งนั้น คือ บทบาทในการปกครองระดับท้องถิ่น พระคุณการเมืองจะมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งทั้ง สภาระดับท้องถิ่น และต่างแห่งบบริหารระดับท้องถิ่นที่ต้องมีการเลือกตั้ง เช่น ต่างแห่งผู้ว่าการเมือง (Bürgermeister) เป็นต้น บทบาทของพระคุณการเมืองในการ ปกครองระดับท้องถิ่น ยังจัดอยู่ในส่วนของงานราช การประจํา เพราะหน้าที่หลักของ การปกครองระดับนี้ก็คือ การใช้กฎหมายนั้นเอง

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว พระคุณการเมืองยังมีบทบาทอีกหลายประการ ตามกฎหมายมหาชน เป็นต้นว่าการส่งตัวแทนพระคุณเข้าไปนั่งอยู่ในคณะกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ดังเช่น กฎหมายสวัสดิการเยาวชน มาตรา 9 (Jugendwohlfahrtgesetz) กำหนดให้สมาชิกสภากห้องถินเป็นกรรมการในคณะกรรมการสวัสดิการเยาวชนด้วย อีกตัวอย่างหนึ่งในด้านของสื่อมวลชนในสังกัดของ รัฐบาลจะเห็นได้จากกฎหมายเกี่ยวกับสถานีวิทยุเยอรมันตะวันตก (Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk) ฉบับลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. ๑๙๕๔ มาตรา ๘ ซึ่งกำหนดให้สภากห้องมารัฐอร์ดไวน์ เวสท์ ฟาเลน ทำหน้าที่เลือกสมาชิกจำนวน ห้าสิบ ๒๑ คนของคณะกรรมการสถานีวิทยุดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ของระบบการ เลือกตั้งตามลักษณะ ส่วน เพื่อให้พระคุณการเมืองทุกพระคุณที่มีที่นั่งในสภากห้องมารัฐ

สามารถเข้าไปมีปากเสียงแทนประธานในคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้²⁸

2.2.3 พระราชกรณียกิจกับอำนาจศาลตุลาการ ในส่วนของอำนาจตุลาการนั้น พระราชกรณียกิจยอมรับมั่นคงว่าสามารถเข้าไปมีบทบาทในการเลือกผู้พิพากษาในระดับสูง เช่น กฎหมายศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) ฉบับลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ.1951 มาตรา 5 บี. กำหนดให้กลุ่มอยู่ในสภาพมีลิทธิ เสนอชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน เพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ โดยสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์สามารถเลือกผู้พิพากษาประจำศาลดังกล่าวได้เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้พิพากษาทั้งหมด สำหรับในการเลือกนั้นจะต้องได้คะแนนอย่างน้อยสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด เพื่อเป็นการันตีให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเข้าไปกุมอำนาจในศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ทั้งหมด แต่ในขณะเดียวกันการกำหนดเช่นนี้ ทำให้พระราชกรณียกิจต้องมาตกลงโดยอาศัยการแบ่งสัดส่วนโควตาตามพระราชกรณียกิจในที่นี้ ที่มีเสียงอยู่ในองค์กรนี้ และพร้อมที่จะ “ขวางลำ” ทำการริโตได้เมื่อถึงความจำเป็น²⁹ ระบบนี้ทำกับเป็นการมอบความไว้วางใจให้แก่พระราชกรณียกิจว่า พระราชกรณียกิจจะประพฤติดอนอยู่ในกรอบ โดยไม่ผ่านการเมืองเข้าไปในสถาบันศาลสูงสุดนี้มากจนเกินไป เพราะมีตนนั้นแล้วก็จะทำกับเป็นการใช้การเมืองทำลายความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อสถาบันนี้นั่นเอง

สำหรับศาลสูงสุดแห่งสหพันธ์ ศาลอาญาสูงสุดแห่งสหพันธ์ ศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์ ศาลภาษีสูงสุดแห่งสหพันธ์ ศาลแรงงานสูงสุดแห่งสหพันธ์ และศาลลังค์คุมสูงสุดแห่งสหพันธ์นั้น กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ของเยอรมันกำหนดหลักเกณฑ์ของ การเลือกตั้งผู้พิพากษาประจำศาลดังกล่าวไว้ในมาตรา 96 และมีกฎหมายเลือกตั้งผู้พิพากษา (Richterwahlgesetz) ฉบับลงวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ.1950 แก้ไขครั้ง

²⁸ BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (329).

²⁹ D.Grimm, Politische Parteien, in : E.Benda, W.Maihofer, H.J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Bd. I, Berlin-New York 1984, S. 363.

ล่าสุ
โดย
กรา
วิธี
การ
อนุ
เดิย
อดี
(Pai
ซึ่งมี
ระย
จึงร
คุ้ม^ร
รัฐ^ร
ก.รี
เจต
เมฯ
พระ^ร
ลัง^ร
เลือ^ร
ว่า^ร

การนัก
นั้น
ชน
tz)
ที่
กล
าผู้
ใน
ภูร
ห่ง
ฯ
ม 29
จะ
ป ที่
ก ล
ว ง
๑
๒
๓
๔
๕
๖
๗
๘
๙
๑๐

ล่าสุด ค.ศ.1968 กำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่งให้การเลือกตั้งผู้พิพากษานี้กระทำโดยคณะกรรมการธุรการเลือกตั้งผู้พิพากษา (Richterwahlauusschuss) สมาชิกคณะกรรมการธุรการชุดนี้ก็หนึ่งมาจากกรรมการเลือกตั้ง โดยสภาพแทนราษฎรแห่งสหพันธ์ โดยวิธีการเลือกตั้งตามสัดส่วน โดยวิธีที่ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ ๆ สามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดตัวผู้พิพากษาศาลสูงสุดต่าง ๆ ได้มาก

ในการเลือกตั้งผู้พิพากษาสำหรับศาลสูงสุดแห่งมาร์กีนีมาตรา 98 อนุมาตรา 4 แห่งกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ท่านองเดียวกัน

จากบทบาทอันสำคัญของพรรคการเมืองนี้เอง Prof. G.Leibholz อดีตประธานศาสตร์ธรรมนูญแห่งสหพันธ์ จึงสร้างทฤษฎีรัฐประการเมือง (Parteienstaatstheorie) ขึ้นมา สำหรับอภินัยรูปแบบการปกครองของเยอรมัน ซึ่งมีการ “สอดแทรกพรรคการเมืองเข้าไปอยู่ในกลไกการปกครองของรัฐ”³⁰ ในระยะแรกปรากฏว่าศาสตร์ธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีความเห็นคล้ายตามทฤษฎีนี้³¹ จึงพิพากษาว่าพรรครการเมืองมิได้เผชิญหน้ากับรัฐด้วยผลเมืองที่มีรัฐธรรมนูญคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น พรรครการเมืองจึงจะใช้สิทธิร้องทุกข์ตามรัฐธรรมนูญมิได้ แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1966 เป็นต้นมา ศาสตร์ธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ก็เริ่มแยกตัวเองออกจากแนวทางทฤษฎีนี้ โดยมีการแยกพิจารณาระหว่างการสร้างเจตจำนงของประชาชนกับการสร้างเจตจำนงของรัฐ ซึ่งทั้งสองจะโควตามาพบกันเฉพาะในการเลือกตั้งเท่านั้น ในค่าตัดสินคดีเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนแก่พรรครการเมือง³² ศาสตร์ธรรมนูญแห่งสหพันธ์จัดพรรครการเมืองเข้าอยู่ในฝ่ายสังคมโดยสิ้นเชิงมิใช่อยู่ในฝ่ายรัฐอีกต่อไป และต่อมาในคดีเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง³³ ศาสตร์ธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ให้คำจำกัดความสำหรับพรรครการเมืองว่าเป็นการรวมกลุ่มของพลเมือง โดยมีเป้าหมายที่จะเข้าร่วมมีส่วนในการสร้าง

³⁰ G Leibholz, DVBl 1950, S. 196.

³¹ BVerfGE 1, 208 (225 ff.).

³² BVerfGE 20, 56 (98 ff.).

³³ BVerfGE 44, 125 (145).

เจตจำนงในองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แต่ค่าลักษณะที่ได้ย้ำหลักการใหม่ที่ว่า รัฐยังคงเป็นรัฐ ของประชาชนทั้งมวลไม่ว่าพิธีจะเข้ารับหน้าที่เป็นรัฐบาล ฉะนั้นรัฐบาลพิธีการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาคุ้งไม่อาจจะเป็นสิ่งที่สิ่งเดียวกันได้แม้เพียง ชั่วคราว³⁴

จากหลักการตามกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ของเยอรมันนั้น อำนาจจัดตั้งจะได้รับมอบหมายจากประชาชน โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งซึ่งประชาชนจะกำหนดว่า พิธีใดและนโยบายเช่นไรจะเข้ากุมบังเหียนอำนาจจัดตั้งในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ และแม้ว่าประชาชนจะไม่สามารถเข้าไปร่วมในการบริหารได้โดยตรง แต่การบริหารก็จะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนรับรู้ และในขณะเดียวกันผู้บริหารก็ถูกบังคับให้การดำรงอยู่ในตำแหน่งของตนนั้น จะต้องมีความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญเสมอ หากขาดความชอบธรรมนี้เมื่อใด ผู้บริหารก็ไม่สามารถดำรงอยู่ในตำแหน่งได้อีกต่อไป ฝ่ายบริหารเองสามารถเข้าร่วมในการสร้างความคิดเห็นทางการเมืองได้ เช่น ในการอภิปรายในสภา เป็นต้น แต่สำหรับในการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นการสร้างเจตจำนงที่ออกมาร่วมกันโดยประชาชนไปสู่องค์กรของรัฐ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ประชาชนเป็นผู้กำหนดตนเอง มิใช่เป็นเรื่องที่องค์กรของรัฐจะเข้ามา干预³⁵ ฉะนั้นการที่องค์กรของรัฐจะเข้าร่วมดำเนินบทบาทในเรื่องนี้ก็จะต้องไม่ดำเนินการที่เป็นการปิดกันฝ่ายอื่น

พระราชการเมืองในฐานะที่เป็นสือกลางที่ช่วยให้ประชาชนสามารถกำหนดตัวบุคคลและแนวทางในการบริหารประเทศแล้ว ก็ไม่อาจจะผลลัพธ์จากการฝ่ายประชาชนในสังคมเข้าไปอยู่ในหอดอย่างชั่วข้ามได้ พระราชการเมืองจะต้องทำตัวเป็นสือรับถ่ายทดสอบความคิดเห็นของประชาชนต่อไป ในเงื่อนไขกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ของเยอรมันเจึงวางหลักเกณฑ์พื้นฐานว่า โครงสร้างภายในพระราชจะต้องเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย³⁶ ดังจะได้พิจารณาต่อไป

³⁴ a.a.O., S. 142 ff.

³⁵ a.a.O., S. 140.

³⁶ มาตรา 21 I GG.

รายงาน
นรรค
รรค
รีบ
นั้น
รีช
ช่วง
การ
ใน
มี
รรค
การ
ใน
กร
งที่
มา
ด
อย
อ
ก
ม

3. พรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญเยอรมันปัจจุบัน

จากการที่ในรัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับก่อน ๆ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองเลย³⁷ ทำให้นักวิชาการกฎหมายมองว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นองค์กรทางสังคมเท่านั้น³⁸ แต่ในทางปฏิบัตินั้น พรรคการเมืองได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองจนรัฐธรรมนูญเยอรมันฉบับปัจจุบันซึ่งมีชื่อเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ต้องบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้

3.1 คำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง”

3.1.1 ความเป็นมา

จากการกำหนดของฝ่ายสัมพันธมิตร ที่เข้ายึดครองเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่สองให้พรรคการเมืองต้องขอใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินกิจการได้นั้น ก่อให้เกิดความกดดันทางใจแก่ผู้นำของพรรคการเมืองทั้งหลายในเวลาหนึ่นเป็นอย่างมาก ในการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องมีการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง จนปรากฏเป็นมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ของกฎหมายพื้นฐาน การประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้ เท่ากับเป็นการห้ามการกำหนดกฎหมายใด ๆ ในเบื้องต้นมีการขออนุญาตต่อทางการก่อนนั่นจะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้ แต่เนื่องจากพรรคการเมืองได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสมาคม และการยกเลิกพรรคการเมืองจะกระทำได้แต่โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะให้ได้ว่า กลุ่มการเมืองใดเป็นพรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองใดไม่ใช่กฎหมาย พรรคการเมืองของเยอรมันจึงบัญญัติลักษณะของพรรคการเมืองไว้

3.1.2 คำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง” และหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ได้ให้คำจำกัดความสำหรับคำว่า

³⁷ นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (ค.ศ. 1919) ซึ่งมีบทบัญญัติปฏิเสธอิทธิพลของพรรคการเมือง

³⁸ Vgl. G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1920, S. 113.

พรรคการเมือง ไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ประโยคแรกว่า “พรรคการเมืองคือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างการที่เรียกว่าเป็นระบอบเดลานน์ ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพล ต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับ มวลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสถาปัตยกรรมราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสถาปัตยกรรม ที่หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดย เผด็จอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปราศจากตัวต่อสาธารณะ แล้วชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ วางไว้”

คำจำกัดความตามกฎหมายพรรคการเมืองจะเห็นได้ว่า มีลักษณะ เป็นการประกาศให้บุคคลอื่นรู้เท่านั้น (declaratory character) ตัวกำหนดความ เป็นพรรคการเมือง (constitutive elements) ที่แท้จริงนั้นจะต้องพิจารณาจาก กฎหมายพื้นฐานซึ่งอาจมีแม่กฎหมายพิจารณาได้ดังนี้คือ

1) โดยเหตุที่ มาตรา 21 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมายพื้นฐานบัญญัติว่า “พรรคการเมืองที่มีเป้าหมาย หรือพิจารณาจากพฤติกรรมของสมาชิกแล้ว มุ่งที่จะ ขัดขวางหรือทำลายระบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อความ สงบอยู่ของสหพันธ์สาธารณะรัฐเยอรมัน เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้ตัดสิน เมื่อมีปัญหาว่าพรรคการเมืองได้ขัดต่อ รัฐธรรมนูญหรือไม่”

จึงสามารถสรุปในเชิงปฏิเสธได้ว่า ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมือง เพราะมิฉะนั้นแล้วพรรคการเมือง ที่มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่เข้าข่ายของความเป็นพรรค การเมืองตั้งแต่ต้น ซึ่งจะทำให้หนบบัญญัติตามมาตรา 21 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมาย พื้นฐานนี้กลายเป็นหมันไปได้ จะนั้นหากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังไม่อ่านคำ พิพากษาแล้วจะกล่าวอ้างว่าพรรคการเมืองได้ ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้³⁹

³⁹ BVerfGE 5, 85 (140).

ของน้ำ
เชิญ
ระดับ
สูง
โดย
นั้น
ที่ได้
จะน้ำ
จาก
ที่ว่า
จะ
กาม
คุณ
ต่อ
นูน
องค์
เคย
การ

2) จากบทบัญญัติ มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคแรกแห่งกฎหมายพื้นฐานที่ว่า “พระราชกรณีย์เมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจํา朗ทางการเมือง ของปวงชน” จะทราบถึงภารกิจของพระราชกรณีย์ เมือง ที่จะต้องเข้าหาประชาชนต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองเรื่องต่าง ๆ และชี้แจงแนวทางของพระราชกรณีย์ที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น⁴⁰ ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ภารกิจในการมีส่วนร่วมสร้างเจตจํา朗ทางการเมืองในหมู่ประชาชนจะยุติลง เมื่อการเลือกตั้งได้ผ่านไปแล้ว การสร้างเจตจํา朗ทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องแล้ว พระราชกรณีย์เมืองต้องมีส่วนร่วมผลักดันในกระบวนการนี้ร่วมกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ จะนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงไม่ใช่เครื่องซึ้งความเป็นพระราชกรณีย์เมือง

สิ่งที่สามารถจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแยกพระราชกรณีย์เมืองออกจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ก็คือ การส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการเข้าร่วมสร้างเจตจํา朗ทางการเมืองที่เดียว⁴¹ แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่พระราชส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่จำเป็นจะต้องได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปนั่งในสภา และไม่มีการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญสำหรับการเป็นพระราชกรณีย์เมือง พระราชกรณีย์จึงต้องแสดงความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีบทบาทในสภาก โดยการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายในช่วงระยะเวลาอันสมควร กฎหมายพระราชกรณีย์เมือง เยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 2 บัญญัติให้พระราชกรณีย์เมืองสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพระราชกรณีย์เมือง หากพระราชกรณีย์ไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี

3) การเข้าร่วมสร้างเจตจํา朗ทางการเมืองนั้น พระราชกรณีย์เมืองยังจะต้องเข้าไปมีอิทธิพลทั้งในสภาคูดแทนราษฎรและในรัฐบาล เพื่อนำนโยบายของพระคามาปฏิบัติให้เกิดผล โดยผ่านหน้าต้นการตัดสินใจของรัฐ พระราชกรณีย์เมืองจึงต้องจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ในແນ່ງที่พระราชกรณีย์เมืองสามารถเข้าไปมีบทบาทในองค์กรของรัฐได้โดยตรง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นการที่พระราชกรณีย์เมืองจะเข้าไปมีที่นั่งในสภาก หรือ

⁴⁰Vgl.H.Krüger, Allgemeine Staatslehre. Stuttgart 1964, S. 369.

⁴¹BVerfGE 24, 369 (264).

ในรัฐบาลหรือไม่นั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะกำหนดฐานะของความเป็นพรรคการเมือง เพียงแต่ว่าอย่างน้อยพรรคทั้งหลายจะต้องตั้งเป็นเป้าหมายที่จะเข้าไปมีที่นั่งในสภา หรือในรัฐบาลเท่านั้น

4) เนื่องจากพรรครัฐเมืองมีความสำคัญต่อพัฒนาการของระบบประชาธิปไตย พรรครัฐเมืองจึงต้องมีความมุ่งมั่นและมีความสม่ำเสมอในระดับหนึ่ง เมว่ากกฎหมายพื้นฐานและประภันเสรีภาพในการตั้งพรรครัฐเมือง ซึ่งหมายความว่าการได้สถานภาพของความเป็นพรรครัฐเมืองนั้น จะมีการวางแผนให้มากขึ้น ไม่ได้แต่การที่กลุ่มการเมืองใดจะมีฐานะเป็นพรรครัฐเมืองได้นั้น กลุ่มการเมืองนั้นจะต้องมีคุณสมบัติในเรื่องของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้กลุ่มที่มีลักษณะชั่วคราวเข้าเกณฑ์ตามนิยามของพรรครัฐเมืองด้วย แต่ในขณะเดียวกันเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต้องไม่เกิดขึ้นจากการตั้งพรรครัฐเมืองขึ้นใหม่ด้วย เกณฑ์ที่ว่านี้ก็คือ กลุ่มการเมืองที่จะมีสถานะเป็นพรรครัฐเมืองได้นั้นจะต้องมีการจัดตั้งองค์กร กล่าวคือ จะต้องมีคณะกรรมการกลางของพรรครัฐ เมืองเป็นแบบพรรครัฐ มีสาขาวรรคในส่วนกฎหมายภาค ซึ่งสาขาพรรครัฐเหล่านี้ก็จะต้องมีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน และเป็นพื้นฐานในการตรวจสอบมาศึกษา⁴²

ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่าพรรครัฐเมืองนั้นเป็นเรื่องของการเมืองระดับประเทศ ฉะนั้นศาสตร์รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงเคยมีคำพิพากษา⁴³ ซึ่งตัดสินว่า กลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้ามัครับเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นพรรครัฐเมืองตามกฎหมายพรรครัฐเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มนั้น ๆ ว่าจะมีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือมีบัญญากฎหมายอย่างใด

ในทางปฏิบัตินั้น คำนิยามสำหรับพรรครัฐเมืองนั้น จะมีผลเมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้

⁴² Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Problem eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission 1957, S. 133.

⁴³ BVerfGE 2, 1 (76).

รอง
มือ¹
สภा
กบ
หนึ่
นัม
บดี
จะ²
ร่ว
จะ
งที่
จะ
นัม
ชาน
นัม
เป
ว่า
ง
น
ก
ก
ร
ร

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน⁴⁴ พรครที่ประஸ์จะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรครคน ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเลือกโดยใช้คะแนนที่ 1 แต่พรครนั้นไม่เคยมีผู้แทนในสภา จากการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ เกิน 5 คน พรครเช่นนี้จะต้องให้คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรครการเมืองเลิกก่อน

3.2 สิทธิตามรัฐธรรมนูญของพรครการเมือง

3.2.1 พรครการเมืองกับสิทธิขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

มาตรา 19 อนุมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐานบัญญัติว่า “บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายย่อมมีผลให้บังคับกันนิติบุคคลภายในประเทศได้ด้วยเท่าที่สภาพจะอำนวยให้ใช้บังคับได้”

จากบทบัญญัตินี้เดิมที่ได้ยา ศาลอรูฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เคยตัดสินว่า ในฐานะที่พรครการเมืองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่าตนถูกกลั่นเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานได้ นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังชี้ช่องให้พรครการเมืองให้สิทธิฟ้องร้องตามบทบัญญัติว่าด้วยความขัดแย้งระหว่างองค์กรรัฐธรรมนูญ⁴⁵

แต่ต่อมาศาลอรูฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ยอมรับพิจารณาคำร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งยื่นโดยพรครการเมือง โดยในชั้นแรกศาลไม่ได้ให้เหตุผลในเรื่องนี้⁴⁶ ในคำพิพากษาลำดับถัดมาจึงมีการอ้างหลักสิทธิแห่งความเสมอภาคในทางโอกาส⁴⁷ และในที่สุดศาลได้ชี้แจงสถานภาพตามรัฐธรรมนูญของพรครการเมือง ซึ่งควรได้รับความคุ้มครองในแบบของสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย⁴⁸ จากการยอมให้

⁴⁴ โปรดดู ส่วนที่หนึ่ง หัวข้อที่ 4

⁴⁵ BVerfGE 1, 208 (226).

⁴⁶ BVerfGE 3, 18 (22 f.).

⁴⁷ BVerfGE 3, 382 (391).

⁴⁸ BVerfGE 6, 273 (276 f.) สำหรับการใช้สิทธิทางศาลในเรื่องอื่น ๆ นั้น กฎหมายพรครการเมืองเย่อร์มัน มาตรา 3 บัญญัติว่า “พรครการเมืองสามารถฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้องภายใต้ของคนสองฝ่าย จึงเท่ากับตัดบัญญาที่ว่าพรครการเมืองมีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่

พระคริสต์นิกายสามารถมีและได้รับความคุ้มครองซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานเท่ากับว่าค่าล้ำได้ ย้อนรับแล้วว่า พระคริสต์นิกายใช่องค์กรของรัฐหรืออยู่ในสังกัดขององค์กรรัฐ แต่อย่างใด จึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานและสามารถใช้สิทธิได้แย้งได้หากถูกกลั่นเมิดซึ่งสิทธิ์ตั้งกล่าว

3.2.2 ความเสมอภาคทางโอกาสของพระคริสต์นิกาย

นอกจากความเสมอภาคในการเลือกตั้งแล้ว⁴⁹ สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญสำหรับพระคริสต์นิกายเป็นอย่างมากก็คือ สิทธิความเสมอภาคทางโอกาส การคุ้มครองสิทธิ์ดังกล่าวนี้ประเด็นหลักมิใช่เพื่อผลดูงไว้ซึ่งความยุติธรรมตามอุดมคติ หากแต่เป็นไปตามหลักง่ายๆ ที่ว่าหากปล่อยให้มีการปฏิบัติต่อพระคริสต์นิกายไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้นแล้ว การสร้างเจตจำนงโดยเสรีในหมู่ประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนี้แล้ว การคุ้มครองความเสมอภาคของพระคริสต์นิกายในแง่ของโอกาสนี้ยังเป็นการประกันเสรีภาพของพลเมืองในการที่จะเลือกผู้นำของตนเองโดยเสรีอิสระหนึ่งด้วย⁵⁰

ความเสมอภาคทางโอกาสของพระคริสต์นิกาย E.W.Fuss ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “ความเป็นไปได้อันไม่จำกัด” (เมื่อเทียบกับพระคริสต์นิกาย) ที่จะก่อตั้งและขยายภารกิจการพิราบ และโดยอาศัยการเพิ่มจำนวนสมาชิก การโฆษณาหาเสียง สมัคร และดำเนินการตามขั้นตอนของการเลือกตั้ง เป็นการกระทำการที่ได้ซื้อว่า “ร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน”⁵¹

สิทธิ์ดังกล่าว กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหยุดยั้ง การกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพระคริสต์นิกาย และในขณะเดียวกันจะต้องเปิดโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน หากรัฐดำเนินการสนับสนุนพระคริสต์นิกายเพียงพระคริสต์นิกายดำเนินการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาส ของพระคริสต์นิกาย

ในทางข้อเท็จจริงนั้น พระคริสต์นิกายแต่ละพรรคร่วมแต่ต่างกัน ไม่ว่าจะในแง่ของประวัติความเป็นมา โครงสร้าง องค์กรพรรค และฐานทางการเงิน

⁴⁹ โปรดดู เชิงอรรถที่ 44 ข้างต้น

⁵⁰ M. Günday, s.o.F.N. 19, S. 53.

⁵¹ E.W.Fuss, Freiheit und Gleichheit der Parteien, in : JZ 1959, S. 392 ff.

ของมหาน
กาลได้
กรรช
รลพธ
บัญช
ทาง
รวม
ต่อ
กัน
ของ
ที่จะ
ให้
ไว้
สิ่ง
อว่า
เมือง
ปิด
รค
าส
กัน
วัน

ของพรรค ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ย่อมส่งผลถึงโอกาสของพรรคต่างๆ ในสังคม การที่จะดำเนินการทางการเมืองด้วยความแตกต่างเหล่านี้เป็นผลของความแตกต่างของพลังต่างๆ ในสังคม การใช้หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง รัฐไม่สามารถทำให้พรรคทุกพรรค่มีความเข้มแข็งเท่าเทียมกันได้ แต่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดโอกาสให้แก่พรรคทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกัน ที่จะพัฒนาตนเองจนเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้ โดยการที่รัฐปฏิบัติต่อพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโอกาสของแต่ละพรรคที่จะพัฒนาตนเองไปตามธรรมชาติเป็นอันขาด⁵²

หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้ มีได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายพื้นฐาน แต่เป็นหลักที่ได้รับการพัฒนาขึ้นทางวิชาการและได้รับความยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยพัฒนาหลักนี้ขึ้นมาจากการหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมาจากหลักที่ว่าจะต้องมีระบบการเมืองที่ปรารถนาขึ้นด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค อันเป็นสาเหตุหลักของการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้ว ยังอ้างอิงได้ถึงหลักความเสมอภาคที่นำไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่าบุคคลยอมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกัน (มาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐาน) สำหรับเหตุผลในทางปฏิบัตินั้น การที่พรรคการเมืองจะสามารถร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน ซึ่งเป็นการกิจตามรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคจำต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และเสรีภาพดังกล่าวนี้ ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการที่จะแข่งขันกับพรรคอื่นด้วย ในสภาพการแข่งขันเช่นนี้ พรรคการเมืองทั้งหลายจะต้องมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน จึงจะเรียกได้ว่า เป็นสภาพการแข่งขันที่แท้จริง ฉะนั้นเมื่อพิจารณาถึงจุดนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าในเรื่องนี้ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพ มีความเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกกับปัญหาของความเสมอภาค⁵³

⁵² BVerfGE 8, 51 (66 f).

⁵³ K.Hesse, Die Verfassungsrechtliche Stellung der pol. Parteien, in : VVDSTRL 1959, S.36.

สำหรับการใช้หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพระราชกรณียกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ กับปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยมีคำพิพากษาในปัจจุบันที่เกี่ยวกับกฎหมายเลือกตั้งว่า ข้อยกเว้นสำหรับหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพระราชกรณียกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ไม่ได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นพิเศษเท่านั้น⁵⁴ นอกจากนั้นแล้วหลักนี้ยังไม่จำกัดเฉพาะในกระบวนการของการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ใช้ได้กับการสร้างเจตจำนงทางการเมืองในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งอีกด้วย⁵⁵

ข้อนี้สังเกต จากคำพิพากษาข้างต้นของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ที่ว่าข้อยกเว้นสำหรับหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพระราชกรณียกิจ จะมีได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลของความจำเป็นพิเศษเท่านั้น คำพิพากษานี้ซึ่งให้เห็นว่า ศาลใช้หลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาหลักนี้แตกต่างไปจากการพิจารณาหลักความเสมอภาคทั่วไป ซึ่งศาลใช้เกณฑ์ว่าสำหรับหลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นห้ามรัฐดำเนินการตามอ้ำนาใจ รัฐจะต้องดำเนินการตามเหตุผลและเนื้อหาของเรื่อง หากมีการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันจะต้องมีเหตุผลเพียงพอหรือเป็นไปตามเนื้อหาของเรื่อง จึงจะเป็นการปฏิบัติที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนในปัญหาความเสมอภาคทางโอกาสของพระราชกรณียกิจ เกณฑ์ในการพิจารณาของศาลจะเข้มงวดมากยิ่งขึ้น การปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันในปัญหานี้จะทำได้เฉพาะเมื่อพิจารณาตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญแล้วจำเป็นที่จะต้องดำเนินการไปเพื่อนั่นเท่านั้น ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการคุ้มครองความเสมอภาคของพระราชกรณียกิจอย่างเข้มงวดยิ่งกว่าความเสมอภาคทั่วไป

3.2.3 การแบ่งเวลาให้พระราชกรณียกิจไม่มาทางวิถุไทรทัคค์

ปัญหาเฉพาะของความเสมอภาคทางโอกาสของพระราชกรณียกิจซึ่งมีความสำคัญสำหรับพระราชกรณียกิจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการ

⁵⁴ BVerfGE 1, 208 (249) ในคำพิพากษานี้ ศาลเห็นว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% สำหรับพระราชกรณียกิจที่จะเข้าสู่สภานั้นเป็นความจำเป็นพิเศษ เพื่อมิให้พระราชกรณียกิจต้องมีส่วนร่วมในสภานี้เป็นอุปสรรคต่ออำนาจของรัฐสภา และการตั้งรัฐบาลได้เกณฑ์ดังกล่าวเนื่องจากว่าปัญหานี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โปรดดู ส่วนที่หนึ่ง หัวขอ 4.2.2

⁵⁵ BVerfGE 14, 121 (132).

ง
น
ก
ท
อ
น
ร
บ
ง
ม
ว
ร
เม
ล
ล
ม
ย
เ
ส
ร
จ
ร
]

หากเสียงก่อนการเลือกตั้งทั่วไป⁵⁶ นั้น ก็คือปัญหาการแบ่งเวลาให้แก่พรรคการเมือง เพื่อที่จะโฆษณาในนโยบายของตนได้ทางวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐ

โดยเหตุที่การสื่อสารทางวิทยุและโทรทัศน์ในปัจจุบันสามารถเข้าถึงประชาชนได้เป็นวงกว้างมาก การโฆษณาทางเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์จึงกลายเป็นวิธีการหาเสียงที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกในการเมืองเยอรมัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหานี้เรื่องนี้ก็ย้อมมีมากเป็นเงาตามตัว

สถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐเคยให้สิทธิออกอากาศเฉพาะแก่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาโดยไม่คิดมูลค่า แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็ได้ตัดสินว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคร่วม⁵⁷ จึงมีปัญหาเกิดขึ้นว่าจะต้องแบ่งสัดส่วนกันอย่างไร ทำให้เกิดความขัดแย้งกันมาก ทางแก้แบบตัดปัญหาอาจทำได้โดยห้ามพรรครุกพรรครออกภารกิจทางเสียงทางวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ แต่วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการห้ามทุกพรรคร่วมโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติก็จริง มาตรการเช่นนี้ก็ลับจะมีผลกระทบทำให้เบื้องการปิดหนทางของพรรคลึกๆ ที่จะมีโอกาสแนะนำตัวต่อประชาชนได้ ส่วนพรรครุกใหญ่ๆ ย่อมหาหนทางอื่นโฆษณาทางเสียงได้ง่ายกว่า เนื่องจากมีกำลังเงินเพียงพอ ในทางปฏิบัติสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจึงใช้วิธีการแนวปะนีประนอม โดยมีการจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่า แต่มีการแบ่งเวลาให้มากน้อยตามลำดับความสำคัญของพรรคการเมืองแต่ละพรรคร่วม ความสำคัญของพรรคร่วมนี้วัดจากผลของการเลือกตั้งในครั้งก่อนๆ นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงอายุของพรรคร่วม ต่อเนื่องในการดำเนินงาน จำนวนสมาชิก ขนาดและการกระจายของเครือข่ายขององค์กรพรรคร่วม จำนวนที่นั่งในสภา การเข้าร่วมในคณะกรรมการต่างๆ ของรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธ์ และในระดับมลรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสพิจารณาการแบ่งเวลาออกอากาศตามลำดับความสำคัญของพรรคร่วมดังกล่าวแล้ว และได้ตัดสินว่า

⁵⁶ สำหรับการโฆษณาพรรคนอกคุณภาพเสียงนั้น ในทางวิชาการเห็นว่าไม่เข้าข่ายที่จะต้องใช้หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคร่วม

⁵⁷ BVerfGE 7, 99.

วิธีการดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อมิให้มีการตั้งพรรคใหม่ๆ มาจากเกินไป” พร้อมทั้งอ้างอิงถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% ในกฎหมายเลือกตั้งด้วย⁵⁸

คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นี้ ได้รับการวิพากษ์-วิจารณ์จากการวิชาการเป็นอย่างมาก ว่าเป็นคำพิพากษาที่ขาดพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญเนื่องจากในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ได้บัญญัติประกันเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองไว้ ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการจำกัดได้ ยิ่งเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นได้ว่า ในช่วงประจำวันจะมีการรายงานความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองใหญ่ๆ อยู่แล้ว ซึ่งน่าจะเป็นการเพียงพอ นักวิชาการจึงเห็นว่าในเรื่องนี้จะมีการกำหนดเวลาอย่างเท่าเทียมกันให้ทุกพรรคที่ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง⁵⁹ จากความเห็นทั้งสองแนวนี้ เมื่อผ่านหลักความเสมอภาคในทางโอกาสของพรรคการเมืองเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจะเห็นได้ชัดว่า เรื่องการจัดสรรเวลาออกอากาศนี้เป็นคนละประเด็นกับกรณีเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% ซึ่งเป็นขั้นตอนของการกลั่นกรอง การออกอากาศของแต่ละพรรคนั้นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสรับข้อมูล และพรรคเองได้มีโอกาสแสดงตัว โอกาสดังกล่าวนี้จึงควรที่แต่ละพรรคจะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน อันจะส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาอย่างรอบคอบอีกด้วย

3.2.4 เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

พรรคการเมืองต้องใช้เงินในการดำเนินกิจกรรมของพรรคนั้นจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือแม้แต่เงินเดือนของพนักงานธุรการต่าง ๆ พรรคนั้นจะต้องมีเงินอุดหนุน เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เงินที่เป็นรายได้ของพรรคนั้นจะแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทด้วยกัน คือ

- 1) เงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิก
- 2) เงินบริจาค

⁵⁸ BVerfGE 14, 121 (136).

⁵⁹ D. Grimm, Politische Parteien, in ; Benda, Maihofer, Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, Berlin-New York 1984, S. 347 m.w.N.

(SPD)
คือ เมือง
สำหรับ
สัดส่วน
(CUS)
9.5 ล้าน
สุดท้าย
มีราย
9.6%

ค่าบ่-
เพิ่มที่
28.3
ขั้นบ่-

แนว
เงิน

I, in

- 3) เงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีต่ำแห่งทางการเมือง
- 4) สินเดือ
- 5) เงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

1) เงินค่าบำรุงพรรคที่เก็บจากสมาชิกสามัญ

จากสถิติปี ก.ศ. 1983 ปรากฏว่าพรรคลังคมประชาธิปไตย เยอรมัน (SPD) เป็นพรรคที่มีสัดส่วนและจำนวนของรายได้ที่มาจากเงินค่าบำรุงพรรคมากที่สุด คือ เป็นจำนวนเงิน 70.9 ล้านمارك ซึ่งคิดเป็น 30.3% ของรายได้ทั้งหมดของพรรคลังคมประชาธิปไตย ได้ค่าสมาชิก 62.3 ล้านمارك คิดเป็น สัดส่วน 24.6 ของรายได้ทั้งหมดของพรรครีพับลิกัน (CDU) ส่วนพรรคลังคมประชาธิปไตย (CUS) และพรรคลีปราชิปป์ดีจี (FDP) ต่างก็มีรายได้จากการค่าสมาชิก เป็นจำนวนเงิน 9.5 ล้านمارك คิดเป็นสัดส่วน 11% ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งนับว่าไม่มาก พรรครีพับลิกันที่มีบทบาทการเมืองระดับสหพันธ์ในเยอรมันคือ พรรคเขียว (Die Grünen) มีรายได้จากการค่าบำรุงพรรคนี้ในปี ก.ศ. 1983 เป็นจำนวนเงิน 1.9 ล้านمارك ซึ่งคิดเป็น 9.6% ของรายได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม เมื่อเบรเยนเทียบรายได้ในส่วนที่มาจากเงินค่าบำรุงพรรครีพับลิกันโดยโดยรวมกับปี ก.ศ. 1968 ซึ่งทุกพรรครีพับลิกันได้ค่าบำรุงจากสมาชิกร่วมกัน 28.3 ล้านمارك ปรากฏว่าปี ก.ศ. 1983 เพิ่มขึ้นเป็น 150 ล้านمارك เท่ากับว่าเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 5 เท่า ในช่วงระยะเวลา 15 ปี⁶⁰

2) เงินบริจาค

เนื่องจากพรรครีพับลิกัน (CDU) พรรคลังคม (CSU) และพรรคลีปราชิปป์ (FDP) ต่างก็มี แนวโน้มรายได้จากการสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่ พรรคล่านีจึงมีรายได้จากการบริจาคเป็นสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของพรรคล่า คือ เป็น

⁶⁰ ตัวเลขทั้งหมดจาก H.H.v. Arnim, Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung Teil I, in : JA 1985, S. 122.

ກະທິປະໄຕ ແລະ ພັນຍາ ເຊິ່ງ ດຳເນີນ ສຳເນົາ ໂດຍບໍ່ໄດ້ຮັບອະນຸຍາຍ

15.9% 25% และ 26.9% ຕາມລຳດັບ ໃນຂະແໜ່ງທີ່ພຣຄ SPD ມີສັດສ່ວນຂອງເງິນ
ບຣຈາຄນີ້ເອີ້ນກັບບາງໄດ້ທັງໝາດດີດເປັນ 5% ແລະພວກເມືອງເພື່ອ 1.1% ເຖິງນັ້ນ
ແຕ່ອ່າຍ່າງໄກກົດມາດຕັ້ງເລີຂໍອງເງິນບຣຈາຄທັງໝາດມີແນວໂນມຈະລດລດ ເນື່ອຈາກທາງ
ອັນການໄດ້ເຮີມເຫັນມາຕຽບສອນເງິນທີ່ນີ້ມາກັ້ນ ວິນີ້ສໍາເຫຼຸມຈາກມີຄົດໂຄງການໃກ້ກັ້ນ

ໃນດ້ານກາງງົງໃຈໃຫ້ຜູ້ຄົນບຣຈາຄເງິນໃຫ້ແກ່ພຣຄພວກເມືອງນັ້ນ ຮູ່ໄດ້
ດໍາເນີນການໃນແ່ງຂອງການລົດທີ່ຍ່ອນການໃຈ ກລ່ວຄື່ອ ເງິນບຣຈາຄແລະຄ່ານໍາໃນການ
ສາມາດນໍາມາດທີ່ຍ່ອນການໃຈໄດ້ສູງສຸດ 600 ມາຮັກຕ່ອປີ ແລະຕັ້ງແຕປີ C.S.1980 ເປັນຕົ້ນແມ່
ເງິນທັກລົດທີ່ຍ່ອນນີ້ໄດ້ເພີ່ມເປັນ 1,800 ມາຮັກຕ່ອປີ (ສໍາຫວັນສາມີການຍາວມັກກັນທັກ
ລົດທີ່ຍ່ອນໄດ້ຖື່ນ 3,600 ມາຮັກຕ່ອປີ)

ໃນປີ C.S.1984 ໄດ້ມີການແກ້ໄຂກູ້ທີ່ມາດທີ່ມີຄົດໃຫ້ໃຫ້ໃໝ່ ໂດຍກ
ພຣຄພວກເມືອງໃໝ່ທີ່ເຫັນທີ່ມີກັນອອກຄົກເພື່ອສາມາດປະໂຫຍດໄວ້ ກລ່ວຄື່ອ ສໍາຫວັນ
ບຸດຄລຮົມດາສາມາດນໍາເງິນຄ່ານໍາໃນການແກ້ໄຂກູ້ທີ່ມີຄົດໃຫ້ໃໝ່ໄດ້
ເປັນຈຳນວນຖື່ນ 5% ຂອງຮາຍໄດ້ຂອງຜູ້ບຣຈາຄ ແລະສໍາຫວັນນິຕິບຸດຄລ ສາມາດທັກ
ລົດທີ່ຍ່ອນເງິນບຣຈາຄໄດ້ຖື່ນ 2/1,000 ຂອງຍອດຮາຍຈ່າຍໃນສ່ວນທີ່ເປັນເງິນເດືອນແລະຄ່າ
ຈຳນວນນິຕິບຸດຄລນັ້ນທັງໝາດ ແຕ່ສໍາຫວັນຜູ້ບຣຈາຄຮາຍຢ່ອຍທີ່ຮ່ວມຄ່ານໍາໃນການແກ້ໄຂໃໝ່
ເກີນ 50% ຊຶ່ງເຫັນສາມາດປະໂຫຍດການແກ້ໄຂໃໝ່ໄດ້ມີເກີນ 1,200 ມາຮັກຕ່ອປີ ຈະສາມາດທັກລົດທີ່ຍ່ອນການໃຈໄດ້ມີ
ເກີນ 50% ຊຶ່ງເຫັນສາມາດປະໂຫຍດການແກ້ໄຂໃໝ່ໄດ້ມີເກີນ 600 ມາຮັກຕ່ອປີ ຈາກມາດຕະກາ
ທັງສອງຈະເຫັນໄດ້ວ່າເປັນການທີ່ປະໂຫຍດແກ້ຜູ້ບຣຈາຄຮາຍໃຫ້ຢູ່ມາກາກວ່າຜູ້ບຣຈາຄຮາຍຢ່ອຍ
ຈຶ່ງມີແນວໂນມທີ່ພຣຄທີ່ມີນໂຍບາຍສັນສັນສຸນຜູ້ປະກອບກາຮາຍໃຫ້ຢູ່ ຈະໄດ້ຮັບເງິນ
ບຣຈາຄມາກກວ່າພຣຄທີ່ເນັ້ນໂຍບາຍທາງສັງຄມ ລະນັ້ນກູ້ທີ່ຈຶ່ງກຳຫັດໄວ້ໃນການຕະຫຼາມ
22 ເອ ອຸນຸມາຕາ 1 ແລະອຸນຸມາຕາ 2 ຂອງກູ້ທີ່ມີພຣຄພວກເມືອງທີ່ມີການແກ້ໄຂໃໝ່
ພຣຄທີ່ໄດ້ຮັບມັກນັ້ນໄໝມີການຈ່າຍເງິນຈົດເໜຍແກ້ພຣຄທີ່ເລື່ອເປັນໃໝ່ນີ້ ພຣຄທີ່ມີສິຫຼືໄດ້ຮັບ
ການຈົດເໜຍດັ່ງກ່າວຈະຕ້ອງໄດ້ຄະແນນເລີຍທີ່ 2 ຈາກການເລືອກຕັ້ງຄັ້ງລ່າສຸດໄນ້ຕ່າງກ່າວ 0.5%
ຂອງຄະແນນທັງໝາດທີ່ປະເທດ ຖາກພຣຄທີ່ໄດ້ເງິນນໍາໃນການແກ້ໄຂໃໝ່ພຣຄແລະເງິນບຣຈາຄ
ໂດຍດີດເປັນສັດສ່ວນກັບຈຳນວນຄະແນນທີ່ໄດ້ຮັບຈາກການເລືອກຕັ້ງແລ້ວນ້ອຍກວ່າພຣຄທີ່ໄດ້
ມາກທີ່ສຸດ ຮູ່ບາລຂອງສຫພັນນີ້ຈະຈ່າຍເງິນຈົດເໜຍໄທ 40% ຂອງຈຳນວນທີ່ຕ່າງກັນນັ້ນ

แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นก่อนที่ผู้ใดจะขอหักลดหย่อนภาษีสำหรับกรณีที่บริจาคเงิน 20,000 มาրคได้ พรครการเมืองจะต้องประกาศชื่อ ที่อยู่ และจำนวนเงินที่บริจาคของผู้นั้นลงในแบบรายรับของพรคร ซึ่งต้องแสดงต่อสาธารณะทุกปี เสียก่อน มาตราการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การผูกพันของพรครเป็นสิ่งที่สาธารณะสามารถรับรู้ได้ โดยเฉพาะในด้านของแหล่งที่มาของเงินของพรคร อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 4

แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีนักวิชาการเห็นว่ามาตรการเหล่านี้โดยเด็ดขาดยังคงใช้การที่มีการปฏิบัติต่อผู้บริจาครายใหญ่กับผู้บริจาครายย่อยอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้ เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคอย่างชัดแจ้ง และการปฏิรูปโอกาสให้นิตบุคคลสามารถนำเงินบริจาคแก่พรครการเมืองมาหักลดหย่อนภาษีได้ เท่ากับเป็นการตอกย้ำความไม่เสมอภาคให้มากยิ่งขึ้น และความไม่เสมอภาคของมาตรการนี้ก็ไม่อาจที่จะได้รับการเยียวยาได้จากมาตรการการชดเชยและการประกันให้สาธารณะได้รับรู้ดังกล่าว⁶¹

ในประเด็นที่เกี่ยวกับการหักลดหย่อนภาษีสำหรับเงินบริจาคให้แก่พรครการเมือง และเงินค่าน้ำรุ่งพรคร ได้มีคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐในปี ค.ศ.1992 ว่างणฑ์ไว้ว่า การหักลดหย่อนภาษีควรอาศัยฐานจากจำนวนเงินของผู้มีรายได้ระดับถัดเฉลี่ยสามารถจะจ่ายได้เป็นเกณฑ์ ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ESTG) กำหนดให้บุคคลธรรมดางานที่ภาษีสำหรับค่าน้ำรุ่งพรครและเงินบริจาคให้แก่พรครการเมืองปีละไม่เกิน 1,500 มาρค (3,000 มาρค สำหรับกรณีคู่สมรส) ในส่วนของนิตบุคคลนั้นตามกฎหมายใหม่นี้ไม่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีกรณีที่มีการบริจาคเงินให้แก่พรครการเมืองแต่อย่างใด ซึ่งก็เป็นไปตามแนวคิดพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รู้ดังกล่าวเช่นเดียวกัน

3) เงินค่าน้ำรุ่งพิเศษ จากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง

พรครสามารถเรียกเก็บเงินค่าน้ำรุ่งพิเศษจากสมาชิกของพรครที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ โดยจะ

⁶¹a.a.O.u.passim.

มีการกำหนดไว้ในระเบียบของแต่ละพรรครายได้จากเงินส่วนนี้ของทุกพรรคร้าได้เพิ่มขึ้นระหว่างปี ค.ศ.1968 - 1983 เป็นจำนวนถึง 5 เท่าเช่นกัน

4) สินเชื่อ

นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 เป็นต้นมา พรรคร้างๆ ได้ขอสินเชื่อเพิ่มมากขึ้น ปี ค.ศ.1980 ซึ่งมีการเลือกตั้ง ปรากฏว่าทุกพรรคร้าที่มีที่นั่งในสภาต่างมีหนี้สินเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้น 77.6 ล้านมาร์ค โดยพรรคร SPD พรรครัฐเดียวมีหนี้ถึง 51 ล้านมาร์ค ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคราการเมืองต่างๆ ใช้จ่ายมากกว่ารายรับของตน

5) เงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

จากการที่การปกครองในระบบประชาธิปไตย ได้พัฒนาไปจนพรรคราการเมืองกลายเป็นองค์กรที่ขาดไม่ได้สำหรับการปกครองแบบนี้ และแม้ว่าโดยหลักแล้วพรรคราการเมืองก็คือองค์กรประชาชน ที่จะต้องยืนอยู่บนลำแข็งของตนเองให้ได้ แต่จากความสำคัญของพรรคราการเมืองนั้นเอง⁶² ย่อมจะเกิดผลเสียแก่ส่วนรวมได้ หากว่าจะปล่อยให้พรรคราการเมืองต้องพึ่งพาทางการเงินจากบุคลากร หรือกลุ่มเศรษฐกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อเป็นการตัดปัญหาดังกล่าววนั้น รัฐบาลเยอรมันจึงให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแก่พรรคราการเมือง เนื่องจากภาระทางการเงินของพรรคราการเมืองจะเป็นปัญหามากในช่วงการเลือกตั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสตัดสินปัญหานี้ และได้ตัดสินว่าการจ่ายเงินโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคราการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่รัฐทำได้โดยให้เหตุผลว่า “เงินงบประมาณของรัฐนั้นมีใช้จ่ายได้เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่ายเพื่อช่วยเหลือพรรคราการเมืองที่ต้องแบกภาระในการเลือกตั้งนั้นได้ด้วย”⁶³ แต่อย่างไรก็ตามศาลยังแยกพิจารณาระหว่างการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งขอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำพิพากษานี้กับการที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของ

⁶² โปรดดู ส่วนที่สอง หัวข้อที่ 2

⁶³ BVerfGE 8, 51(63).

พรรคร
เห็นว
จึงมี
ของพ
ผู้มีสิ
กันแ
ซึ่งนั
รัฐบ
คุณ
คบแ
เป็น
จะแ
ในกา

อย่า
ค.ศ
ต่อร
0.5°
ลำนำ
เป็น

ก้าว
เข้า
พิม
รค^จ
น
ว
ง
เก^จ
ด
ล
ก
ล
ย
ก
ร
ง
1
1

กรรมการเมืองโดยตรง ซึ่งศาลเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁶⁴ นอกจากนี้แล้วศาลยังเห็นว่าพระราชกรณีย์ไม่ควรที่จะดำเนินอยู่โดยเพียงพาก履行การเงินจากรัฐเป็นส่วนใหญ่⁶⁵ จึงมีการตีความต่อไปว่า รัฐจะจ่ายเงินให้พระราชกรณีย์เกินกว่า 50% ของรายรับของพระราชกรณีย์ไม่ได้⁶⁶

สำหรับการจ่ายเงินดังกล่าวรัฐจะเหมาจ่ายเป็นรายปี โดยคิดจากฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดคูณด้วย 5 แก่พระราชกรณีย์ต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นเงินเฉลี่ยระหว่าง ค.ศ.1981 - 1991 ประมาณ 194.53 ล้านบาทต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ฉะนั้นในปี ค.ศ.1988 รัฐบาลแห่งสหพันธ์จึงยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยเพิ่มคุณสมบัติสำหรับพระราชที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยดังกล่าว จากเดิมซึ่งต้องได้รับคะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอย่างน้อย 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด เป็นว่าพระราชที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการทำเสียงเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่น้อยกว่า 2.5% ของคะแนนดีทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งนั้น⁶⁷

มาตรการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ปรากฏว่าไม่ใช่มาตรการใหม่แต่อย่างใด หากแต่เป็นมาตรการที่เคยปรากฏอยู่ในกฎหมายพระราชกรณีย์เมือง ฉบับปี ค.ศ.1967 ซึ่งในปีถัดมาปรากฏว่าถูกตัดสินโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จนต้องมีการแก้ไขให้พระราชกรณีย์ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด⁶⁸ ด้วยเหตุนี้จึงมีการประนีประนอมกันให้ใช้เกณฑ์ 2.0% สำหรับพระราชกรณีย์ที่มีสิทธิจะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการทำเสียงเลือกตั้งเป็นเกณฑ์ตามกฎหมายซึ่งมีผลให้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการ

⁶⁴ BVerfGE 24, 300 (348 R).

⁶⁵ BVerfGE 20, 56 (102).

⁶⁶ v. Arnim, a.a.O., S.125.

⁶⁷ Parteifinanzen, in : Der Spiegel, Nr. 45, 7. Nov. 1988, S.26.

⁶⁸ BVerfGE 20, 56.

พ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว จึงได้ตัดสินเมื่อวันที่ 9 เมษายน ค.ศ.1992 ว่า กฎหมายพระราชกรณียกิจที่ได้รับการแก้ไขใหม่ดังกล่าว ในส่วนของเงินอุดหนุน พระราชกรณียกิจนั้นมีบางส่วนที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากคำพิพากษาดังกล่าวเป็น คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐของเยอรมันฉบับล่าสุดเกี่ยวกับเรื่องนี้⁶⁹ และในคำพิพากษานี้เองที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาจากเดิม จึงเป็นการสมควร ที่จะนำข้อพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ฉบับนี้มาศึกษาโดยละเอียดก่อน ที่จะพิจารณาไปถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับคำ พิพากษาดังกล่าว

ในคำพิพากษานี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐของเยอรมันมีข้อ พิจารณาว่า พระราชกรณียกิจตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องเข้ามาสู่ส่วนร่วมในการ สร้างเจตจำนงทางการเมือง ดังนั้น การที่พระราชกรณียกิจจะแสดงออกซึ่งเจตจำนง ของเหล่าพลเมืองในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง จึงมิได้ จำกัดอยู่ที่การรณรงค์ในการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่สะท้อนการอภิਆนาในกิจกรรม ทุกอย่างของพระราชกรณียกิจนั้นเอง และจากข้อพิจารณาที่ว่า ต่อแต่นี้ไปการให้ เงินอุดหนุนแก่พระราชกรณียกิจที่นอกเหนือไปจากการช่วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ก็เป็นสิ่งที่รัฐอาจทำได้เท่านั้นเดียวagain แต่อย่างไรก็ตาม หลักการเดิมที่ว่าการให้เงิน อุดหนุนจะต้องเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาของรายได้ของพระราชกรณียกิจเท่านั้น กล่าวคือพระราชกรณียกิจจะเพียงเงินอุดหนุนนี้เป็นหลักไม่ได้กยังคงมีผลให้บังคับอยู่ต่อไป ทั้งนี้เพราะการที่รัฐให้เงินอุดหนุนมากเกินไป พระราชกรณียกิจจะไม่ขวนขวยหาเงิน บริจาคจากประชาชนอีกต่อไป และจะทำตัวห่างเหินจากพื้นฐานที่สำคัญของตน ซึ่ง ก็คือประชาชนนั้นเอง และประเด็นสำคัญที่ต้องระมัดระวังก็คือ รัฐจะอุดหนุน พระราชกรณียกิจไปกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการให้บรรลุภารกิจของ พระราชกรณียกิจไม่ได้เป็นอันขาด เพราะมีสนับสนุนแล้ว ประชาชนก็จะเข้าใจไปในทางที่

⁶⁹ BVerfGE 85, 264 (283ff.).

ว่า พ
ความ
เชื่อม
การมี

เป็น
แก่พ
อุดหน
ศาลร
เท่าที่
ทำได
สหพ
โดย
รัฐ
นักว
กล่า
พร
หมา
จะมี
เมื่อ
ประ^๑
ได้^๒
จัด^๓
รับ^๔

ມະນຸຍາ
ໃຈ
ການ
ເປັນ
ເມນີ້ນ⁶⁹
ມຄວ
ເກ່ອນ
ເປັນຄໍາ
ມືຂ້ອ
ເກາຮ
ການ
ນິໄດ
ຮຣມ
ກາລ
ຮໃຫ
ເຕັ້ງ
ວິນ
ແນ
ໄປ
ວິນ
ໜີ່
ນິນ
ທີ່
ນິນ
ກິນ

ວ່າ ພຣຄກເມືອງໃຊ້ຈ່າຍເງິນແພ່ນດິນຮາວກັບເປັນສມນັດີຂອງຕະນາອົງ ທີ່ຢ່ອມນໍາມາເຊິ່ງ ຄວາມເລື່ອມເສີຍໃນຫີ່ເສີຍຂອງພຣຄກເມືອງນີ້ແອງ ແລະທ້າຍທີ່ສຸດແລ້ວນີ້ອ່າຍຄວາມເຊື່ອມ໌ຂອງປະເທດພຣຄກເມືອງກົມາຈາດໍາເນີນການໃຫ້ບຣລູ່ງວັດຖຸປະສົງຂອງການມີພຣຄກເມືອງໄດ້ອັກຕ່ອໄປ

ຈາກຄໍາພິພາກຫາດັ່ງກ່າວ່າ ຕາລວັງຮຽມນູ້ມີໄດ້ວາງທັກການໃໝ່ ເພື່ອເປັນຮັກຈາກລໍາທັນທາງປົງປົງຕ່ອໄປ ທີ່ພວຈະສຸປະໄດ້ວ່າ ການທີ່ຮັງຈະໄຟເງິນອຸດທະນຸ ແກ່ພຣຄກເມືອງນີ້ ຮູ່ຈະຕ້ອງຈຳກັດຂອບເຂດຂອງການໃຫ້ເງິນອຸດທະນຸໃຫ້ເປັນເພີ່ມການອຸດທະນຸນັບສ່ວນ ໂດຍໃຫ້ພຣຄກເມືອງຍັງຕ້ອງພື້ນຖານພື້ນທະນາທີ່ ນອກຈາກນີ້ແລ້ວ ຕາລວັງຮຽມນູ້ຍັງກ່າວ່າດຶງແນວທາງປົງປົງຕ່ອໄປທີ່ທ່ານຍູ້ໃນແນ້ນນີ້ວ່າ ການໃຫ້ເງິນອຸດທະນຸ ເທົ່າທີ່ມີການດໍາເນີນການມານີ້ ອາຈກລ່າຍໄດ້ວ່າຍູ້ທີ່ເສັ້ນແປ່ງເຂົາຫວ່າງການນີ້ທີ່ພວຈະທ່າໄດ້ກັນກຽນທີ່ມີອ່ານາທ່າໄດ້ອັກຕ່ອໄປພວດີ ທີ່ເປັນທີ່ນໍາສັ່ງເກົວຕ່າງໆ ຕາລວັງຮຽມນູ້ແກ່ສຫພັນຮັງຮູ່ມີໄດ້ເຂົ້າໄປວິນຈີລ້າຍດຶງປະເດີນທີ່ວ່າ ການໃຫ້ເງິນອຸດທະນຸແກ່ພຣຄກເມືອງໂດຍຮັງນີ້ເປັນທັນທີ່ຂອງຮັງຮູ່ທີ່ຈະຕ້ອງກະທຳດ້ວຍທຣີໂມໄໝ ໂດຍຈະເຫັນໄດ້ວ່າຄາລວັງຮຽມນູ້ແກ່ສຫພັນຮັງຮູ່ມີໄດ້ກ່າວ່າດຶງແນວທາງປົງປົງຕ່ອໄປທີ່ໄດ້ຍັງດີ ທີ່ໃນປະເດີນນີ້ ນັກວິຊາການນັບຖານທ່ານກີ່ເຫັນວ່າ ການໃຫ້ເງິນອຸດທະນຸແກ່ພຣຄກເມືອງໂດຍຮັງທີ່ກໍາລັງກ່າວ່າດຶງນີ້ ຄົງໄນ້ສິ້ນທີ່ຈະເປັນທັນທີ່ຂອງຮັງຮູ່ທີ່ຈະຕ້ອງກະທຳ ທັນນີ້ພະແນກການທີ່ພຣຄກເມືອງມີກາງກິຈພິເສດຖາຕ່າງໆ ດັ່ງທີ່ໄດ້ກ່າວ່າດຶງໄປແລ້ວນີ້ ແຕ່ກໍຍັງມີໄດ້ໜໍາຍຄວາມວ່າກາງກິຈດັ່ງກ່າວຈະກ່ອໄຫຼິດສິທີເຮົາກ່ອງແກ່ບຣດາພຣຄກເມືອງທີ່ຈະມີສິທີເຮົາກ່ອງໃຫ້ຮັງຕ້ອງອຸດທະນຸທາງການເງິນແກ່ພວກຕົນ ໂດຍເຈັບຫວຍຍິ່ງໃນເມື່ອພຣຄກເມືອງເອງເງົ່າຍ່ອມດໍາເນີນການຕ່າງໆ ເພື່ອຜລປະໂຍ່ນຂອງຕະນາອົງເປັນປະກາເຮັກ ທັນຍັງສາມາດດໍາເນີນການທາງການເມືອງໄດ້ຍ່າງເສີ່ງໄປໃນການທາເສີຍງົດຕ່ອງຕັ້ງ ເສີ່ງພັກໃນການຈັດຕັ້ງແລະດໍາເນີນກິຈການເປັນພຣຄກເມືອງຈຶ່ງຕ້ອງຄວບຄຸ້ກັນໄປກັນທັກຄວາມຮັບຜິດຂອບທາງການເງິນດ້ວຍຕ້າວອເສມອ⁷⁰

⁷⁰ ໂປຣດູ Christof Degenhart, Staatsrecht I, 12. Aufl., Heidelberg 1996, S.28.

นอกจากนี้แล้ว หากมีการให้เงินอุดหนุนทางการเมืองเกิดขึ้น การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้น รัฐจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์เชิงสัดส่วน ระหว่างพรรคการเมือง โดยพิจารณาจากสัดส่วนในการลงคะแนนเสียงของประชาชนให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ สัดส่วนของเงินบริจาคที่แต่ละพรรครับจากประชาชน และเงินบำรุงพรรคที่แต่ละพรรคเก็บจากสมาชิก ยิ่งไปกว่านั้น การให้เงินอุดหนุนดังกล่าวยังจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในแง่ของโอกาสของพรรคการเมือง และสิทธิของพลเมืองที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จากการรัฐอย่างเท่าเทียมกันอีกด้วย⁷¹ ด้วยเหตุนี้ หากกำหนดให้พรรครการเมืองได้รับเงินอุดหนุนโดยไม่คำนึงถึงหลักนี้ เป็นต้นว่า กำหนดให้พรรครการเมืองที่ได้คะแนนเสียงที่ส่องเกิน 2% ของผู้มาลงคะแนนทั้งหมดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ คิดเป็นสัดส่วน 6% ของจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดซึ่งมีคัพท์พาร์ทีทางวิชาการเรียกว่าเป็น “จำนวนเงินพื้นฐาน” (Sockelbeitrag) และ “จำนวนเงินพื้นฐาน” นี้เองที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐของเยอรมันได้ตัดสินไปแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการให้เงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานแก่พรรครการเมือง โดยที่ไม่คำนึงถึงผลงานของพรรครการเมือง⁷² นั้นๆ เลย อีกกรณีหนึ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐของเยอรมันเป็นการให้เงินอุดหนุนขั้นพื้นฐานแก่พรรครการเมือง โดยที่ไม่คำนึงถึงผลงานของพรรครการเมือง เช่นกัน ก็คือกรณีที่กฎหมายพรรครการเมืองเดิมกำหนดให้มีการชดเชยให้แก่พรรครการเมืองที่มีรายได้จากเงินค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกและเงินบริจาคที่คิดเป็นสัดส่วนโดยเฉลี่ยแล้วน้อยกว่าพรรครการเมืองอื่นๆ โดยที่เงินชดเชยดังกล่าวมาจากการบประมาณแผ่นดินของสหพันธรัฐ การชดเชยในแง่ของโอกาสสัดส่วนจึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น เดียวกัน

นอกจากนี้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐของเยอรมันยังได้ตัดสินใจว่างบรรทัดฐานใหม่ไว้ด้วยว่า การที่กฎหมายภาษีเงินได้กำหนดให้ผู้ที่บริจาคเงินให้แก่พรรครการเมืองสามารถนำเงินที่บริจาคหันมาขอหักลดหย่อนภาษีได้

⁷¹ BVerfGE 73, 40 (71ff., 75ff.).

⁷² BVerfGE 85, 264 (283ff.).

เป็น
ต่อ
ทำ
ที่มี
เปร
จำ
ถือ
บท
มีร
ดัง
หล
อน
แน
วา
ต่อ
อย
ยัง
เผ
รัฐ
เจ[—]
ธร
ทา
อัน
รัฐ

ຂອວຍ
ກរໃຫ
ເສົ່ວນ
ຂອງ
ຈາກ
ກັດເນ
ມືອນ
ຍ⁷¹
ຈັກນີ້
ລາລ
ເພີນ
ag)
ໄດ້
ແກ່
ຮັນ
ນີ້ທີ່
ໄດ້
ລ້ວ
ເກີນ
ຕໍ່ທີ່
ກ້າ

ເປັນຈຳນວນເງິນຄື່ນທຸກໆມົ່ນມາຮົດ (ຫົວໜຶ່ງແສນສອງທຸນໝົນມາຮົດ ສໍາຫັບການນຶ່ງອອງຄູ່ສມຽນ) ຕ່ອປີ⁷³ ນັ້ນ ເປັນບໍນຫຼຸງຍຸດທີ່ຂັດຕ່ວັນຮູ້ຮ່ວມນູ່ນູ່ ທັງນີ້ເພົ່ານັບບໍນຫຼຸງຍຸດດັ່ງກ່າວ ທ່ານີ້ພໍາເວັນດີ່ນີ້ໄດ້ສູງແລະສາມາດຮົບຮັຈາຄເງິນໄດ້ມາກ ເປັນຜ່າຍໄດ້ເປົ້າປະເທດເມືອງ ທີ່ມີຮາຍໄດ້ນ້ອຍອ່າງເຖິງເຫັນໄດ້ຂັດ ແລະຄວາມໄດ້ເປົ້າປະເທດນີ້ຢັ້ງມີລັກສະນະເປັນຄວາມໄດ້ເປົ້າປະເທດໃນອັດຕະກຳຫຼາຍ (progressive rate) ອີກດ້ວຍ ເປັນເຫດຸໃຫ້ມີພລເມືອງເປັນຈຳນວນນ້ອຍເທົ່ານີ້ທີ່ສາມາດໃຫ້ປະໂຍື່ນຈາກບໍນຫຼຸງຍຸດດັ່ງກ່າວໄດ້ອ່າງເທິມທີ່ ສິ່ງທີ່ໄດ້ວ່າເປັນການຂັດຕ່ວ່າຫລັກຄວາມເສມວກາຂອງພລເມືອງຂອງຮູ້ນູ້ ນອກຈາກນີ້ແລ້ວ ບໍນຫຼຸງຍຸດດັ່ງກ່າວຍັງສັງລຸໄຫ້ພຣົຄການເມືອງທີ່ມີແນວໂຍນາຍທີ່ເຊື່ອປະໂຍື່ນແກ່ຜູ້ທີ່ມີຮາຍໄດ້ສູງຍ່ອມໄດ້ປະໂຍື່ນນາກກ່າວພຣົຄການເມືອງອື່ນ ຈຸ່າ ແລະຈາກການທີ່ບໍນຫຼຸງຍຸດດັ່ງກ່າວເອົ້ວປະໂຍື່ນເປັນພິເສດໃຫ້ແກ່ພຣົຄການເມືອງນາງພຣົຄ ກີຈະເປັນການຂັດຕ່ວ່າຫລັກຄວາມເສມວກາໃນແຂ່ງອ່ອງໂຄສ່ອງພຣົຄການເມືອງ ຕາມທີ່ບໍນຫຼຸງຍຸດໄວ້ໃນມາຕາ 21 ອານຸມາຕາ 1 ປະກອບກັນມາຕາ 3 ອານຸມາຕາ 1 ແທ່ງກົງທ່ານຫຼັງສູນຂອງເຍອມັນ ແນວດຳນິຈິລີ່ໄທ່ມ່ວ່ອງຄາລັກຮູ້ຮ່ວມນູ່ນູ່ແທ່ສຫພັນຮູ້ຮ່ວມຍ່ອງເຍອມັນນັ້ນໄດ້ມີການວາງກອນໄວ້ສໍາຫັບການຮົບຮັຈາຄເງິນໃຫ້ແກ່ພຣົຄການເມືອງວ່າໄນ້ຄວາມເກີນ 100,000 ມາຮຸດ ຕ່ອປີ ສິ່ງເປັນການປັດຊ່ອງໃຫ້ມີການປົງປັດຕ່ວ່າຫຼັກຄວາມມີຮູ້ນະຍາກຈົນແລະຄນມີຮູ້ນະດີ ອ່າງເທົ່າເຫັນກັນ

ນອກຈາກນີ້ແລ້ວ ຄາລັກຮູ້ຮ່ວມນູ່ນູ່ແທ່ສຫພັນຮູ້ຮ່ວມຍ່ອງເຍອມັນນັ້ນໄຟ້ ແນ້ງໄດ້ວ່າຫລັກໄວ້ດ້ວຍວ່າ ການໃຫ້ສິທີແກ່ອ່ານົາການທາງເຄຣື່ງກິຈຂອງເອກະພາບ ສາມາດຄຳນໍາເງິນທີ່ບໍ່ຮົບຮັຈາຄໃຫ້ແກ່ພຣົຄການເມືອງມາຫຼຸດທີ່ຍ່ອນພາຍໃໝ່ໄດ້ນັ້ນ ກີເປັນເຮື່ອທີ່ຂັດຕ່ວ່າຮູ້ຮ່ວມນູ່ນູ່ເຫັນກັນ ທັງນີ້ເພົ່ານັບອົງການທາງເຄຣື່ງກິຈຂອງເອກະພາບຢ່ອມໄມ້ອ່ານົາຈີເຈຕໍ່ຈຳນວນທາງການເມືອງທີ່ເປັນຂອງຕະນົອໄດ້ ຖາກແຕ່ອ່າງຍ່າຍໄດ້ອານົາຕີຂອງບຸດຄລ ຮຮມດາທີ່ມີວ່ານາຈຸດຄວາມຄົມກິຈທາງເຄຣື່ງກິຈນັ້ນ ຈຸ່າ ການໃຫ້ສິທີດັ່ງກ່າວແກ່ອ່ານົາການທາງເຄຣື່ງກິຈຂອງເອກະພາບຈຶ່ງເທົ່າກັນເປັນການເພີ່ມບໍນຫຼຸງທາງການເມືອງໃຫ້ແກ່ຄົນກຸລຸ່ມນີ້ ອັນເປັນການຂັດຕ່ວ່າຫລັກຄວາມເສມວກາຂອງພລເມືອງ ອັນເປັນຫລັກການສໍາຄັນຂອງຮູ້ຮ່ວມນູ່ນູ່ເອງ

⁷³ມາຕາ 10b Abs. 2 EstG (a. F.)

และในเมืองค่ารัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐของเยอรมันมีคำพิพากษาว่า กฎหมายพระราชกรณีย์ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น มีบังคับอยู่ติดกับประการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์จะได้ตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข กฎหมายพระราชกรณีย์ดังกล่าว และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สรุปผลการพิจารณาต่อท่านประธานาธิบดีโดยเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชกรณีย์ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การคำนวณจำนวนเงินสำหรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ไม่ควรคิดจากฐานตัวเลขจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด หากแต่ให้คิดจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วคูณด้วย 0.90 มาร์ค

(2) ควรยกเลิกเกณฑ์ที่ว่า พระราชกรณีย์ที่มีสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง จะต้องได้คะแนนเสียงจากทั้งประเทศรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด

(3) สำหรับเงินที่แต่ละพรรครับได้เป็นค่าบำรุงสมาชิก และเงินบริจาคจำนวนนั้น รัฐควรจ่ายเงินสมทบให้อีกร้อยละ 20 ของยอดเงินดังกล่าวของแต่ละพรรคร่วมกัน

(4) ควรกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ว่า เงินบริจาคสำหรับการเลือกตั้งที่สาขาพรรคใดได้รับให้มากแก่สาขาพรรคนั้น ไม่ควรให้สูงส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการและการดำเนินงานของสาขาพรรคร่วม ๆ นั่นเอง

(5) การให้หักลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ที่บริจาคเงินให้พรรคราชการเมืองหรือจ่ายเงินให้แก่พรรคราชการเมืองเป็นค่าบำรุงพรรครัฐบาลที่เป็นสมาชิกนั้น ควรให้หักลดหย่อนเป็นมูลค่ารวมกันได้ไม่เกิน 2,000 มาร์คต่อปี (4,000 มาร์คต่อปีสำหรับคู่สมรส)

(6) พรรคราชการเมืองไม่ควรขอสินเชื่อได้เกินกว่าร้อยละ 40 ของยอดเงินบริจาค และเงินค่าบำรุงพรรครัฐบาลที่แต่ละพรรครับได้รับในปีที่ผ่านมา

(7) ไม่ควรอนุญาตให้มีการบริจาคเงินให้แก่สมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรได้โดยตรงอีกต่อไป

แสดง

แนว

ดำเนิน

28 ม

รัฐ

ดำเนิน

สาม

อุด

แห่ง

ที่ทำ

เลือก

แห่ง

บำรุง

สาม

ระบุ

ฉบับ

การ

รัฐ

ที่แน

18

vott

ภาษา
ต่อ^{การ}
มี^{เป็น}
อย่าง^{แต่}
ใน^{รวม}
ทั้ง^{คร}
นี้^{การ}
ที่^{มี}
+

แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า พระคริมเมืองใหญ่ ๆ ล้วนแสดงความไม่เห็นด้วยกันข้อเสนอของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญที่กล่าวมานี้⁷⁴

จากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหพันธ์รัฐจึงได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระคริมเมืองเสียใหม่ และประกาศใช้มีวันที่ 28 มกราคม ค.ศ.1994⁷⁵ โดยตามกฎหมายพระคริมเมืองฉบับปัจจุบันของเยอรมันนี “รัฐให้เครื่องมือแก่พระคริมเมืองในรูปของการให้เงินอุดหนุนบางส่วน สำหรับการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดไว้ โดยที่พระคริมเมืองสามารถกำหนดได้เองว่าจะใช้จ่ายอย่างไรภายในกรอบดังกล่าว” ส่วนการให้เงินอุดหนุนจะมากน้อยเที่ยวดีนั้น มีเกณฑ์ในการพิจารณาโดยมาตรฐาน 18 อนุมาตร 1 แห่งกฎหมายพระคริมเมืองฉบับแก้ไขใหม่ กำหนดให้ดูจากผลงานของแต่ละพระคริมที่ทำได้ในการเลือกตั้งเป็นจำนวนคะแนนที่ได้รับจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสู่สภาแห่งยูโรป สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ หรือการเลือกตั้งสู่สภาแห่งมลรัฐต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณาจากจำนวนเงินที่พระคริมเก็บได้จากสมาชิกเป็นค่าบำรุงพระคริมและจำนวนเงินบริจาคที่พระคริมได้รับ สำหรับจำนวนเงินมากที่สุดที่รัฐสามารถจะใช้สำหรับการอุดหนุนทางการเงินพระคริมเมืองได้ ในปัจจุบันก็ได้มีการระบุไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอนโดยมาตรฐาน 18 อนุมาตร 2 แห่งกฎหมายพระคริมเมืองฉบับแก้ไขใหม่ กำหนดว่าจำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐอาจใช้ในการอุดหนุนพระคริมเมืองในแต่ละปีจะต้องไม่เกิน 230 ล้านบาท จำนวนดังกล่าวนี้เป็นกรอบสูงสุดที่รัฐจะพึงจ่ายได้ในปัจจุบัน

สำหรับรายละเอียดในแห่งของประเภทของการอุดหนุนและจำนวนเงินที่แต่ละพระคริมจะพึงได้รับการอุดหนุนนั้น กฎหมายพระคริมเมืองบัญญัติไว้ในมาตรา 18 อนุมาตร 3 ประโยคที่หนึ่ง วางหลักเกณฑ์ทั่วไปไว้ว่า พระคริมเมืองแต่ละ

⁷⁴Harenberg, Lexikon der Gegenwart, Dortmund 1993, S. 388.

⁷⁵Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28 February 1994 (BGBl. I, S. 142.)

พระคุณจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวน 1 มาร์คต่อคะแนนเสียง 1 คะแนนที่เป็นคะแนนเดียวที่พระคุณได้รับสำหรับบัญชีรายชื่อของพระคุณในการเลือกตั้งสภากองทั่วโลก สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ หรือการเลือกตั้งสูงสุดแห่งมูลรัฐต่าง ๆ และหากเป็นกรณีที่พระคุณนั้นมีได้สังบันบัญชีรายชื่อเข้าสมัครรับการเลือกตั้งก็ยังอาจคิดจำนวนเงินได้จากคะแนนที่คนของพระคุณได้รับจากเขตเลือกตั้งอีกด้วย โดยได้คะแนนเสียงละ 1 มาร์คเช่นเดียวกัน โดยเงินจำนวนดังกล่าวทั้งสองกรณีพระคุณจะได้รับเป็นรายปี นอกเหนือไปแล้ว สำหรับเงินบริจาคมค่าบำรุงพระคุณแต่ละมาร์ค ที่พระคุณการเมืองได้รับ รัฐจะจ่ายสมทบที่อีก 0.50 มาร์ค แต่ทั้งนี้ เงินบริจาคมค่าที่จะนำมายืนฐานสำหรับกรณีนี้ได้เฉพาะส่วนที่เป็นเงินบริจาคมค่าของบุคคลธรรมดា และคิดให้ไม่เกินรายละ 6,000 มาร์คเท่านั้น หากรายได้บริจาคมค่าเงินจำนวนดังกล่าว เงินจำนวนที่เกินก็จะไม่มีการนำมายังในส่วนนี้

กฎหมายพระราชกรณีย์ มาตรา 18 อนุมาตรา 3 ประโยคที่ 2 ยังบัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า สำหรับคะแนนเสียง 5 ล้านคะแนนเสียงแรก ที่เป็นคะแนนเสียงดีของแต่ละพระคุณจะได้รับเงิน 1.30 มาร์ค แทนที่จะคิดให้เพียง 1 มาร์คตามหลักทั่วไป

อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติใช้รูปแบบของ “สมุดบัญชีคะแนนเสียง”⁷⁶ ซึ่งเมื่อมีตัวเลขอยู่ในบัญชีเท่าไรแล้ว รัฐก็จะจ่ายเป็นจำนวนเงินสมทบทุกมาในสมุดบัญชีนี้ให้ออกจำนวนหนึ่งโดยจ่ายให้เป็นรายปี ระบบใหม่นี้เมื่อเทียบกับระบบเดิมแล้วจะเห็นได้ว่า เป็นจำนวนเงินที่ขึ้นกับผลงานของพระคุณในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงผลการทำงานของพระคุณเมืองได้โดยตรง

อย่างไรก็ตามกฎหมายพระราชกรณีย์ มาตรา 18 อนุมาตรา 4 ประโยคแรก ยังกำหนดเงื่อนไขต่อไปอีกว่า พระราชกรณีย์ที่จะได้รับเงินอุดหนุน ดังกล่าวได้ จะต้องเป็นพระคุณที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสภากองทั่วโลก หรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐ รวมกันทั้งประเทศ คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของผู้มาลงคะแนนทั้งหมด และสำหรับการเลือกตั้งสูงสุดแห่งมูลรัฐ

⁷⁶ โปรดดู Jorn Ipsen, Staatsrecht I, 7. Aufl., Neuwied-Kristel-Berlin 1995, S. 46.

ต่าง ๆ พรrocการเมืองที่จะได้รับเงินอุดหนุนก็จะต้องได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ของคะแนนเดิทั้งหมดที่ลงให้แก่บัญชีรายชื่อทุกบัญชี ส่วนพรรคร่วมที่มีได้ส่งสมัครเป็นบัญชีรายชื่อหันน์ ก็จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของคะแนนเดิที่ลงในเขตเลือกตั้งนั้น แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น เนื่องจาก หัวหน้าผู้นำให้บังคับกับพรรคร่วมด้วยที่เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยแต่อย่างใด

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายพรรrocการเมือง มาตรา 18 อนุมาตรา 5 ประโภคแรก ยังกำหนดกรอบไว้อีกชั้นหนึ่งว่า ยอดรวมของเงินอุดหนุนที่รัฐให้แก่พรรrocการเมืองแต่ละพรรคนั้นจะต้องไม่สูงกว่าจำนวนเงินที่พรรครามาได้ด้วยตัวเอง และอนุมาตราเดียวกันนี้ ลากับไว้ในประโภคที่ 2 อีกชั้นหนึ่งว่า ยอดรวมสำหรับเงินอุดหนุนที่รัฐให้แก่ทุกพรรคร่วมที่ต้องไม่เกิน 230 ล้านบาท ซึ่งเป็นกรอบสูงสุด ดังกล่าวแล้ว

บทบัญญัติหัวหน้าของกฎหมายพรรrocการเมือง ที่มีการแก้ไขใหม่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ปรากฏว่าได้รับการยอมรับจากนักวิชาการว่าเป็นไปตามแนวทางที่ค่าลัทธอรรمنญูญได้วางเป็นบรรทัดฐานไว้แล้ว⁷⁷

3.3 หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพรรrocการเมือง

นอกจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้พิจารณามาแล้ว พรรrocการเมืองยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติซึ่งเป็นหน้าที่ที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดไว้ ซึ่งพิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

3.3.1 พรรrocการเมืองต้องมีระเบียบภายในพรรคร่วมกับประชานิปไตย

บทเรียนจากประวัติศาสตร์เยอรมันช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีพรรคร่วมที่มีแนวทางเป็นเผด็จการสามารถดำเนินการทางการเมืองจนประสบผลลัพธ์ชี้ช่องอ่อนแอได้ ทำให้ผู้ร่วงรัฐธรรมนูญเยอรมันสนใจพิจารณาปัญหานี้ จนบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโภคที่ 3 ว่า “การจัดองค์กรและระเบียบข้อบังคับของพรรคร่วมที่ต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย”

⁷⁷ a.a.O., S. 47.

หลักประชาธิปไตย เมื่อนำมาใช้กับพระครุการเมืองเท่ากับว่าการสร้างเจตจำนงจะต้องมาจากพื้นฐานก้าวคืบจะต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพระครุการเมือง แต่ไม่ได้หมายความว่าจะต้องให้สมาชิกพระครุเป็นผู้ตัดสินปัญหาทุกเรื่อง และไม่ได้หมายความว่าจะมีคณะกรรมการกลางของพระครุไม่ได้ สำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตยแล้ว เป็นเรื่องธรรมชาติที่จะมีความขัดแย้งระหว่างสมาชิกพระครุกับคณะกรรมการกลางของพระครุ ซึ่งบทบัญญัติที่บังคับให้มีการใช้หลักประชาธิปไตยในพระครุการเมือง ก็ไม่สามารถที่จะทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้ แต่ความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรบริหารที่มีประสิทธิภาพภายใต้พระครุนั้น ก็ไม่ได้หมายความว่าจะสามารถลดความสำคัญของสมาชิกลงให้กลایเป็นบริการของผู้นำพระครุเท่านั้น ฉะนั้นถึงแม้จะมีองค์กรบริหารอยู่แล้วสมาชิกพระครุจะต้องสามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการตัดสินใจในปัญหานั้นได้เสมอ สมาชิกพระครุควรจะได้รับการประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดอำนาจขององค์กรบริหารของพระครุให้มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การที่จะให้การบริหารพระครุเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยนั้น ในที่นั้น แรกจึงจะต้องมีการปรับองค์กรให้เป็นประชาธิปไตยเสียก่อน ในเรื่องนี้คณกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้ของการยกเว้นกฎหมายพระครุการเมืองซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ.1957 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1) สมาชิกพระครุการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกันในการลงทะเบียนเลือกตั้งสำหรับกรณีที่กำหนดให้เป็นลักษณะการตัดสินใจของสมาชิก

2) พระครุทุกพระครุจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายใต้พระครุตามพื้นที่ให้แก่สาขาพระครุ โดยสาขางานแต่ละสาขางานมีการแบ่งองค์กรภายใต้และสามารถวางแผนระเบียบในระดับสาขาพระครุได้อย่างอิสระ

3) ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินปัญหาต่าง ๆ

4) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพระครุกรุจะต้อง

จากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก⁷⁸

5) การเลือกตั้งทุกประเภทเป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้ที่เข้า
ต่างตัวแทนเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน

6) มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบ
ข้อบังคับของพรรคให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรคร หรือที่ประชุมผู้
แทนของสมาชิกพรรคร

7) การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญ ๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนแบบ
ลับ⁷⁹

สำหรับการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ ในกฎหมายพรรค
การเมืองเองมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าผลจะเป็นประการใด หากจะระบุ
ข้อบังคับภายในพรรครไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่เนื่องจากมาตรา 3
ของกฎหมายพรรคการเมืองนี้เองได้บัญญัติให้เป็นมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน(BGB)
ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาคม มาใช้บังคับกับพรรคการเมืองเท่าที่ใช้ได้ และจากการที่
บทบัญญัติเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในพรรครูปแบบบัญญัติที่มีลักษณะบังคับ จึง
สามารถนำมาตรา 134 BGB มาใช้บังคับในการนี้ได้ กล่าวคือ หากจะระบุ
ข้อบังคับของพรรครไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระบุเป็นนั้น ๆ ย่อมเป็นโมฆะ
และมีผลให้มติหรือการดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นโมฆะตามไปด้วย
โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขอกล่าวอ้างได้เสมอ⁸⁰

3.3.2 หน้าที่เบ็ดเตลิงแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคร

กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 4 กำหนดให้
พรรครการเมืองเบ็ดเตลิงต่อสาธารณะถึงที่มาของรายได้ตน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีสิทธิ
ออกเสียงเลือกตั้งทราบถึงกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมือง ทำให้
สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรครกับพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มี

⁷⁸ สำหรับการกำหนดค่าผู้ที่พรรครจะส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น โปรดดูส่วนที่หนึ่ง หัวข้อ 4.2

⁷⁹ Rechtliche Ordnung, a.a.O., S. 166 f.

⁸⁰ M. Günday, a.a.O., S. 166 f.

เพื่อเบ
พื้นฐาน

ของบ

การบ

ลากา

เดี่ยว

ต่อรั

พร

แห่งที่

รัฐ

หนด

ก็ย

เข้า

รัฐ

รัฐ

ใช่

เจ

อิกซิเพลต่อพรรคทางการเมิน ว่ามีความสอดคล้องกันเพียงใด⁸¹

พรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายได้รายบุคคลไว้ต่อรับการตรวจสอบจากผู้ตัวจรัสของบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายในวันที่ 30 เดือนกันยายนของปีถัดไป และประธานสภานะต้องส่งพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการต่อไป รายการดังกล่าวจะต้องแสดงบัญชีรายรับของพรรคร่วมของพรรคทั้งหมด โดยแยกรายรับของพรรคทั้งหมด โดยแยกรายรับของสาขาพรรคร่วมสาขาอื่นๆ ออกจากกัน และมีการแบ่งประเภทของรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 24 อนุมาตรา 2 Part.G) เป็นต้นว่า ค่าบำรุงจากสมาชิกผู้บริจาค หรือสินเชื่อ เป็นต้น ในประเภทเงินบริจาค กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 25 ว่า หากผู้บริจารายได้ยกันเมื่อเงินบริจาคทั้งปีเกิน 20,000 マルค พรรคการเมืองจะต้องลงชื่อและที่อยู่ รวมทั้งยอดบริจาคสุทธิของผู้บริจาครายนั้นไว้ในรายการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ลงชื่อของกลุ่มที่ทำการบริจาคอุดหนุนพรรคได้ แทนที่จะกำหนดให้ลงชื่อได้เฉพาะบุคคลหรือนิติบุคคลเท่านั้น Prof. K.Stern เห็นว่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการความกระจำงเกี่ยวกับเงินบริจาคนี้⁸²

3.3.3 การยกเลิกพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองย้อมเป็นเป้าหมายแรกที่ระบบเผด็จการจะต้องทำการกำจัด แต่ขณะเดียวกันระบบเผด็จการก็อาจแฝงกายเข้ามาในคราบของพรรคการเมืองได้ ในสมัยรัชธรรมนูญไว้มาร์น์น จะมีการยกเลิกพรรคการเมืองได้ ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำผิดต่อกฎหมายอาญา กล่าวคือใช้กำลังเข้ายึดอำนาจจักร⁸³ เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถจัดการกับพรรคที่แฝงการเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัชธรรมนูญเพื่อล้มล้างระบบประชาธิปไตยได้

⁸¹ BVerfGE 20, 56 (106).

⁸² K. Stern Staatsrecht I, 2. Aufl., München 1984 S. 450f.

⁸³ M.14 Abs.2 des Gesetzes zum Schutze der Republik vom 21.7.1922

จากบทบาทสำคัญของพระคริการเมืองต่อระบบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายที่เคยเปิดโอกาสให้มีการแฝงก้ายได้ กฎหมายพื้นฐานจึงกำหนดในมาตรา 21 อนุมาตรา 2 ประโยคแรกว่า

“ไม่ว่าโดยปัจจัยของพระคริการเมืองเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของบรรดาผู้ที่ฝึกไฟในพระคริการแล้ว พระคริการเมืองได้มีความมุ่งหมายเพื่อชัดช่วง การปกคล้องในระบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นนายต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พระคริการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ”

และในประโยคที่สอง กฎหมายพื้นฐานกำหนดตัวองค์กรที่ตัดสิน เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

“ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้พิจารณาพิพากษาปัญหาการขัด ต่อรัฐธรรมนูญนี้”

เท่ากับว่า กฎหมายพื้นฐานกำหนดองค์ประกอบของความผิดที่ พระคริการเมืองเป็นพระคริที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้ภารกิจแก่พระคริการเมืองใน แม่ที่ว่าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้น

สำหรับองค์ประกอบที่ว่า พระคริได้ด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยตัดสินว่า แม้ว่าพระคริการเมืองจะมีความเชื่อใน ทางภูมิของมาร์กซ์และเลนิน ซึ่งเป็นทางภูมิที่ปฏิเสธการปกคล้องในระบบรัฐธรรมนูญนี้ ก็ยังมิได้หมายความว่าพระคันนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อเมื่อพระคันนั้นลงมือใช้กำลัง เข้าต่อสู้ หรือมิทำที่เป็นปฏิบัติจริงต่อระบบการปกคล้องที่เป็นอยู่ จึงจะถือว่าขัดต่อ รัฐธรรมนูญ⁸⁴

คำว่าระบบการปกคล้องที่มีอยู่นี้ คือได้เท่ากันทุกประการกับ รัฐธรรมนูญที่บังคับให้อยู่ในปัจจุบัน การต่อต้านบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่บังคับ ให้อยู่ในปัจจุบัน การต่อต้านบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีความเห็น

⁸⁴ BVerfGE 5, 85 (141).

ในรายละเอียดว่าพระครามเมืองจะขัดต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น พระครามจะต้องมีเจตนาทำลายคุณค่าและหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ⁸⁵ มิใช่เฉพาะทบัญญัติปลีกย่อยในทบัญญัติปลีกย่อยหนึ่งในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

จากอภิสิทธิ์ของพระครามเมืองที่จะถูกยกเลิกได้ ก็โดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้น จึงอาจเกิดปัญหาได้เพราระหว่างที่ได้มีการก่อตั้งพระครามและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ยังมิได้มีคำสั่งว่า พระครานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ พระค์ก็อาจกระทำการที่เป็นนายได้มาก แต่เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของเสรีภาพในการจัดตั้งพระครามเมืองและความสำคัญของระบบพระครามเมือง ทลายพระครามแล้ว ผู้ร่างกฎหมายพื้นฐานก็พร้อมที่จะรับสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็เห็นพ้องด้วยกับมาตรการเช่นว่านี้⁸⁶

⁸⁵ BVerfGE 2, 1 (12f).

⁸⁶ BVerfGE 17, 155 (167).

ส่วนที่สาม

การเลือกตั้งและกรรมการเมืองของไทย

1. การเลือกตั้งของไทย

การเลือกตั้งของไทยเท่าที่ผ่านมา มีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง แต่ในส่วนของการเลือกตั้งนั้นใช้ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก แต่เพียงระบบเดียว แต่เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง จึงควรพิจารณาในเรื่องนี้ก่อนที่จะศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งของไทยต่อไป

1.1 ระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ

ระบบการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นระบบการคิดคะแนนของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพื่อชี้ขาดว่าใครเป็นผู้ได้รับการเลือกจากประชาชนให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภา ระบบการเลือกตั้งที่ประเทศต่างๆ ใช้กันอยู่นั้นอาจแบ่งออกได้เป็นกลุ่มใหญ่ๆ 2 กลุ่มคือ ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากและระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน

ระบบแรกเป็นระบบการเลือกตั้งที่มีวิธีการเป็นไปตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์โดยเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ

ส่วนระบบหลังเป็นระบบการเลือกตั้งที่นักวิชาการคิดคันขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบบแรก กล่าวคือ ในระบบแรกนั้นคะแนนเสียงของผู้ลงให้แก่ผู้ที่แพ้การเลือกตั้งจะเป็นคะแนนที่อาจถือได้ว่าสูญเปล่าจึงมีผู้คิดคันใหม่ให้คะแนน

ของฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องสูญเปล่าไป

นอกจากกลุ่มใหญ่ทั้งสองนี้แล้ว ยังมีระบบที่เกิดขึ้นจากการที่นักวิชาการนำระบบหั้งสองนี้มาผสมผสานกันซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

1.1.1 ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก

ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมาก อาจมีความหลากหลายได้ มากมายหลายวิธี แต่ลักษณะร่วมกันของระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากก็คือ การตัดสินว่าใครจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้น ดูกันที่คะแนนเสียงว่าใครได้รับ คะแนนเสียงเป็นฝ่ายข้างมาก ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่าผู้อื่นจะเป็นผู้ได้รับ เลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่ในสภาต่อไป ระบบการเลือกตั้งตามเสียง ข้างมากอาจแบ่งเป็นกลุ่มย่อย ๆ ตามลักษณะของการเลือกตั้งได้ดังต่อไปนี้

1.1.1.1 ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งที่มีผู้ แทนได้ 1 คน

ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียวที่แต่ละเขต เป็นอิสระจากกัน อาจมีความแตกต่างเกิดขึ้นในแง่ของการใช้คะแนนเสียงตัดสินว่า มีความเห็นข้าง哪กันน้อยเพียงใด ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น

(ก) ระบบที่ตัดสินกันด้วยคะแนนเสียงข้างมากแบบสัมพัทธ์

ในระบบนี้จะมีการลงคะแนนเสียงเพียงรอบเดียว ผู้สมัคร รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นผู้ที่ได้เข้าไปนั่งในสภา และโดยที่ผู้ที่ได้ รับคะแนนเสียงมากที่สุดส่วนใหญ่มักจะได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ ที่มาลงคะแนนทำให้มีการตั้งค่าตามได้ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีความชอบธรรม เพียงพอหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามระบบการเลือกตั้งแบบนี้ก็ได้ว่าเป็นระบบที่เก่า แก่ที่สุดและยังใช้กันอยู่ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและประเทศใน เครือจักรภพอังกฤษ

(ข) ระบบที่ตัดสินกันด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด

ธรรม
มีคว
คະແ
ກໍາທ
ໂດຍໃ
ແບບ
ຕັດສີ
ກາຣີ
ຄະແ
ເດືດ່າ

ແກນ
ກັນອ
ແຕ່ໄຟ

ເລືອ
ຜູ້ແກ
ເລືອ
ສມັກ
ຄະແ
ราชະ
ໃຫ້
ຕິດ່າ

จากจุดอ่อนของระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ธรรมดัดงกล่าวข้างต้น บางประเทศจึงหันมาใช้วิธีการเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรที่มีความชอบธรรมมากขึ้นโดยกำหนดให้ ผู้ที่ได้คัดແນเสียงเกินกว่าหนึ่งในสามของผู้มาลงคะแนนเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเรียกได้ว่าได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด อาจทำได้โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง หากในรอบแรกไม่มีผู้ใดได้คัดແນเสียงเกินกว่าหนึ่งในสาม โดยในรอบที่สองนี้อาจจะคัดเฉพาะผู้ที่ได้คัดແນเป็นที่หนึ่งและที่สองมาแข่งขันกันแบบตัดเชือกันอีกรอบหนึ่งหรืออาจจะเปิดให้มีการสมัครแบบเรียบร้อยเดิม แต่การตัดสินในรอบที่สองเปลี่ยนมาใช้ระบบเสียงข้างมากธรรมด้วยประทศหลักเลี้ยง การที่จะต้องมีการเลือกตั้งรอบที่ 2 โดยการจะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเพื่อไว้เป็นการกำหนดล่วงหน้าว่าผู้ที่ตนเลือกไม่ได้คัดແນเสียงข้างมากเด็ดขาดจะให้คะแนนของตนเองแก่ผู้สมัครคนใดตามลำดับไป

1.1.1.2 ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคน

นอกจากจะมีการใช้เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้คนเดียว ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายแล้วยังมีการใช้เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคนมีองค์ประกอบไม่เป็นที่นิยม ระบบนี้อาจแยกย่อยเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้

(ก) ระบบที่ใช้บัญชีรายชื่อ

ระบบนี้กำหนดให้แต่ละพรรคลงบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของตนเองแข่งขัน โดยมีจำนวนรายชื่อผู้สมัครเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเขตนั้นซึ่งอาจมีจำนวนผู้แทนได้หลายลิบคน ผู้ลงคะแนนจะต้องเลือกบัญชีใดบัญชีหนึ่งทั้งบัญชี ส่วนการตัดสินว่าบัญชีใดจะชนะการเลือกตั้งและผู้สมัครทั้งหมดที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีได้เข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรนั้นอาจใช้วิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมด้วยประทศหลักเลี้ยง ดังเช่นที่เคยมีบัญชีติดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2521 แต่เนื่องจากในครั้นนั้นมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้ให้ใช้ระบบนี้ในทันที ในขณะนั้นมีการวิพากษ์วิจารณ์ระบบนี้กันมากจนเรียกกันติดปากว่าเป็นระบบพวงใหญ่หรือรวมเบอร์ จนท้ายสุดมีการยกเลิกระบบดังกล่าวไป

ในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ.2528 ระบบนี้จึงยังไม่เคยมีการใช้ในการเลือกตั้งจริง

นอกจากจะตัดสินโดยเสียงข้างมากธรรมดากล่าว เพื่อให้การเลือกตั้งมีความชอบธรรมมากขึ้น บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1951 กำหนดให้ใช้การตัดสินโดยเสียงข้างมากเด็ดขาด

(๗) ระบบที่ไม่ใช้บัญชี

ระบบนี้ไม่มีการบังคับให้ผู้ลงคะแนนต้องเลือกผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเท่านั้นและใช้เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้ไม่เกิน 3 คน การตัดสินให้เสียงข้างมากธรรมดาก็เป็นระบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทยมาตั้งแต่สมัยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534

1.1.1.3 ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากที่มีตัวแทนของฝ่ายข้างน้อย

เพื่อเป็นการจัดข้อบกพร่องของระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากที่ไม่คำนึงถึงเสียงข้างน้อย ระบบนี้จึงกำหนดให้ผู้ลงคะแนนมีเสียงน้อยกว่าจำนวนผู้แทนฯ ของเขตที่ให้พรรคที่ได้รับความนิยมสูงไม่สามารถครอบครองที่นั่งทั้งหมดในสภาได้เปิดโอกาสให้พรรคละเสียงข้างน้อยมีที่นั่งในสภาได้บ้าง

1.1.2 ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน เป็นการเลือกตั้งที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างคะแนนเสียงที่แตกต่างของพรรครัฐที่ได้รับกับจำนวนที่นั่งในสภาโดยแบ่งเขตตามจำนวนผู้แทนที่ได้รับที่นั่งในสภาอย่างเป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่พรรครัฐได้รับจากการเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนนี้มีส่วนช่วยในการแก้ไขบัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากซึ่งมองไม่เห็นความสำคัญของฝ่ายที่แพ้การเลือกตั้งหรือฝ่ายเสียงข้างน้อย แนวคิดเกี่ยวกับการให้ความสำคัญแก่เสียงข้างน้อยอาจอ้างอิงถึงค่างล่าวของ Mirabeau นักประชารัฐชาวฝรั่งเศสที่ว่า “รัฐสภาคือ กระจา

เจ้า

มือ

มีตัว

ระบ"

คະແ

ຈນ

คຳນ

ກຣາ

ຈຳນ

ແໜ່ງ

ຄວາ

ໝາຍ

ກາຮ

ທັກ

ອືອ

ໄວຣ

ໄຫວ

เจาะหักความเป็นไปในหมู่ประชาชน” ในความหมายที่ว่า แนวความคิดต่างๆ ที่มีอยู่อย่างหลักหลาในหมู่ประชาชนก็ควรที่จะได้รับการสะท้อนในสภากล่าวคือ มีตัวแทนของกลุ่มความคิดนั้น ๆ อัญในสภากันด้วย

จากแนวความคิดพื้นฐานดังกล่าว ทำให้มีนักวิชาการหันมาสนใจระบบการเลือกตั้งแบบนี้ และพยายามคิดค้นวิธีการหรือสูตรในการที่จะแปลงคะแนนเสียงของแต่ละพรรคราชให้กล้ายเป็นที่นั่งในสภากันให้มีความเป็นธรรมมากที่สุด จักระทั้งทั้ยที่สุดพบว่ามีผู้คิดค้นสูตรต่าง ๆ ไว้แล้วกว่าสามร้อยสูตร สูตรการคำนวณที่ค่อนข้างง่ายได้แก่สูตรของ Hare/Niemeyer ซึ่งใช้ในเยอรมันปัจจุบัน การคำนวณแบบ Hare/Niemeyer มีวิธีการดังนี้

$$\text{จำนวนที่นั่งในสภากองพรรค} = \frac{\text{จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภากอง X คะแนนเสียงที่พรรคราชได้รับ}}{\text{จำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิออกเสียง}}$$

เนื่องจากการเลือกตั้งตามสัดส่วนมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาทั้งในแขวงเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสองประเด็นนี้มีความเป็นอิสระจากกัน และสามารถนำมาใช้ประกอบกันได้ตามความเหมาะสม

1.1.2.1 เขตเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนอาจใช้ได้ทั้งในเขตเลือกตั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ และเป็นที่น่าสังเกตว่า หากเขตเลือกตั้งใหญ่ขึ้น การคำนวณสัดส่วนให้แก่พรรคร่วมต่าง ๆ ก็จะมีความแน่นอนมากยิ่งขึ้นเป็นเงตามตัวทั้งยังเปิดโอกาสให้มีพรรคร่วมต่าง ๆ เข้าสู่สภากันได้มากขึ้นด้วย

(ก) เขตเลือกตั้งขนาดเล็ก

การเลือกตั้งตามสัดส่วนในเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือ มีผู้แทนได้เขตละประมาณ 3 ถึง 5 คน ระบบนี้เคยถูกนำมาใช้ในประเทศไอร์แลนด์และเป็นระบบที่มีแนวโน้มจำกัดจำนวนพรรคร่วมเมืองในสภากัน และพรรคร่วมใหญ่ ๆ จะได้เปรียบพรรคล็ก ๆ ในการเลือกตั้งระบบนี้

เลือ

ปะ
สิ่งลง
เลื่อนสม
เพิ่มนด
คง
อาห
ล
๔ท
ร
น
ฯ

(ข) เขตเลือกตั้งขนาดกลาง

การเลือกตั้งตามสัดส่วนในเขตเลือกตั้งขนาดกลางซึ่งมีผู้แทนได้ประมาณเขตละ 6 ถึง 10 คน อาจมีการจำกัดการคิดคะแนนเฉพาะภูมิภาคหรืออาจมีการนำเคชของคะแนนของแต่ละเขตมารวมกันคำนวณจัดสรรที่นั่งด้วยก็ได้ ในระบบเช่นนี้ พรรครัฐบาล จะมีโอกาสดีกว่า ในระบบที่มีเขตเลือกตั้งเล็กแต่ก็ยังเสียเปรียบพรรครัฐใหญ่อยู่บ้างเอง

(ค) เขตเลือกตั้งขนาดใหญ่

เขตการเลือกตั้งใหญ่ หมายถึง เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราชภรรษีได้เกินกว่า 10 คน การเลือกตั้งตามสัดส่วนในเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่อาจมีการจำกัดการคิดคะแนนเฉพาะภูมิภาคในเขต หรืออาจเอาเคชของคะแนนในแต่ละเขตมารวมกันหลายๆ เขตได้ เช่นเดียวกัน ในเขตใหญ่นี้พรรครัฐบาลพรรคน้อยมีโอกาสเสียสูญเสียมาก บางประเทศจึงกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่พรรครัฐการเมืองจะมีที่นั่งในสภาได้ เช่น อาจกำหนดว่าพรรครัฐการเมืองที่ได้คะแนนเสียงรวมแล้วไม่ถึง 5% ของผู้ที่มาลงคะแนนทั้งหมดไม่มีสิทธิได้ที่นั่งในสภา เป็นต้น

(ง) เขตเลือกตั้งเขตเดียว

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่ใช้เขตเลือกตั้งเขตเดียว คือ ใช้อาณาเขตของทั้งประเทศ ระบบนี้ให้ความเป็นธรรมแก่คะแนนเสียงทุกคะแนนเสียง แต่สำหรับพรรครัฐการเมืองระบบเช่นนี้จะทำให้มีการรวมศูนย์อ่านใจอยู่ที่สำนักงานใหญ่ของแต่ละพรรครัฐ สาขาพรรครัฐต่างๆ จะต้องความสำคัญลงและยกที่จะได้รับการพัฒนาต่อไป

1.1.2.2 ประเด็นเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อ

การเลือกตั้งตามสัดส่วนนั้นมีทั้งระบบที่ใช้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งและระบบที่ไม่ใช้บัญชี โดยแต่ละประเทศมีรายละเอียดดังนี้

(ก) ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับ

เลือกตั้งนี้ยังสามารถแบ่งประเภทของบัญชีรายชื่อได้ดังนี้

- บัญชีรายชื่อที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ การใช้บัญชีประเภทนี้ผู้ออกเสียงมีสิทธิเลือกบัญชีใดบัญชีหนึ่งโดยที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งใดก็ได้ต้องยอมรับหัวข้อและลำดับก่อนหลังตามบัญชีนั้นๆ

- บัญชีรายชื่อที่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้บ้าง ในระบบผู้ลงคะแนนสามารถจัดลำดับก่อนหลังในบัญชีได้หากผู้ลงคะแนนซึ่งชอบผู้ใดก็อาจเลื่อนลำดับผู้นั้นมาอยู่ในลำดับต้นๆ เพื่อให้บุคคลที่ตนซึ่งชอบมีโอกาสเข้าไปนั่งในสภานา มากขึ้น นอกจากนี้ยังอาจเพิ่มคะแนนตามที่ระบุไว้ให้แก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่งเพื่อเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้นั้น

- บัญชีรายชื่อแบบเสรี ในระบบนี้ผู้ลงคะแนนเสียงนอกจากจะเปลี่ยนแปลงลำดับก่อนหลังภายใต้บัญชีใดบัญชีหนึ่งได้แล้วยังอาจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครต่างบัญชีโดยที่ผู้ลงคะแนนเป็นผู้จัดลำดับก่อนหลังเอง ทั้งยังอาจเติมชื่อผู้สมัครคนอื่นๆ ลงในบัญชีหรือขีดซึ่งบุคคลที่ตนไม่ต้องการออกเสียงได้

(ช) ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่ไม่ใช้บัญชีรายชื่อผู้สมัคร

ตามระบบนี้มักจัดให้มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งขนาดเล็ก หรือขนาดกลางโดยที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนจะมีความเป็นอิสระจากกัน ในการลงคะแนนผู้ออกเสียงจะกรอกหมายเลขอ 1 ลงไปที่ชื่อของผู้สมัครที่ตนซึ่งชอบที่สุด และกรอกหมายเลข 2, 3 ลงที่ชื่อของผู้สมัครที่ตนซึ่งชอบเป็นลำดับถัดไป

ในการรวมคะแนนเจ้าหน้าที่จะรวมคะแนนของผู้ที่ได้รับหมายเลขอ 1 ก่อนผู้สมัครใดได้คะแนนเสียงระดับ 1 ถึงเกณฑ์เฉลี่ยก็ได้เข้าไปนั่งในสภาก การหาเกณฑ์เฉลี่ยก็ทำได้โดยการนำเอาจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนหักหมดมาหารด้วยจำนวนที่นั่งในสภาก หากรวมจำนวนผู้ที่ได้หมายเลขอ 1 แล้วยังได้ผู้แทนฯ ไม่ครบตามจำนวนกำหนดก็จะนำคะแนนที่เกินเกณฑ์ของผู้ที่ได้เป็นผู้แทนฯ แล้วไปรวมให้กับผู้สมัครที่เหลือตามลำดับความนิยมจนกว่าจะได้ผู้แทนราษฎรครบจำนวน

1.1.2.3 ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนแบบที่ใช้ในเยอรมัน¹

ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนแบบที่ใช้ในเยอรมันหรือที่มีชื่อเรียกทางวิชาการว่า ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนที่มีการเลือกตั้งบุคคลด้วยน้ำเสียง กำหนดให้ผู้ลงคะแนนทุกคนมีคะแนนเสียงคนละสองคะแนน โดยคะแนนที่ 1 เป็นคะแนนที่ใช้เลือกผู้สมัครจากเขตการเลือกตั้ง ซึ่งมีผู้แทนฯ ได้เขตละ 1 คน ส่วนคะแนนที่ 2 ใช้เลือกพรรคการเมือง ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนแบบของเยอรมันนี้ คะแนนที่สองจะมีความสำคัญมาก เพราะเป็นคะแนนที่ใช้คาดว่าในท้ายที่สุดเมื่อคำนวณตามสัดส่วนแล้ว พรรคราชการเมืองแต่ละพรรครจะมีผู้แทนราชภูมิในสภาได้เป็นจำนวนเท่าๆ กัน และในจำนวนนี้ผู้ที่ได้รับเลือกจากเขตเลือกตั้งจะเข้ามาเป็นแทนโดยผู้ที่มีรายชื่อตามลำดับในบัญชีจะเข้ามาสมทบจนเต็มจำนวนผู้แทนฯ ตามสัดส่วนที่นั้นในสภาพัทพารค์ได้รับ จากการที่ใช้ระบบสัดส่วนในการคิดจำนวนสุทธิของผู้แทนฯ จากแต่ละพรรครโดยมีผู้แทนฯ เขตเข้ามาเสริมเท่านั้นจึงทำให้ระบบนี้เป็นระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน

1.1.3 ระบบการเลือกตั้งแบบผสม

นอกจากระบบใหญ่ที่ได้กล่าวถึงทั้งสองระบบแล้วยังมีระบบการเลือกตั้งที่น่าทึ่งสองระบบมาผสมเข้าด้วยกัน ซึ่งอาจแบ่งแยกพิจารณาได้เป็น

1.1.3.1 ระบบผสมที่แยกการคิดคะแนนเสียงข้างมากออกจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด

(ก) ระบบที่โดยทั่วไปใช้วิธีคิดคะแนนเสียงข้างมาก แต่สำหรับเขตเลือกตั้งใหญ่จะใช้วิธีคิดแบบสัดส่วน

(ข) ระบบผสมตามกฎหมายเลือกตั้งของฝรั่งเศสนับลงวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ.1951 ระบบนี้กำหนดให้มีเขตเลือกตั้ง 8 เขตที่ใช้วิธีคิดคะแนนตามสัดส่วน สำหรับเขตเลือกตั้งอื่น ๆ จะมีการเลือกตั้งตามบัญชีที่ตัดสินโดยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด หากไม่มีบัญชีใดได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวน

¹ โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุโช, เพื่อวัง, หน้า 102 - 110.

ผู้ที่มาลงคะแนนหั้งหมวดก็ให้ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบสัดส่วนสำหรับเขตนั้น

(ค) ระบบที่ใช้วิธีการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งหั้งหมวด แต่ในขณะเดียวกันก็ให้มีการเลือกผู้แทนฯ อีกจำนวนหนึ่งตามระบบสัดส่วนพร้อมกันไปด้วย ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น และประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

1.1.3.2 ระบบผสมที่ไม่แยกการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากออกจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด ในระบบนี้จะมีการเลือกตั้งที่ใช้วิธีคิดคะแนนตามเสียงข้างมากของรวมด้วยเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนฯ ได้ 1 คน และเมื่อได้ผู้แทนเขตแล้วคะแนนส่วนที่เกินความจำเป็นของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งกับคะแนนของผู้ที่ไม่ได้รับเลือกตั้งหั้งหมวดจะถูกนำมารวมกันโดยแยกตามพรรคร่วมที่ผู้สมัครแต่ละคนสังกัดแล้วจึงมีการคิดสัดส่วนแบ่งที่นั่งในส่วน กันอีกรอบหนึ่ง

ระบบการเลือกตั้งแบบต่างๆ ตามที่ได้นำมาเสนอเป็นภาพรวมนี้ น่าจะมีล้วนช่วยให้ท่านผู้สนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น โดยอย่างน้อยก็จะทราบได้ว่าระบบการเลือกตั้งตามข้อเสนอรัฐธรรมนูญเป็นระบบใดเมื่อเทียบกับระบบอื่นๆ อันจะเป็นพื้นฐานสำหรับการทำความเห็นวิพากษ์วิจารณ์ระบบดังกล่าวต่อไป

1.2 เกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย

1.2.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ จะพบว่าพัฒนาการของกฎหมายมหาชนนั้น ล้วนเป็นผลมาจากการศึกษากฎหมายในเชิงเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นแขนงวิชาที่มีความเก่าแก่และสามารถอ้างอิงไปได้ถึงสมัยของอิริสโตเด็ล² ด้วยเหตุนี้เองก็ไม่เป็นที่น่าแปลกใจสำหรับวิพัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและกฎหมายพิเศษการเมืองของไทยที่ได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดจากต่างประเทศ

² โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุ่นชา, ค่าอิฐนาย วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอร์มัน, โครงการค่าวรา คณบดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ 2535, หน้า 1

และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้รับอิทธิพลจากเยอรมันค่อนข้างมาก ซึ่งเป็นที่แพร่หลายในบางเรื่องที่ได้มีการปรับเพื่อให้เข้ากับสภาวะการณ์ในประเทศไทย จึงเป็นภารกิจของผู้เขียนที่จะวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ว่าทบทวนญัตติที่เกิดจากแนวความคิดใหม่ๆ เหล่านี้ จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการเมือง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันหรือไม่ โดยในการวิเคราะห์จะเริ่มจากกฎหมายเลือกตั้งก่อนแล้วจึงตามด้วยกฎหมายพระราชกรณียกิจ เน้นแต่ในส่วนที่มีความเชื่อมโยงกัน จึงจะพิจารณาพร้อมกันไปในคราวเดียว

1.2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสมัยสมบูรณานาญ-

สิทธิราษฎร์

เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ครั้งสำคัญสมัยรัชกาลที่ ๕ กล่าวคือ กรณีที่มีพระบรมวงศานุวงศ์ ๓ องค์ และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ๕ นาย เข้าซื้อกันในคำกราบบังคมทูลเรียกร้องให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยเร็ว นับเป็นเหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนความต้องการของเจ้านายและข้าราชการส่วนหนึ่งในสมัยนั้นได้เป็นอย่างดี ว่ามีความไม่พอใจเกิดขึ้นต่อระบบการปกครองในสมัยนั้น จึงมีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณานาญสิทธิราษฎร์ ไปเป็นการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แต่อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องในครั้งนั้นก็มิได้มีจุดเน้นอยู่ที่หลักการประชาธิปไตย หากแต่อยู่ที่ฝ่ายบริหาร โดยเรียกร้องการปกครองที่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงราชการด้วยพระองค์เอง พระมหากษัตริย์เพียงแต่ทรงโปรดเกล้าฯ แต่ตั้งข้าราชการผู้ใหญ่ขึ้นเป็นศูนย์กลาง แล่มีส่วนราชการที่มีอำนาจรับผิดชอบในตัวเอง สามารถตัดสินข้อราชการต่างๆ ไปได้เอง ประยิบเสมือนเครื่องจักรที่พระมหากษัตริย์มิต้องทรงเป็นพระราชนักล้อกต่อไป ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเรียกร้องดังกล่าว้นั้นต้องการให้มีกลไกการบริหารแบบใหม่ ประเด็นจึงไม่ใกล้ไปถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงสร้างของการปกครอง

มาถึงสมัยรัชกาลที่ ๖ จากการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบรมวงศานุวงศ์ส่วนหนึ่งได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษซึ่งได้ชี้ว่าเป็นเมืองแม่ของ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ จึงทำให้ทรงมีความ

รัช

ปรี

โค

ปร

ะ

ก

เน

(๖)

ที่

ก

ด

า

ใน

ชี

เท

บ

ร

น

ชี

เอ

บ

พ

ป

ส

ต

ช

ห

ก

ช

า

"

รู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปักครองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างดี ซึ่งพระบรมราชโองการนี้สะท้อนออกมากทางโครงการ “เมืองดุสิตธานี” ซึ่งความหมายของโครงการนี้ก็คือ เป็นโครงการสร้างเมืองขึ้นมาเพื่อสาธิตการปักครองในระบบประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน หรือจากล่าสุดว่าได้เป็นการสาธิตการปักครองตนเองในระดับห้องถันนั้นเอง และเมื่อได้ศึกษาในแง่หลักการและเนื้อหาของโครงการนี้แล้ว ก็จะพบว่าเป็นโครงการที่มีความสมบูรณ์ในแง่ของเนื้อหาจนหาที่ติดได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ทรงประกาศใช้ธรรมนูญลักษณะปักครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 นั้น เป็นเครื่องยืนยันพระราชหฤทัยอันแน่วแน่ ที่ทรงทุ่มเทให้กับโครงการนี้ หากจะวิพากษ์วิจารณ์โครงการนี้จากมุมมองในปัจจุบัน ก็จะพบความบกพร่องแต่ในแง่ของรูปแบบและขนาดตลอดจนความต่อเนื่องของการดำเนินการตามโครงการเท่านั้น

ในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งเท่าที่ปรากฏอยู่ ในธรรมนูญลักษณะปักครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 ซึ่งเป็นเครื่องซึ่งให้เห็นว่า สำหรับในประเทศไทยได้เคยมีผลงานที่เป็นการลงทะเบียนให้เห็นว่า แนวความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปักครองในระบบประชาธิปไตย เช่นกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการเลือกตั้ง ทั้งที่เป็นผลงานที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทของการปักครองในระบบสมบูรณ์ยาลิสติชิราชย์อีกด้วย

ในธรรมนูญลักษณะปักครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พระพุทธศักราช 2461 และพระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปักครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พระพุทธศักราช 2461 ปรากฏคำแห่งสำคัญ ส่องค้ำแห่งด้วยกัน คือ คำแห่งนิคราภิบาล และคำแห่งนิเชษฐบูรุษ โดยคำแห่งนิคราภิบาลนั้นเทียบได้กับคำแห่งนิผู้ว่าราชการแห่งเมืองซึ่งเป็นฝ่ายบริหารของห้องถัน ส่วนคำแห่งนิเชษฐบูรุษนั้นเทียบได้กับคำแห่งนิสมาชิกสภาพแห่งเมืองทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอีกห้องหนึ่ง ซึ่งประเด็นที่จะขยายขึ้นมาพิจารณาในที่นี้ก็คือ การเลือกตั้งบุคคลที่จะเข้ามาดำรงคำแห่งนิผังสองชั้นทั้งสองความคิดพื้นฐาน ของการปักครองในระบบประชาธิปไตยอย่างมากได้เป็นอย่างดี แนวความคิดดังกล่าวได้แก่

ประการแรก แนวความคิดที่ว่าการที่ผู้ใดจะเข้ามาทำหน้าที่แทนคนหมู่มากหรือมวลชนนั้น มิใช่เรื่องที่บุคคลผู้นั้นจะวิงเข้ามาสมัครด้วยตัวเอง หากแต่เป็นเรื่องที่ผู้อื่นจะต้องเป็นฝ่ายเห็นหน่วยก้าวของบุคคลผู้นั้น อย่างให้เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนตามมาตรา แล้วจึงเสนอให้ผู้นั้นเข้ามาทำหน้าที่แทนตนดังกล่าว

ประการที่สอง เมื่อบุคคลได้ได้รับเลือกแล้วปฏิเสธไม่ยอมทำหน้าที่ จะต้องเสียค่าปรับเป็นเงิน 50 บาท ตามมาตรา 20 เว้นแต่จะมีเหตุอันควร ซึ่งเป็นการละทิ้งให้เห็นว่า การเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวมนั้นถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของพลเมืองที่ดี การปฏิเสธจะทำได้ต่อเมื่อมีเหตุผลอันควรเท่านั้น มิฉะนั้นก็จะต้องได้รับโทษ

ประการที่สาม การเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาริหารห้องถินได จะต้องเลือกจากเจ้าบ้านที่มีภูมิคุณอยู่ในห้องถินนั้น ตามมาตรา 11

ประการที่สี่ ภาระการดำรงตำแหน่ง ได้รับการทำหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ในมาตรา 8 ให้มีระยะเวลาเพียงหนึ่งปี ซึ่งเป็นการละทิ้งให้เห็นถึงการปกคล่องในระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ละครั้งจะต้องมีการทำหน้าที่ระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน และเมื่อพ้นการทำหน้าที่เวลาถัดกันแล้ว ก็จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อหาคนใหม่เข้ามารักษาตำแหน่งแทนต่อไป เพียงแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้ 1 ปี นั้นอาจจะลับเกินไป

ประการที่ห้า การที่มีการแยกหน้าที่ระหว่างครรภินาลซึ่งทำหน้าที่ทางด้านบริหาร เป็นผู้ปกครองกับเชื้อชุมชนซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ปรึกษาในสภากองครรภินาล และเป็นหัวหน้าของทวยนาครของตน กล่าวคือเป็นตัวแทนของประชาชนนั้นเอง เป็นการละทิ้งให้เห็นถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งไม่ต้องการให้มีการรวมศูนย์ของอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวซึ่งอาจนำไปสู่การปกคล่องแบบเผด็จการได้

จะเห็นได้ว่าหลักการสำคัญๆ ของการปกคล่องในระบบประชาธิปไตยนั้น ก็ได้มีปรากฏให้เห็นในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะราษฎร์ (ดุลิตราษี) พระพุทธศักราช 2461 นี้แล้ว แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า หลักการดังกล่าวมิได้นำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ทำให้ออกาสอันดีของการที่จะพัฒนาประชาธิปไตยต้องสูญเสียไป

คง
อัง
ถว
รัฐ
ผู้ร
เปร
เพ
จำ
จา
กัน
เหต
แก
ยง
ดี
วิ
ดี
ส
ผู้
ป
แก
เ
ฯ
จำ
เป

แต่อย่างไรก็ตาม ในสมัยสมบูรณ์ราษฎริยาลิทธิราชย์นั้นเองก็ได้ประกาศเมือง ความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เห็นอีกรังหนึ่งในเด็กโครงรัฐธรรมนูญฉบับภาษาอังกฤษ ซึ่งนายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ และพระยาคริวิตาลวะฯ ร่วมกันร่างเพื่อทูลเกล้าฯ ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกาจล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2474 โดยเด็กโครงรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเสนอให้มีสภานิติบัญญัติ (Legislative Council) โดยผู้ร่างฯ เสนอว่าจำนวนสมาชิกของสภานี้ควรมีจำนวนมากพอที่จะสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนรวมได้ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ควรที่จะมีจำนวนมากเกินไป เพราะจะทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ จนไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำนวนของสมาชิกสภាតั้งกล่าวนี้ ผู้ร่างฯ เสนอว่าควรอยู่ระหว่าง 50-75 คน

ในส่วนของสมาชิกสภานิติบัญญัตินี้ ผู้ร่างฯ ได้เสนอเป็นทางเลือกว่าอาจมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด หรือเลือกตั้งทั้งหมด หรืออาจมีลักษณะของการผลผลิต กันระหว่างสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งและสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งก็ได้ โดยที่ให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของแต่ละแบบ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติที่สมาชิกมาจาก การแต่งตั้งทั้งหมดก็จะไม่มีความเป็นอิสระพอที่จะดำเนินการกิจได้ และจะไม่ได้รับการยอมรับจากสาธารณะนักเป็นตัวแทนของตน ในขณะที่สภานิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด ก็อาจขาดแคลนผู้ที่มีประสบการณ์และมีวิจารณญาณเพียงพอที่จะวนิจฉัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะได้ด้วยเหตุนี้ ผู้ร่างฯ จึงเสนอแนะให้โครงสร้างสภานิติบัญญัติที่ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทกล่าวคือ สมาชิกประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งจำนวนของสมาชิกประเภทนี้ ผู้ร่างฯ เสนอแนะว่าไม่ควรจะเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดและสมาชิกประเภทที่มาจาก การเลือกตั้ง และการเลือกตั้งที่มีการเสนอให้ใช้ ก็คือการเลือกตั้งแบบทางอ้อม ประกอบด้วยขั้นตอนในการเลือกตั้งสองขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ มีการใช้เขตการปกครองของอำเภอเป็นฐาน โดยในขั้นตอนที่หนึ่งให้รายชื่อในอำเภอเลือกตัวแทนเพื่อไปทำหน้าที่ในขั้นตอนที่สอง กล่าวคือไปประชุมกับกลุ่มของตัวแทนเหล่านี้ทั้งหมดแล้วทำการเลือกผู้แทนรายชื่อในระดับ曼陀ลอกิชั้นหนึ่ง สำหรับจำนวนผู้แทนรายชื่อรูปแบบนี้อยู่เพียงหนึ่งคน ผู้ร่างฯ เสนอให้ใช้จำนวนประชากรเป็นหลักเพื่อให้ได้จำนวนผู้แทนรายชื่อในสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนประชากร

ที่แท้จริง ส่วนการตัดสินว่าผู้ใดจะได้รับการเลือกตั้งนั้น ผู้ร่างฯ เสนอให้ใช้วิธีการแบบเลี่ยงข้างมาก.

ในส่วนที่เกี่ยวกับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายนั้นผู้ร่างฯ เสนอให้มาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ โดยให้ทั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทั้งหลายนั้นมีฐานะเป็นสมาชิกของสภานิติบัญญัติโดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวระบบรัฐสภาของอังกฤษนั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่าแนวความคิดดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างทันท่วงที่ จนเกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ขึ้นเสียก่อน

1.2.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งอาจแบ่งตามรูปแบบของการเลือกตั้งออกเป็นสี่ช่วงสำคัญๆ คือช่วงที่มีการเลือกตั้งแบบห่างอ้อม ช่วงที่มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเล็ก ช่วงที่มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหญ่ และช่วงที่มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งแบบผสม

1.2.1.2.1 ช่วงที่มีการเลือกตั้งแบบโดยอ้อม

แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ นั้นมีแนวความคิดหลักคือ มีความจำเป็นต้องให้มีการเลือกตั้งแบบห่างอ้อม เพราะประชาชนทั่วไปยังมีการศึกษาไม่ดี แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการเลือกตั้งแบบห่างอ้อมนี้ ก็ยังมีแนวความคิดที่แตกต่างกันเป็นสองแนว คือ แนวความคิดตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว และแนวความคิดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.

2475

(ก) แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว ซึ่งเรียกได้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยนั้น ได้สละท่อนวิสัยทัคณ์ของผู้ร่างฯ ออกมาอย่างชัดเจนว่าผู้ร่างฯ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ ตามความเป็นจริงของสังคมไทย และรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคของไทยเป็นอย่างดี จึงได้ออกแบบการเลือกตั้งแบบทางอ้อมให้ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ รวมสามขั้นตอนด้วยกันกล่าวคือ

- (1) ขั้นตอนการเลือกตัวแทนระดับหมู่บ้าน
- (2) ขั้นตอนการเลือกตัวแทนระดับตำบล
- (3) ขั้นตอนการเลือกผู้แทนราษฎรในระดับจังหวัด

การแบ่งออกเป็นสามขั้นตอนเท่านี้ยังไม่เคยพบเห็นว่ามีใช้ที่ใดในโลก จึงแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกลักษณ์ของระบบดังกล่าวว่าคิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้อง กับสภาพความเป็นอยู่ตามความเป็นจริงของสังคมไทย และรูปแบบการปกครอง ส่วนภูมิภาคของไทยได้อย่างดี เนื่องจากความเป็นอยู่ของคนในหมู่บ้านจะมี ความรู้จักมักคุ้นกันเป็นอย่างดี เมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับหมู่บ้านเลือก คนในกลุ่มที่พากเพียรคุ้นเคยยอมพอใจเป็นที่เชื่อได้ว่า เขาจะทำหน้าที่เลือกคนดีที่สุด เข้าไปทำหน้าที่แทนพากเพียรเองอย่างแน่นอน และคนที่พากเพียรเลือกย่อมมีทุกภารกิจ ขวางพหุที่จะไปทำหน้าที่เลือกตัวแทนในระดับตำบลอีกด้วย จึงแสดงถึงความ มั่นคงคุ้นนี้ ย่อมสามารถสื่อความเข้าใจในการปกครองในระดับที่กว้างขวางขึ้นต่อไป

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ระบบดังกล่าวกลับไม่ได้มีการนำมาใช้ เนื่องจากได้มีการพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มาแทนเสียก่อน

(ข) แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งแบบทางอ้อม ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มีแนวความคิดที่ทันสมัยเกี่ยวกับการวางแผนกฎหมายที่ในการเลือกตั้ง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจะไม่กำหนดรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญเสียเอง หากแต่บัญญัติให้

อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการที่จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอักษรหนึ่ง

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า กฎหมายเลือกตั้งชั่งคราฟ์ในปี พ.ศ. 2476 นั้นกลับมีได้เดินตามรอยที่ได้วางไว้แล้ว โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว แต่ได้ลดขั้นตอนของการเลือกตั้งจากสามขั้นตอนเหลือเพียงสองขั้นตอน ซึ่งก็คงต้องการทำให้เกิดความสับสนมากขึ้น แต่การลดขั้นตอน ดังกล่าววนี้ได้ตัดขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดออกไป กล่าวคือขั้นตอนของการเลือกตัวแทนระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นเวดวงที่ประชาชนจะมีความคุ้นเคยกันมากที่สุด การให้ประชาชนเริ่มนั่นใช้กลไกสำคัญสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่เริ่มจากขอบเขตพื้นที่ที่มีความกว้างขวางจนเกินไป ก็อาจมีส่วนทำให้การสื่อความหมายของการปกครองจากระดับเล็กไปสู่ระดับประเทศติดนั้นขาดความเชื่อมโยงที่ดีไป

1.2.1.2.2 การเลือกตั้งแบบโดยตรง

แม้ว่าจะได้มีการกำหนดขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยมีการทำเป็นแพนรัฐบาลที่ตั้งเป้าไว้เป็นระยะเวลาถึงสิบปี แต่ก็จะเห็นได้ว่า ได้เคยมีการใช้วิธีการเลือกตั้งแบบทางอ้อมเพียงครั้งเดียวเท่านั้น หลังจากนั้นก็ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งแบบทางตรงมาโดยตลอด

(ก) การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งเขตหนึ่งคนระหว่างปี พ.ศ. 2480-2489

หลังจากที่ได้มีการจัดการเลือกตั้งแบบทางอ้อม ในการเลือกตั้งครั้งแรกเพียงครั้งเดียวแล้ว ก็ได้มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละหนึ่งคนมาใช้ แต่อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์ของโลกในขณะนั้นไม่ว่าจะเป็นสงครามมหาเอเชียบูรพาหรือสงครามโลกครั้งที่สอง ตลอดจนกระแสความนิยมการปกครองแบบฟาร์ซิสต์ในอิตาลีรวมทั้งนาซีในเยอรมัน ก็ันป้าได้ร่วมกับสหภาพสำคัญสำหรับการพัฒนา การปกครองไปในแนวทางประชาธิปไตยในสมัยนั้น ทำให้เกิดคำขวัญเช่นว่า “ตามผู้นำชาติพันภัย” ขึ้นมาแทนจนลืมสิ่งความโลกครั้งที่สอง

การ
ดังที่
ประ^ร
รียา^ร
ปรา^ร
รัฐ^ร
ชน^า

ทำไป^า
ทำ^า
สรุ^า
ปัจจ^า
จัด^า

ตา^า
เลือ^า
ซึ่ง^า
เสีย^า

นับ^า
ต่อ^า
ครา^า
โดย^า

การเลือกตั้งระหว่างปี พ.ศ. 2480 ถึง พ.ศ. 2489 ซึ่งปรากฏว่า ได้มีการใช้ระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นระบบที่ใช้ในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นเมืองแม่ของ การปกครองในระบบประชาธิปไตย เรียกได้ว่า เป็นระบบที่เป็นมาตรฐานสากล แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกับ ปรากฏว่ามีการซื้อสิทธิขายเสียงกันจนกลายมาเป็นข้ออ้างข้อหنجของการก่อเหตุ รุกรานประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2490 และเป็นเหตุผลสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของ ขนาดของเขตเลือกตั้ง ดังจะได้พิจารณาต่อไป

(ข) การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหญ่ (พ.ศ. 2491-พ.ศ. 2512)

จากปรากฏการณ์ที่มีการซื้อสิทธิขายเสียงในระบบการเลือกตั้งแบบเดิม ทำให้มีข้อต่อหนินิกิดขึ้นว่าเป็นพระในเขตของการเลือกตั้งแบบเดิมเป็นเขตเลือกตั้งเล็ก ทำให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงได้ง่าย ค่ากล่าวซึ่งฟังดูน่าเชื่อถือนี้ ถึงแม้ว่ามีได้เป็นข้อ สรุปที่มีพื้นฐานมาจากผลงานการวิจัยแต่อย่างใด แต่ฟังดูน่าเชื่อถือนี้ ได้มองข้าม ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบอื่นๆ ของการเลือกตั้ง เป็นต้นว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ จัดการการเลือกตั้ง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่เสมอภาคกันด้วย

บทสรุปที่ได้รับพิสูจน์ดังกล่าวข้างต้นนี้ มีอิทธิพลที่ทำให้มีการดำเนิน ตามแนวความคิดนี้เป็นช่วงระยะเวลาประมาณยี่สิบปีเศษ ทั้งๆ ที่ผลของการ เลือกตั้งไม่เป็นที่ประทับใจนัก เนื่องจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมักได้คะแนนไม่มากนัก ซึ่งก็ไม่น่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญ ที่ถึงขนาดจะเปลี่ยนพฤติกรรมของการซื้อสิทธิขาย เสียงได้อย่างแท้จริง

(ค) การเลือกตั้งภายหลังปี พ.ศ. 2517

บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2517 นับว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญสำหรับการเลือกตั้งของไทย และมีผล ต่อเนื่องยาวนานมากจนถึงการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2539 กล่าวคือได้มีการนำอาณา ความคิดที่บังคับให้สามารถภาษาผู้แทนรายบุคคลต้องสังกัดพรรคการเมืองมาใช้เป็นครั้งแรก โดยเป็นการสรุปบทเรียนจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาตามรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2511

ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวถึงในบทที่เกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย และสำหรับระบบการเลือกตั้งก็ได้มีการกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ปานกลาง ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปนี้

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาของบทบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 โดยการพิจารณาบันทึกรายงานการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญในสมัยนั้น ก็จะพบว่า ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 นั้นเป็นผลมาจากการประนีประนอมกันเนื่องจากในช่วงนั้นมีแนวความคิดแตกออกเป็นสองแนวทางที่สำคัญคือ การเลือกตั้งแบบเลียงข้างมากธรรมดा ซึ่งเคยใช้มาตลอดและจะใช้ต่อไปนั้น ควรทำในเขตเลือกตั้งที่มีขนาดเล็ก กล่าวคือให้ทำการแบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตย่อยๆ ดังที่เคยใช้มา ก่อน ปี พ.ศ. 2490 หรือคราวจะมีขนาดใหญ่โดยให้รวมເຂົ້າເຂົ້າຈັກหัวด้วย จังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏว่าแนวความคิดทั้งสองแนวความคิดนี้ มีผู้เห็นด้วยกันก็มี กัน จนไม่สามารถชี้ขาดว่าคราวจะใช้แบบใด ในที่สุด จึงจำเป็นต้องมีการประนีประนอมกันโดยที่ไม่มีฝ่ายใดได้ทั้งหมด และไม่มีฝ่ายใดเสียทั้งหมด กล่าวคือ มาตกลงกันให้การเลือกตั้งนั้นเกิดขึ้นในเขตที่มีขนาดใหญ่ปานกลาง และได้ตัวเลขเป็นจำนวนผู้แทนราษฎรเขตละ 3 คน

แต่อย่างไรก็ตามแม้จะกำหนดให้เขตเลือกตั้งมีขนาดใหญ่ปานกลาง มีผู้แทนราษฎรได้เขตละ 3 คน ดังกล่าวแล้ว แต่ก็เกิดปัญหาตามมาหากล่าวคือมีบางจังหวัดที่มีประชากรน้อย เหร่น จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง เป็นต้น ซึ่งสามารถมีผู้แทนราษฎรได้เพียงจังหวัดละหนึ่งคนเท่านั้น นอกจากนี้แล้วก็ยังมีกรณีที่แบ่งเขต เหลือเศษ เป็นเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้สองคนอกตัววาย ฉะนั้นเมื่อร่วมเข้าออกกันเหล่านี้เขากับหลักก็จะได้ภาพรวมของเขตเลือกตั้งในระบบนี้ว่ามีทั้งเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ 2 คน และเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ 3 คน ทำให้สามารถเป็นประเด็นขึ้นมาพิจารณาได้ต่อไปว่า ระบบดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือไม่ ในเมื่อเป็นระบบที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่อยู่ต่างเขตกันดังกล่าวสามารถ

เลือก
เขตเลือ
มีน้ำ
ภูมิล
กล่าว
พยาะ
สมค.
ผู้สมม
พระ
เลือก
ได้รับ
ชนชา
คิดด
จำนำ
และ
ดังก:
ในท
กปร
การ
เลือก
รักษ
เลือ
กกฎ
แบบ

เลือกผู้แทนราษฎรได้จำนวนไม่เท่ากัน เท่ากับว่าทำให้ประชาชนที่มีภูมิคุ้มกันอยู่ในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้เพียงคนเดียว หรือแม้กระทั่งไม่ใช่เขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้ 2 คน มีน้ำหนักของคะแนนเสียงไม่เท่าเทียมกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีภูมิคุ้มกันอยู่ในเขตเลือกตั้งมาตรฐานที่สามารถเลือกผู้แทนได้ 3 คน แต่ประเด็นดังกล่าวนั้นยังไม่เคยมีการหารือยกขึ้นมาเพื่อให้ถูกร่างรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่อย่างใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้มีความพยายามที่จะเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งมาเป็นระบบที่ใช้เขตเลือกตั้งใหญ่ และการสมัครรับเลือกตั้งก็กำหนดให้ ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง โดยพรรคระดับสูง ผู้สมัครครบจำนวนสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรที่จะมีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น และผู้สมัครพรรคร้ายกันก็จะอยู่ในบัญชีรายชื่อที่มีเพียงหมายเลขเดียว ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกหมายเลขอีกมากที่สุด ผู้สมัครที่มีรายชื่อในบัญชีตามหมายเลขันหันทั้งหมดก็จะได้รับเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภาเป็นสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรทั้งบัญชีนั้น จึงได้รับการแนะนำว่าเป็นระบบการเลือกตั้งแบบ “รวมเขต รวมเบอร์” การเสนอแนวความคิดดังกล่าวมีเหตุผลเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดพรรคการเมืองขนาดใหญ่ขึ้น ลดจำนวนพรรคร้ายกันอยู่ให้มีจำนวนลดน้อยลง ไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการปกครองและการทำงานของสภาฯ จนเกินไป แต่ในที่สุดก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในปี พ.ศ. 2528 ทำให้ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นระบบที่ไม่เคยนำมาใช้ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด

ส่วนระบบการเลือกตั้งเดิมซึ่งยังคงมีการใช้สืบเนื่องต่อมาดังนี้ ก็ปรากฏปัญหาที่เด่นชัดขึ้นทุกที นั่นคือปัญหาเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งใหม่ จนกลายเป็นข้ออ้างสำคัญของการทำรัฐประหารภายใต้การนำของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และแม้ว่าการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งจะเป็นข้ออ้างเพื่อกระทำการทำรัฐประหาร แต่คณะรัฐประหารก็มีได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งแต่อย่างใด ระบบการเลือกตั้งแบบเดิมจึงยังมีผลใช้บังคับต่อมา แนวความคิดใหม่ที่มีการนำมามุ่งเน้นในการดูแลการ

เลือกตั้งเพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นก็คือ องค์กรกลาง แต่เนื่องจากองค์กรกลาง นี้มีได้มีกฎหมายรองรับ จึงมีลักษณะเป็นองค์กรเฉพาะกิจที่ไม่มีอำนาจจริงจัง จนได้รับการแนะนำกว่า เป็น “เสือกระดาษ” และเมื่อองค์กรกลางไม่มีอำนาจใดๆ การซื้อสิทธิข้ายเลียงจึงยิ่งทำให้ความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ

หลังจากเหตุการณ์ “พฤษภาภิพ” แล้ว เมื่อมีการแก้รัฐธรรมนูญ ในหลายประเด็น แต่ก็ยังไม่สามารถหยุดยั้งปัญหาการซื้อสิทธิข้ายเลียงได้ มีอีกเรื่ออาทิตย์ ฉลาด วรรณต์ ทำการอดข้าวเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย จึงทำให้หัวหน้ารัฐสภาในขณะนั้น คือ ศาสตราจารย์มารุต บุนนาค จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมา โดยให้นายแพทย์ประเวศ วงศ์ เป็นประธาน

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ทำการศึกษาประเด็นสำคัญๆ ของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งและพระคริการเมืองด้วย โดยได้มีการจัดทำเป็นงานวิจัยสำหรับแต่ละเรื่อง รวมทั้งมีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย โดยในส่วนของการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้มีการนำเอาแนวความคิดของ ศาสตราจารย์ ดร. ออมร จันทรสมบูรณ์ มาเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการ ด้วย กล่าวคือ ในการแก้รัฐธรรมนูญนั้น ไม่ควรให้รัฐสภาเป็นผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง หากแต่เป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญอิสระ ภายกร่างแล้วให้รัฐสภาลงมติว่าจะรับหรือไม่รับร่างที่เสนอมาันั้นทั้งฉบับ

ในการเลือกตั้งซึ่งมีขึ้นหลังจากที่มีการยุบสภาในปี พ.ศ. 2538 จึงเป็นจังหวะที่พระคริชาติไทยนำแนวทางที่จะปฏิรูปการเมือง ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มาเป็นนโยบายในการหาเสียงของตน และเมื่อพระคริชาติไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมา เพื่อจัดทำร่างแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอีกชั้นหนึ่ง

ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิธีการขึ้นมาพิจารณา โดยมี ศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมทวนิช เป็นประธาน ซึ่งในคณะ

การ
หน้า
มหา^๑
กฎหมาย
ตัวแ
สภा^๒
ภาย^๓
กล่าว^๔
รัฐ^๕
การ^๖
เปลี่^๗
การ^๘
และ^๙
มีเส^{๑๐}
เลือ^{๑๑}
แล^{๑๒}
กน^{๑๓}
อง^{๑๔}
พร^{๑๕}
ค^{๑๖}
น้ำ^{๑๗}

กรรมการชุดนี้เองที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่จะทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเปลี่ยนจากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมาเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายมายามาชันทางรัฐศาสตร์ และผู้ที่มีประสบการณ์ทางการปกครองแล้ว ยังมีตัวแทนจากทุกจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ด้วย และเมื่อสภาร่างฯ มีสมาชิกครบแล้วจะต้องทำการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เสร็จลื้นภายใน 8 เดือน แล้วเสนอให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวทั้งฉบับอีกทีหนึ่ง จนท้ายที่สุดประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งนับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการยกร่างมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา

1.3 กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในเรื่องของการอยู่หลักการและกระบวนการ โดยมีเป้าหมายสำคัญคือการลดปัญหาเกี่ยวกับการซื้อเสียงหรือการรับรองตัวผู้สมัคร ซึ่งเป็นปัญหารือรังมาเป็นเวลานานแล้ว และนับวันแต่จะเริ่มลงใบอนุญาต จนถึงปัจจุบัน จึงถูกกำหนดให้ดำเนินการโดยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายรับรายจ่าย ที่มีผลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เป็นต้นไป

ความเปลี่ยนแปลงที่จะช่วยทำให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไป เป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์และยุติธรรมนั้น มีทั้งในเรื่องขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง และวิธีการจัดการการเลือกตั้ง ซึ่งจะนำเสนอด้วยรายละเอียดต่อไป

1.3.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากประสบการณ์ขององค์กรกลาง ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่มีฐานะในทางกฎหมายที่ชัดเจน จนไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรกลางจึงทำสรุปผลงานของการปฏิบัติการกำกับดูแลการเลือกตั้งที่ผ่านมา พร้อมทั้งเรียกร้องให้มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มีความเป็นอิสระ และมีอำนาจในการสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ เพื่อให้องค์กรมีน้ำหนักและเป็นที่ยอมรับของสาธารณะ จึงได้เสนอให้เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่อไป

ในกฎหมายเลือกตั้ง ปรากฏว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนบัญญัติในส่วนที่ 4 ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งนับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าของการเลือกตั้งในประเทศไทยครั้งสำคัญ จากเดิมที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้งมาโดยตลอด รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งพระมหา กษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา (มาตรา 136) เป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 144 วรรคแรก) นอกจากนี้แล้ว ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังทำหน้าที่นายทะเบียนพระคุณการเมืองอีกด้วย (มาตรา 144 วรรคสอง)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรงนั้น นอกจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีหน้าที่ในการจัดการการเลือกตั้งทั้งหลาย ตามที่กฎหมายระบุไว้ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแล้ว ตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 145(4) ยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสำคัญ อีกประการหนึ่งคือ อำนาจในการลั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้นฯ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

อำนาจการลั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นี้ สำหรับในเยอรมันนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ซึ่งก็คือให้เห็นว่าอำนาจในส่วนนี้มิใช่เป็นอำนาจตุลาการโดยแท้ที่จะต้องให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน หากแต่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองอย่างใกล้ชิด ทางเยอรมันจึงให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ซึ่งขาด

แต่สำหรับกรณีของประเทศไทย ซึ่งเดิมให้เป็นอำนาจของศาลเพียงแต่กำหนดให้มีกระบวนการที่ร่วมรับ ให้ศาลชั้นต้นเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา แต่ให้ศาลมีการเป็นผู้ทำค้ำพิพากษาเพื่อเป็นการย่นระยะเวลาลง แต่กระนั้นก็ตาม

ដังที่ได้ปรากฏให้เห็นแล้วว่า กระบวนการที่มีลักษณะรัฐธรรมนูญต้องใช้เวลา มากอยู่นั้นเอง และเมื่อพิจารณาจากค่ากล่าวที่ว่า ความยุติธรรมที่ล้าช้า ក็คือความ อยุติธรรม เนื่องจากผู้ที่กระทำการความผิดก็ได้รับโอกาสในระหว่างนั้นตักแต่งผล ประโยชน์ต่างๆ ไปมากแล้ว ทำให้การกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายกลับกลายเป็นการ กระทำที่คุ้มค่ามากกว่าการที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้แล้ว หากพิจารณาว่าการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่เท่ากับ เป็นการตามประชานใหม่อีกรั้งหนึ่ง เนื่องจากผลของการเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่เป็น ที่แน่นอนว่าจะเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่ และสำหรับผู้ สัมครับเลือกตั้งที่ดำเนินการโดยสุจริตแต่ไม่ได้รับเลือกตั้งย่อมยินดีที่จะให้มีการ เลือกตั้งใหม่ ทั้งผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นเอง หากดำเนินการโดยสุจริตมาโดยตลอด และเป็นบุคคลที่ประชาชนต้องการให้เป็นผู้แทนของตนจริง ก็ไม่จำเป็นจะต้องมี ความกังวลใจแต่อย่างใด เพราะประชาชนก็จะต้องเลือกผู้นั้นอีกรั้งหนึ่งอย่างแน่นอน จึงเห็นได้ว่า อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนนี้มีข้อเสียน้อย เมื่อเทียบ กับข้อดีที่จะได้รับ นั่นคือ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สามารถสั่งให้มี การเลือกตั้งใหม่ได้นี้ ทำให้เกิดความไม่แน่นอนสำหรับผู้ที่ไม่สุจริต ใช้วิธีการซื้อ เสียงในการเลือกตั้ง ให้ต้องระงับและต้องกลับมาพบทวนความคุ้มหรือไม่คุ้มเสียใหม่ เพราะหากถูกสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก็จะทำให้เกิดความไม่คุ้ม สำหรับการที่จะ ลงทุนดำเนินการในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การเลือกตั้งโดยรวมก็จะเป็นไปโดย สุจริตและเที่ยงธรรมมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา

สำหรับประเด็นที่ว่า อำนาจการออกกฎหมาย ตามมาตรา 145 (1) ซึ่งเป็นไปท่านองนิติบัญญัติ อ่านจากการจัดการเลือกตั้งตามมาตรา 144 ซึ่งเป็นไป ท่านองอำนาจบริหาร และอำนาจในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตามมาตรา 145 (4) ซึ่งเป็นไปท่านองอำนาจตุลาการ และอำนาจเหล่านี้รวมกันอยู่ที่คณะกรรมการการ เลือกตั้งเพียงองค์กรเดียว จะเท่ากับเป็นการขัดต่อหลักการแยกอำนาจ (Separation of powers) ตามที่ทั้ง John Locke และ Montesquieu ได้เคยwarning ไว้เมื่อ หลายศตวรรษที่ผ่านมาหรือไม่

การที่จะหาคำตอบสำหรับประเด็นนี้ คงต้องย้อนกลับมาพิจารณาที่สถานภาพของความเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ที่มีอำนาจหน้าที่ที่มิใช่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หากแต่เป็นไปเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม อีกทั้งการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็เท่ากับป็นการอุธรณ์ต่อประชาชน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเท่านั้น

ปัญหานี้เรื่องนี้จึงน่าจะอยู่ที่อำนาจในการออกกฎหมาย ตามมาตรา 145(1) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสังคมและระบบการปกครองโดยตรง ซึ่งแม้แต่ John Locke ก็เคยชี้ไว้แล้วว่า หากต้องมีการวางแผนให้ในเรื่องสำคัญนี้เป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องทำการตัดสินใจด้วยตนเองหรืออย่างน้อยก็ต้องวางแผนรอบไว้ให้ค่อนครายการการเลือกตั้งเป็นผู้ไปกำหนดในรายละเอียดอีกต่อหนึ่ง มิใช่ทำการมอบอำนาจกันในลักษณะที่เป็น blank cheque หรือออกเช็คเปล่าให้ผู้รับไปกรอกตัวเลขจำนวนเงินເเวลา เดงชันที่ฝ่ายนิติบัญญัติของไทยนิยมกระทำเสมอมา รวมทั้งในเรื่องของการวางแผนกฎหมายตามมาตรา 145 (1) นี้

จากฐานทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ถูกจำกัดไว้แล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ไม่น่าจะเป็น “เสือกระดาษ” อีกต่อไป แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ก็เป็นหน้าที่ของชาไทยทุกคน ที่จะต้องพยายามติดตามการทำงานของคณะกรรมการ ชุดดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เพราะ เมมแต่ Lord Acton ก็ยังได้เคยกล่าวไว้ว่า Power corrupts; absolute power corrupts absolutely. ดังที่นักกฎหมายมหาชนของไทยมักจะได้รับการสั่งสอนกันและห้องกันจนเข้าใจกันอยู่แล้ว

1.3.2 การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย

หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จำเป็นต้องมีการพิจารณาในที่นี้ ก็คือหลักการที่ว่าการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย ซึ่งเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่ใช้มาโดยตลอดหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ที่ว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของพลเมืองฯ จึงสามารถจะใช้สิทธินี้หรือจะไม่ใช้ก็ได้

เป็น
เปลี่
แต่
ที่ได^{ค่า}
ไม่
ใน
เพิ่
ใน
หน
บัง^{คง}
ปร
จะ^{เอ}
รูค
ให^{ให้}
สา^{สา}
เบ^{เบ}
เล^{เล}

ว่า^ต
ต^ล

แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาจะมีผู้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งน้อย จนเป็นช่องทางให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงกันได้ง่ายขึ้น ผู้ร่วมรัฐธรรมนูญจึงเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงในประเด็นนี้เสียใหม่ โดยแปลงสิ่งที่เดิมเป็นสิทธิให้กลายเป็นหน้าที่เสียแต่เนื่องจากเรื่องนี้นับได้ว่าเป็นใหม่ในการบัญญัติมาตรา 68 จึงเกิดความลักษณ์ขึ้นที่ใช้คำว่า “บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง” ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีทั้งคำว่า “สิทธิ” และคำว่า “หน้าที่” ออยู่ในประโยคเดียวกัน

การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่นั้นสำหรับในทางสากลแล้ว ก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ มีใช้อยู่แล้วในบางประเทศ เช่น เบลเยียม จะนับหากเห็นความจำเป็นในเรื่องนี้ก็อาจเปลี่ยนแนวความคิดใหม่เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศได้เพียงแต่อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้นได้ว่าทำอย่างไร หน้าที่ที่กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร ในรัฐธรรมนูญนี้ จึงจะเข้าไปจารึกอยู่ในดวงใจของคนไทยทุกดวงให้รู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนอย่างแท้จริง การที่จะบรรลุจุดดังกล่าวได้ คงมิใช่จะเกิดได้จากการบังคับแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องเกิดขึ้นมาจากจิตสำนึกของแต่ละบุคคลเอง ซึ่งคงต้องอาศัยเวลาพอสมควรโดยการเผยแพร่ให้ความรู้และทำความเข้าใจให้เกิดแก่ประชาชน และการทำความเข้าใจในเรื่องที่มีความซับซ้อนเกี่ยวกับการปกครองเช่นนี้ จะหวังให้รัฐรับภาระไปแต่เพียงฝ่ายเดียวคงไม่ได้ แต่จะต้องได้รับความร่วมมือจากเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรเอกชนทั้งหลาย ในการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งแก่ประชาชน และในเมื่อรัฐธรรมนูญก็ได้นับบัญญัติให้มีหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องไปเลือกตั้งแล้ว คงเป็นช่วงเวลาที่ล่วงเลยมาแล้วสำหรับการที่จะได้แบ่งว่าหลักการตั้งกล่าวมีความเหมาะสมเพียงใด ในเมื่อหลักการนี้เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งซึ่งหากใช้ได้ผล ก็อาจทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการซื้อสิทธิขายเสียงลดน้อยลงได้

ปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนี้ จึงมีแต่เพียงว่าการที่จะให้ประชาชนรู้สึกว่าการไม่ไปเลือกตั้งอาจเกิดการสูญเสียได้ ดังที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเลือกตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นประเด็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาในรายละเอียดว่า ควรจะให้เลือกตั้งได้ แต่การเลือกตั้งดังกล่าวควรที่จะทำให้ผู้คนเกิด

ความรู้สึกว่าเป็นลิ่งที่เข้าไม่ควรเสียไปด้วย เพราะมีคนนั้น บทบัญญัติตามมาตรา ๑๙ นี้ ก็จะไม่มีความหมายในทางปฏิบัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการขัดต่อเจตนาของผู้ที่ต้องการให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3.3 การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง

การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2512 นั้นไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองทำให้มีผู้สมัครอิสระเป็นจำนวนมาก และผลการเลือกตั้งปรากฏว่ามีผู้สมัครอิสระจำนวนไม่น้อยที่ได้รับเลือกให้เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อเข้าไปในสภาได้แล้ว ผู้สมัครอิสระเหล่านี้ก็ได้เข้าไปรวมกันตั้งเป็นพรรครการเมืองขึ้น ซึ่งทำให้มองได้ว่า เป็นการเข้าไปรวมกลุ่มกันเพื่อทำให้การต่อรองผลประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในท้ายที่สุดก็นำมาสู่การยึดอำนาจด้วยการปฏิวัติตัวเองของจอมพลถานหอม กิตติชจรในปี พ.ศ. 2514 จากบทเรียนดังกล่าวนี้เองทำให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ ฉบับ พ.ศ. 2517 กำหนดให้การที่จะสมัครรับเลือกตั้งผู้สมัครต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งในสมัยนั้นผู้ที่คัดค้านหลักการนี้คุณสำคัญคือ ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อึ้งภากรณ์ ก็ไม่สามารถต้านทานกระแสความต้องการที่จะตีกรอบบรรดานักการเมืองหันหน้าไปทางเดียว และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา ก็เดินตามแนวทางนี้มาโดยตลอด รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 107 (4) โดยระบุในรายละเอียดไว้ว่าจะต้องเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

การที่จะพิจารณาเกี่ยวกับปัญหานี้นับได้ว่าเป็นเรื่องยาก เนื่องจากคนในสังคมเริ่มมีความเคยชินกับมาตรการดังกล่าว การเปิดเสรีในเรื่องนี้อาจนำมาซึ่งความสับสนวุ่นวายในระยะแรก ซึ่งหลายฝ่ายไม่ต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งๆ ที่ในระยะยาวแล้วบทบัญญัติดังกล่าวก็จะหมายความจำเป็นไป เมื่อประชาชนตระหนักรู้ด้วยตนเองว่า การดำเนินการทางการเมืองในปัจจุบันนั้นต้องดำเนินการเป็นกลุ่ม ทำงานบุคคลคนเดียวไม่สามารถมีบทบาทที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใดๆ อย่างจริงจังได้

1.3.4 ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลักเกณฑ์ที่น่าสนใจสองประการที่ควรแก่การพิจารณาในที่นี้คือการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา 112 ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดกฎหมายและวิธีการเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยให้บัญญัติไว้ในกฎหมายประจำบอร์ดรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง และฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าว มอบหมายให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่จะกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และนอกจากนี้แล้วกฎหมายประจำบอร์ดรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาเพื่อให้การควบคุมการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งมีประสิทธิภาพมากขึ้น นั่นคือการกำหนดให้มีสมุดบัญชีเลือกตั้งเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งจะออกล่าฯในรายละเอียดต่อไปดังนี้

1.3.4.1 การกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งเดิมกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนไว้ในกฎหมายว่าการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งนั้นให้ใช้จ่ายได้ไม่เกินคนละหนึ่งล้านบาท การกำหนดจำนวนเงินไว้แน่นอนทำให้การปรับตัวเลขค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยการแก้กฎหมาย ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่ง่ายนัก ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้สมัครไม่แห้งยอดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้ตรงกับความเป็นจริง เพราะยอดดังกล่าวมักจะมากเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้แล้วในส่วนของพระครम.m.e กฎหมายเดิมกลับไม่ได้กำหนดจำนวนเงินไว้ ทำให้การควบคุมการใช้จ่ายในส่วนของพระครม.m.e ไม่องค์ประกอบที่ได้

จากปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าว กฎหมายประจำบอร์ดรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับปัจจุบัน จึงกำหนดไว้ในมาตรา 41 ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง โดยให้กำหนดความเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ทั้งสำหรับผู้สมัคร

รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง และวางแผนสำหรับพระครรภ์เมือง ทั้งนี้ กฎหมายยังได้กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ว่าถ้าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหารือกับหัวหน้าพระครุฑ์ที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเสียก่อน เอาให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน ทั้งยังเท่ากับ เป็นการผูกมัดให้หัวหน้าพระครรภ์เมืองต้องรับทราบ เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ด้วย

1.3.4.2 การกำหนดให้มีสมทบัญชีเลือกตั้ง

นอกจากประเด็นในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเรื่องใหม่เฉพาะในแง่ของความคล่องตัวแล้ว ประเด็นที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับการเลือกตั้งในประเทศไทยอย่างแท้จริง ก็คือ การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฉบับปัจจุบัน กำหนดไว้ในมาตรา 42 ให้มีสมทบัญชีเลือกตั้งเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายและของพระครรภ์เมืองด้วย เท่ากับว่าในการเลือกตั้งแต่ละครั้งที่จะมีขึ้นต่อไปนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละรายจะต้องแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งให้เข้ามาทำหน้าที่สำคัญ กล่าวคือ จัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับและรายจ่ายของตน ในขณะที่พระครรภ์เมืองก็จะต้องแต่งตั้งสมทบัญชีเลือกตั้งในส่วนของตนเช่นเดียวกัน

อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดให้มีสมทบัญชีเลือกตั้งนี้เป็นผลมาจากการวิจัยทางวิชาการที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สาขากฎหมาย การเมือง การปกครองและสังคม ซึ่งเป็นคณะกรรมการในส่วนของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายแห่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา³ ในหัวข้อที่ว่า แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พระครรภ์เมืองและสามัชิกพระครรภ์เมือง โดยผลงานนี้ได้ทำการศึกษาแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินในการหาเสียง

³ โปรดดู วิษณุ วัฒนธรรม วิเครุตพิทย์ บุญศรี ม่วงคุณโภช อดุล รัฐอมฤต, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พระครรภ์เมืองและสามัชิกพระครรภ์เมือง, สำนักพิมพ์นิติธรรม กรุงเทพฯ 2540, หน้า 70, 72 และ 104

เลือกตั้งในประเทศไทย และพบว่าในประเทศไทยอังกฤษและประเทศไทยฝรั่งเศสมีการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ต้องทำการแต่งตั้งบุคคลเพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นสมุหบัญชีเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นผู้มีหน้าที่จัดทำและตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้น และปรากฏว่าการมีส่วนบันดังกล่าวขึ้นมาในทั้งสองประเทศ ได้มีส่วนทำให้การเลือกตั้งมีความสุจริตและเที่ยงธรรมดีขึ้น ขณะผู้วิจัยฯ จึงเสนอแนะให้นำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยบ้าง เพราะอย่างน้อยก็จะเป็นการปูพื้นเพื่อให้การตรวจสอบในภายหลังทำได้ง่ายยิ่งขึ้น ทั้งยังเป็นการทำให้เกิดความรับผิดชอบที่ชัดเจนขึ้นกว่าแนวปฏิบัติของไทยที่ทำกันมาแต่เดิม

และในเมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง นำแนวความคิดว่าด้วยสมุหบัญชีเลือกตั้งบัญชีตัวเองแล้วเขียนลงบัญชีได้เป็นมิติหมายที่ดี ที่จะช่วยให้การเลือกตั้งต่อแต่นี้ไปมีพัฒนาการในทางที่ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ยังคงข้อห้ามดังนี้ไว้กับผู้ปฏิบัติตัวว่าจะเข้าใจแนวความคิดใหม่นี้มากน้อยเพียงไร เพียงพอที่จะช่วยให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของแนวความคิดนี้หรือไม่ ซึ่งจะเป็นประเด็นที่จะต้องมีการติดตามการปฏิบัติตั้งกล่าวต่อไป

1.3.5 การนับคะแนน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการนับคะแนน โดยการกำหนดให้การนับคะแนนในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องไปดำเนินการรวมกันทุกหน่วยเลือกตั้ง (มาตรา 104 วรรคที่ ๓) ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียว ซึ่งเป็นวิธีการที่ยังไม่เคยมีการทำกันมาก่อนในประเทศไทย ทำให้น่าติดตามต่อไปว่า จะมีปัญหาในการขนส่งที่บล็อกการนับคะแนนไม่ได้ ก็ตามที่ได้กล่าวไว้ จะเป็นประโยชน์ในเรื่องของการรักษาหลักการว่าด้วยความลับของการเลือกตั้งที่ว่าไม่ควรที่จะมีผู้ใดสามารถถูกรู้ได้ว่า ใครเลือกใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้มีอิทธิพล หากผู้นั้นสามารถทราบได้ว่า ผู้ที่อยู่ในอันดับของตนไม่ได้เลือกตนก็อาจเป็นภัยต่อผู้นั้นได้ การนับคะแนนรวมกันนี้ก็จะช่วยแก้ปัญหาการติดตามผลงานของฝ่ายอักษะอย่างมากได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการลดความแนนอนของผลแห่งการซื้อเสียงลงได้

1.3.6 ระบบการเลือกตั้ง

สำหรับระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการนำ เอกแเนวความคิดใหม่ๆ มาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการทดลองใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก กล่าวคือ มีการนำบัญญัติให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบผสม สำหรับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งควรจะมีการทำความกระจ่าง ณ ที่นี่ว่า ระบบดังกล่าวเป็นคนละระบบกับการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมัน ทั้งนี้ เพราะระบบการเลือกตั้งของเยอรมันเป็นระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน เพียงแต่มีการนำการเลือก ส.ส. จากเขตเลือกตั้งมาเสริมด้วยเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า คะแนนเสียงที่สองซึ่งเป็นคะแนนสำหรับเลือกบัญชีรายชื่อ เป็นเครื่องซ้ำๆ แต่ละ พรรคจะมีที่นั่งในสภาที่ที่นั่ง

ส่วนระบบของไทยเป็นระบบผสม เพราะการเลือกบุคคลจากเขต เลือกตั้ง 400 เขต เขตละ 1 คนนั้น แยกออกจากระบบสัดส่วนซึ่งมีจำนวน ส.ส. ได้ 100 คน (มาตรา 98) อย่างเด็ดขาด และหั้งสองระบบที่ถูกนำมาใช้นี้จะไม่มีอิทธิพล ต่อกันและกันเลย

ในการเลือกตั้งประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคะแนนเสียง คงและสองคะแนนเสียง กล่าวคือเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งจะแจกบัตรเลือกตั้ง ให้แก่ผู้ที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งคนละสองใบ โดยมาตรา 51 วรรคสี่ของพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดให้บัตร เลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งแต่ละประเภทจะต้องมีบัตรเลือกตั้งที่แตกต่างกันอย่าง ชัดเจน

การตัดสินว่าผู้ใดเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งนั้น ก็ยัง คงใช้หลักเสียงข้างมากchroma key ที่เคยใช้กันมา ส่วนการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ นั้นได้มีการวางแผนที่มาตราฐานขึ้นต่อไป หากพรรคใดได้เสียงของประชาชนจากทั้ง ประเทศไทยมีกันแล้วน้อยกว่าร้อยละ 5 พรรคนั้นก็จะไม่ได้รับการแบ่งสรรที่นั่งในการ จัดสรรเก้าอี้ในสภา (มาตรา 100 พระราชบัญญัติ)

แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนที่ขึ้นต่อไปนี้ จะเห็นได้ว่า ได้รับมา จากเยอรมันเพื่อมีให้มีพรรคลีกพาร์ตี้น้อยในสภา มากจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม

ผลของบทบัญญัติตั้งกล่าว สำหรับระบบการเลือกตั้งของไทย อาจจะกล่าวได้ว่า คงจะมีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับของเยอรมัน เนื่องจากเกณฑ์ตั้งกล่าวของเยอรมันนั้น จะใช้กับจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด จากเหตุผลที่ว่า ระบบของเยอรมันเป็นระบบ สัดส่วนนั่นเอง ระบบของเยอรมันจึงสามารถตัดจำนวนผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภา ที่สังกัดพรรคเล็กพรรคน้อยออกไปได้กว่า 30 คน แต่สำหรับระบบการเลือกตั้งของ ไทย ซึ่งเป็นระบบผสมที่แยกระบบเลือกหัวหน้าจากระบบสัดส่วนอย่างเด็ดขาด เกณฑ์ขั้นต่ำอยู่ละ 5 นี้ จึงมีผลเฉพาะกับการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อเท่านั้น ซึ่ง เท่ากับว่าเราจะสามารถตัดผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจากพรรคละครึ่งน้อย ออกไปได้เพียงประมาณ 5 คน เท่านั้น จาก ส.ส.ทั้งหมด 500 คน ซึ่งนับว่า่น้อยมาก และแทบจะไม่มีผลกระทบในภาพรวมเลย

สำหรับสูตรในการแบ่งเขตตามที่แต่ละพรรครับออกมานั้น เป็นจำนวนที่น้อยในส่วนนั้น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดไว้ในมาตรา 76 ให้ใช้วิธีการแบบ Hare ซึ่งต้อง มีการหาค่าเฉลี่ยของจำนวนคะแนนที่จะส่งผลให้มีสมาชิกสภา ได้ 1 คนเสียก่อน แล้วจึงนำค่าเฉลี่ยนั้นไปหารคะแนนของแต่ละพรรครึ่งที่ได้รับมาจากการลงคะแนนทั้ง ประเทศ จึงจะได้ผลลัพธ์เป็นจำนวนสมาชิกสภาของแต่ละพรรครึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นขั้นตอนการคิดที่ต้องทำเป็นสองขั้นตอน นั่นว่า ยังมีความยุ่งยากอยู่ไม่น้อย ในขณะที่วิธีการคิดของเยอรมันนั้นมีสูตรสำเร็จซึ่งรวดเร็วขั้นตอนทั้งสองให้เหลือเพียง ขั้นตอนเดียว โดยการนำอาณาเขตของแต่ละพรรครามาเป็นตัวตั้งคุณด้วยจำนวน ส.ส.ทั้งหมด แล้วหารด้วยคะแนนเสียงทั้งหมดที่ลงให้ทุกพรรครึ่ง นับว่าเป็นสูตรทาง คณิตศาสตร์ที่สามารถแทนค่าได้ทันทีง่ายต่อการคำนวณในยุคคอมพิวเตอร์นี้

1.3.7 การแยกบุคลากรระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

การแยกบุคลากรระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นประเด็น ที่มีการเรียกร้องกันมานานแล้ว โดยวัตถุประสงค์สำคัญของการเรียกร้องก็คือ ไม่ ต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะเป็นรัฐมนตรี เพื่อตัดบัญหาการ เรียกร้องตำแหน่งรัฐมนตรีของเหล่า ส.ส. นั่นเอง การเรียกร้องดังกล่าวเพิ่งจะมา ประสบผลสำเร็จในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 204) นี้เอง

เดิมที่ได้ยกการที่อนุญาตให้ ส.ส. ควบตำแหน่งรัฐมนตรีได้นั้น ก็เป็นไปตามหลักการของการปกครองในระบบบริหารส่วน ตามแนวที่ปฏิบัติกันมาในประเทศอังกฤษ ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติให้รัฐมนตรีต้องเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกันเพื่อให้ได้รับความคุ้มกัน เช่นเดียวกับ ส.ส. และในขณะเดียวกันการเป็นสมาชิกของสภาฯ ก็ทำให้รัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ของสภาฯ ด้วย เป็นต้นว่า สภาฯ สามารถสั่งให้ชี้แจงเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ก็ยอมทำได้ การแยกบุคลากรระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารตามแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงอาจสร้างปัญหาที่ยังไม่เคยมีในกรณีนี้ถึงก็ได้ จึงคงเป็นประเด็นที่จะต้องมีการติดตามผลในทางปฏิบัติอีก เช่นเดียวกัน

การแยกบุคลากรตามแนวทางของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อันเป็นเหตุให้ตำแหน่ง ส.ส. ต้องว่างลงนี้ ยังมีการกำหนดในรายละเอียดที่ทำให้ ส.ส. ประเภทที่มาจากบัญชีรายชื่อมีภาษีต่ำกว่า ส.ส. ที่มาจากเขตเลือกตั้ง กล่าวคือในมาตรการ 119 ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้กรณีที่ตำแหน่ง ส.ส. ที่ว่างลงเป็นตำแหน่งที่มาจากบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้ง ให้เลื่อนผู้ที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อของพระครรภ์เมืองนั้นในลำดับถัดไปขึ้นมาแทน แต่หากตำแหน่ง ส.ส. ที่ว่างลงเป็นตำแหน่งที่มาจากเขตเลือกตั้ง จะต้องมีการเลือกตั้งซ้อม สำหรับตำแหน่งที่ว่างลงนั้น

การวางแผนที่ดังกล่าวเท่ากับเป็นการบีบให้พระครรภ์รับรู้ว่า ต้องแต่งตั้งรัฐมนตรีจาก ส.ส. ประเภทที่มาจากบัญชีรายชื่อเท่านั้น เพราะหากแต่ตั้งจาก ส.ส. ประเภทที่มาจากเขตเลือกตั้ง ก็จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งก็จะเกิดความไม่แน่นอนขึ้นมาว่าผู้สมัครจากพระครรภ์เดิมจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีกหรือไม่ ทำให้พระครรภ์ไม่กล้าเสี่ยงที่จะทำเช่นนั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ส.ส. ประเภทที่มาจากบัญชีรายชื่อ ซึ่งเดิมเป็นพวากชนกลุ่มน้อย กล้ายังสภาพเป็นอภิลิทธิชนไปโดยปริยาย ซึ่งอาจมีผลกระทบ เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมือง เป็นต้นว่าการจัดทำบัญชีรายชื่อ กล่าวคือว่าอาจจะต้องมีการซื้อลำดับในบัญชีรายชื่อของพระครรภ์ หรือการซื้อเสียงก็อาจให้ความสำคัญกับบัญชีรายชื่อมากกว่าเขตเลือกตั้ง เป็นต้น ประเด็นเหล่านี้จึงเป็นเรื่องที่ทั้งประชาชนและคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องติดตามจับตามองต่อไป

โดย
ให้
กูด
ดำเน
เลือ
ที่ค
ไดเท่า
มา
จัด
คด
เปร
ตา
เลือ
แระ
หนะ
เก็ให้
อน
ณ
—
นร

1.3.8 การเก็บค่าสมัครรับเลือกตั้ง

เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้รัฐธรรมนูญจะพยายามส่งเสริมประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งเสริมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ด้วยการให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 113 แต่ในทางปฏิบัติ กกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกกฤษฎีกา พ.ศ. 2541 กลับดำเนินการสุนทรีย์ต่างกัน โดยกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 31 และมาตรา 36 กล่าวคือเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครทั้งกรณีที่สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและการนัดที่สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยเก็บเป็นรายหัว หัวละหนึ่งหมื่นบาท

ในอันที่จริงแล้ว การที่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง เท่าที่ทำกันมาก่อนนั้น จะมีเหตุผลสำคัญคือ ต้องการกันเมื่อให้ผู้ที่ไม่มีความตั้งใจที่จะเข้ามาทำงานทางการเมืองอย่างแท้จริง ฉวยโอกาสสมัครเล่นๆ ไว้ ทำให้เป็นภาระแก่การจัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยใช้เหตุ ซึ่งฟังดูก็พอ มีเหตุผล และสามารถให้ความชอบธรรมกับการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวได้ ในทางวิชาการจึงมองว่าจะ เป็นเงินประภันการสมัครซึ่งจะคืนให้แก่ผู้สมัคร กรณีที่ได้รับคะแนนเสียงมากพอ ตามเกณฑ์ที่กำหนด⁴ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง และการสมัครต้องมีใบรับรองของหัวหน้าพรรคมาแสดงว่าส่งผู้นั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้งจริง เท่ากับว่าพรรครการเมืองได้เข้ามาช่วยทำหน้าที่ในการกลั่นกรองในเรื่องของตัวบุคคลมาข้างหน้าแล้ว ความจำเป็นของการที่จะ เก็บค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งจึงน่าจะหมดไปแล้ว

แต่ในทางปฏิบัติ กกฎหมายเลือกตั้งทุกฉบับที่ผ่านมาล้วนยังกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งมาโดยตลอด และแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะต้องการปฏิรูปการเมือง มิให้มีการซื้อสิทธิขายเสียงเพื่อมิให้มีการตอนหนุนกันกิดขึ้นในภายหลัง แต่กฎหมายเลือกตั้งกลับไม่สอดคล้องนโยบายการปฏิรูป

⁴ โปรดดู หยุด แสงอุทัย, หลักสูตรรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 โรงพยาบาลราชวิถี กรุงเทพฯ 2513, หน้า 445

การเมือง สร้างภารค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรครการเมืองต่อไป ซึ่งไม่น่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยต่อไปในระยะยาว

2. วิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย

2.1 ความเบื้องต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีพรรครการเมืองเป็นองค์กรดำเนินการ⁵ นั้น แม้จะได้มีการทดลองใช้มาตั้งแต่สัมภารักษากลที่ ๖ เมื่อครั้งที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองการปกครองตนเองส่วนห้องถิน โดยการจัดตั้งเมือง “ดุสิตธานี” ขึ้นมาเพื่อทดลองวิธีการปกครองห้องถิน ตามวิธีการในระบอบประชาธิปไตย⁶ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยพรรครการเมืองของไทยเราไม่สู้จะประสบผลสำเร็จนัก

สำหรับประเดิมนี้ ศ. ดร. ประกอบ ทุตสิงห์ ได้เคยชี้ไว้ในวิทยานิพนธ์ ระดับปริญญาเอกของท่าน ซึ่งเสนอต่อคณะกรรมการศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยแห่งเมือง เชียงใหม่ ว่า การนำเอาระบบประชาธิปไตยแบบมีพรรคร การเมืองเป็นองค์กรนำ มาใช้ ในประเทศไทยย่อมต้องประสบกับปัญหาสำคัญคือ จะต้องเผชิญกับอุดมคติตั้งเดิม เกี่ยวกับความเป็นรัฐวิภัยในรัฐหนึ่งๆ นั้น ควรจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความกลมเกลียวกันระหว่างคนในชาติ⁷ ซึ่งจะเห็นได้ว่าอุดมคติตั้งเดิม เกี่ยวกับความเป็นรัฐนี้ ย่อมปฏิเสธการที่จะให้มีการแบ่งกลุ่มต่างๆ ขึ้นภายในรัฐ

⁵ โปรดดู กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ บวรณกิจ, 2524, หน้า 68.

⁶ โปรดดู ชัยอนันต์ สมุทรายิ, ขันติยา กรณ์สุต (ผู้ร่วมกุม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477, กรุงเทพฯ, 2518, หน้า 171.

⁷ Vgl. Hutasingha, P., Die Verfassung des Kenigreichs Siam. vom 10. Dezember 1932 und das parlamentarische Regierungssystem, jur. Diss., Jena 1937, S. 57f.

อย่าง
เหตุ
พ.ศ
ราชบุ
การ
ไม่ส
ทำให
ประ^๑
ทาง^๒
นภก^๓
ว่าส^๔
อาจ^๕
สما^๖
• โคร^๗
การ^๘
ท้าย^๙
แผ่น^{๑๐}

Con

Stud
Mai

Antl

Stuc

อย่างชัดแจ้ง อุดมคติเช่นนี้ย่อมเป็นข้ออ้างอย่างเด็ดขาดฝ่ายที่มีอำนาจที่จะใช้เป็นเหตุผลล้าหัวใจการปราบปรามฝ่ายตรงข้าม ซึ่งได้ปรากฏให้เห็นเป็นระยะๆ นับแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา อันมีสาเหตุมาจากการความแตกแยกภายในกลุ่มของคนชาวยุโรป

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวของระบบพระการเมืองเท่าที่ผ่านมาในอดีต ก็ได้มีนักวิชาการสนใจค้นหาถึงสาเหตุซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ไม่สามารถทำให้พระการเมืองในเมืองไทยมีความเข้มแข็งขึ้นมาได้ สาเหตุต่างๆ ที่ทำให้พระการเมืองไม่อาจพัฒนาได้เท่าที่ควร ก็มีนักวิชาการชาวต่างประเทศซึ่งประเด็นว่าฯจะมีสาเหตุมาจากลักษณะเฉพาะของคนไทยที่มีลักษณะนิสัยเป็นไปในทางปัจเจกชนนิยม (individualism) ค่อนข้างสูงจนเป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกัน⁸ นักวิชาการบางรายก็ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางสังคมของไทย และได้พบว่าสังคมไทยมีลักษณะความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยระบบอาชุโส⁹ ทำให้สมาชิกซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นผู้น้อยไม่อาจที่จะเข้ามายึดหน้าทากภายใต้พระบาทได้มากนัก ทำให้เหล่าสมาชิกเองก็ไม่รู้สึกถึงความผูกพันที่มีต่อพระการเมือง ส่วนในแง่ของระบบโครงสร้างในทางสังคมนั้น นักวิชาการบางท่านก็มองว่า ความอ่อนแอกองพระการเมืองไทยฯจะมีสาเหตุมาจากโครงสร้างสังคมแบบหลวມๆ ของไทยนั่นเอง¹⁰ ท้ายที่สุดก็มีนักวิชาการที่ทดลองนำเอาทฤษฎีที่ว่า เจ้าผู้ปกครองเป็นเจ้าหนีอ แผ่นดินและทรัพย์สินทั้งปวง¹¹ ตามแนวที่ Max Weber ใช้ในการอธิบายรูปแบบ

⁸ Blanchard, W. et al., Thailand, Its People, Its Society, Its Culture, New Haven, Conn. 1958, p.401.

⁹ Vgl. Boesch, E.E., Autoritaät und Leitungsverhalten in Thailand, in : Thailand Studien, Bd. XV der Schriften des Instituts für Asienkunde in Hamburg, Frankfurt am Main 1962, S.31 ff.

¹⁰ Embree, J.F., Thailand - A loosely Structured Social System, in : American Anthropologist, 52 (1950), p.182.

¹¹ Jacobs, N., Modernization without Development : Thailand as an Asian Case Study, New York 1971, p.15.

ของ
ตลาด
นัก
เสีย
พร
สำเ
เที่ย

ไตร
เคร
ร้าย
พร
กภว
หค
กภว
โดย

ปภ
ศักด
พล
สอด
เป็น

การปกครองของประเทศไทยตะวันออก¹²

แม้จะมีความพยายามที่จะอธิบายถึงความอ่อนแอกของระบบพระองค์ การเมืองของไทย โดยนักวิชาการชาติต่างประเทศกล่าวมาเป็นหลายแนวทาง แต่จะเห็นได้ว่าความพยายามของเหล่านักเป็นการมองจากด้านเดียว แต่อย่างไรก็ตามผลงานเหล่านี้ก็แนบได้ว่าเป็นการปูทางสำหรับผลงานชิ้นเด่นๆ เช่น ผลงานของ J.L.S. Girling¹³ ซึ่งสามารถสะท้อนภาพของวัฒนาการทางการเมืองของไทยได้อย่างค่อนข้างใกล้เคียงกับความเป็นจริง โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า พระองค์ทรงมีในยุคเริ่มต้นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความล้มเหลวในระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณ์ญาลิธิราชย์¹⁴ โดยที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองนิยมที่จะตั้งพระองค์เป็นหัวหน้าประเทศเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของตน และเมื่อท่านเหล่านั้นหมดอำนาจ พระองค์ทรงมีความสามารถที่จะสลายตัวตามไปด้วย ในประวัติความเป็นมาของพระองค์นั้น ปรากฏการณ์ของการจัดตั้งพระองค์เป็นจักรพรรดิขึ้น สลับกับการรัฐประหาร และเมื่อมีการพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อได้การตั้งพระองค์เป็นหัวหน้าประเทศเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่จะกลับมาปรากฏให้เห็นอีก เสมอ พระองค์ทรงมีที่เป็นตัวอย่างสำหรับความต่อเนื่องโดยไม่สลายไปพร้อมกับหัวหน้าพระองค์นั่นได้แก่พระชาติปัตย์¹⁵ ส่วนพระองค์เป็นอีกหนึ่น ความเป็นไปภายใต้การคุ้มครองอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าพระองค์ค่อนข้างมาก แม้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะปรากฏให้เห็นถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับพระองค์ที่ต้องการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่พระองค์เมือง แต่บทบัญญัติเหล่านั้นก็มิได้ทำให้ภาพลักษณ์ของพระองค์เปลี่ยนแปลงไปได้มากนัก และเป็นหน้าที่

¹² Weber, M., Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe, Bes. von Winckelmann, J., 5. Aufl., Tübingen 1972, S.133 f.

¹³ Girling, J.L.S., Thailand, Society and Politics, Ithaca and London, 1981, Passim.

¹⁴ loc.cit., pp. 36, 38.

¹⁵ ม. รัชาติเจริญ, พัฒนาการของพระชาติปัตย์ในระบบการเมืองไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ, 2525, หน้า 115.

ของงานวิจัยชิ้นนี้ที่จะต้องซื้อให้เห็นถึงอุปสรรคของการพัฒนาพัฒนาการเมืองไทย ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอุปสรรคเหล่านั้น แต่ก่อนที่จะไปถึงจุดนั้นจำเป็นที่จะต้องทราบถึงประวัติความเป็นมาของระบบราชการเมืองตามสมควร เสียก่อน รวมทั้งจะต้องมีการเปรียบเทียบให้เห็นถึงความเป็นไปของระบบราชการเมืองในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่ได้ชื่อว่าประสบผลสำเร็จในการพัฒนาระบบราชการเมืองจากพื้นฐานของระบบการเมืองที่พอกจะเทียบเคียงได้กับประเทศไทยเสียก่อน

2.2 สภาพการณ์ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองสำหรับคนไทย แม้ในปัจจุบันจะได้รับการประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 แต่ก็มีการกำหนดกรอบไว้อย่างเคร่งครัดโดยกฎหมายพระราชการเมืองถึงขนาดที่มีการกำหนดโทษทางอาญาอย่างร้ายแรงสำหรับผู้ที่ดำเนินการอย่างพระราชการเมือง โดยไม่ทำการจดทะเบียนเป็นพระราชการเมืองตามกฎหมายพระราชการเมือง ซึ่งแสดงถึงทัศนคติของผู้บัญญัติกฎหมายที่มีต่อการรวมกลุ่มทางการเมืองของประชาชนเป็นหัวคนคิดที่เป็นไปในทางลบ ทัศนคติในทางลบเช่นนั้น才ได้ว่าเป็นหัวคนคิดโบราณท่านองเดียวกับบทบัญญัติในกฎหมายอาญาหลวง บทที่ 44 ซึ่งกำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหนายที่ไปมากลุ่มกันโดยไม่แจ้งนายอนุบาล

แม้ว่าในสมัยรัชกาลที่ 6 จะได้ทรงมีพระราชดำริให้ทดลองใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยขึ้นมาในเมืองจำลอง คือ เมืองดุสิตธานี ฐานันดรศักดิ์ทั้งหลายที่มีกันอยู่ จะไม่มีผลใดๆ เมื่อเข้ามาในดุสิตธานีนี้ ซึ่งเป็นเมืองที่พลเมืองมีความเท่าเทียมกันมีการปกครองตนเอง โดยให้พลเมืองเลือกพระราชที่มีอยู่สองพระครัวพระราชได้ควรจะเข้ามาทำหน้าที่บริหารเมืองดุสิตธานี แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าในการแนะนำนามของพระราชการเมืองทรงใช้สีเป็นตัวกำหนด¹⁶

¹⁶ โปรดดู เริงอรรถที่ 2.

ทำนองเดียวกันกับกีฬาสีตามโรงเรียนแทนที่จะใช้อุดมการณ์ทางการเมืองเป็นเครื่องกำหนด ทำให้การเมืองในเมืองจำลองแห่งนี้ไร้ม้ำหมายหรือขาดชีวิตจิตใจไปโดยปริยาย และดุลศิริathanikได้กล่าวเป็นพี่ยงโรงครองหนึ่งในตำนานเท่านั้น

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ในขณะที่พระบาทสมเด็จพระปกาเกล้าเจ้าอยู่หัว ยังทรงลังเลว่าจะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น¹⁷ ได้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้นอย่างลับๆ ทั้งๆ ที่ทรงมั่นพระทัยในประเดิมที่ว่า ในขณะนั้นคงจะไม่มีใครกล้าเอารัชดาภิเษกของตนมาเป็นเดิมพันสำหรับความเชื่อมั่นทางการเมืองของตนเอง เป็นแน่¹⁸ แต่ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 คณะราษฎร์ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองลำบาก

2.3 เหตุการณ์หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2498

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว เป็นช่วงที่ ศ.ดร.ลิชิต ชีระวนิช¹⁹ เรียกได้อย่างเห็นภาพจนว่า เกิดสภาวะของสัญญาภาคทางการเมืองอยู่ชั่วขณะ ซึ่ง คณะราษฎร์ได้เข้ามาแทนที่ในส่วนที่เคยเป็นพระราชอันยาจเดิม และจากการที่ฝ่ายทหารในคณะราษฎร์นั้นับได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีพัฒนาการในแง่ของการจัดองค์กรมากที่สุดในสังคมขณะนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ฝ่ายทหารจะอาศัยความได้เปรียบนี้เข้ากุมอ่อนจทางการเมืองในที่สุด

เดิมที่เดียนัน คณะราษฎร์มีเพียงเป้าหมายร่วมกันในการที่จะให้เลิกระบบการปกครองแบบสมบูรณานาถราสิทธิราชย์เท่านั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการ

¹⁷ โปรดดู วิชัย เครื่องม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ 2523, หน้า 135.

¹⁸ Batson, B.A., Siam's Political Future : Documents from the End of the Absolute Monarchy (Cornell Data Paper No.96), 1974, p.46. ; ชัยอนันต์ สม Thurani, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย 2411 - 2475, กรุงเทพฯ 2523, หน้า 126.

¹⁹ ลิชิต ชีระวนิช, การเมืองไทยกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, ใน : รัฐศาสตร์ 1 (ม.ค. - ผ.ย. 2516) หน้า 5.

ปัจจุบันองค์กรแล้วจึงตระหนักในการกิจกรรมการรวมกลุ่มทางการเมืองของตน²⁰ จึงได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นสมาคมคณะกรรมการราษฎร²¹ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ซึ่งความจริงแล้วน่าจะเป็นสิ่งที่ดี หากจะเปิดโอกาสให้กลุ่มนี้ฯ ได้ดำเนินการทำองเดียวกัน เพราะเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้มีการพัฒนาระบบพรรคการเมืองขึ้นมาได้ แต่การณ์ท้าเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะมีกลุ่มนี้ฯ ภายใต้การนำของหลวงวิจิตรวาทการจะขอตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบัง กลับถูกปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่าสถานการณ์ยังไม่ให้อ่านใจให้มีพรรคราษฎรเมืองได้หลายพรรครอจ่าทำให้ประชาชนสับสน และนักการเมืองที่เป็นนักพยายามโอกาสสร้างความแตกแยกขึ้นในหมู่ประชาชนได้²²

หลังจากที่ได้ปฏิเสธการจัดตั้งคณะกรรมการแล้ว รัฐบาลซึ่งประกอบไปด้วยขุนนางจากรัฐบาลเก่าก็พยายามจะจำกัดและตีกรอบให้สมาคมคณะกรรมการราษฎรด้วย ประกาศเป็นกฎหมายลำดับรองไม่จ่ายเงินเดือนแก่หัวราชการที่สมัครเป็นสมาชิกของสมาคมคณะกรรมการราษฎร ความขัดแย้งในประเด็นนี้เมื่อประกอบกับเหตุการณ์การเสื่อมเสียโครงสร้างภูมิใจของ ดร. ปรีดี พนมยงค์ รัฐบาลได้ประกาศปิดสภาพและดัดแปลงรัฐธรรมนูญ²³ ทำให้คณะกรรมการราษฎรต้องกลับมายึดอำนาจอีกครั้งหนึ่ง และหลังจากนั้นสมาคมคณะกรรมการราษฎรก็ได้ยุติบทบาทของตนลง โดยเกรงว่าหากมีการดำเนินการต่อไปจะทำให้กลุ่มนี้ฯ โดยเฉพาะคนชาติตัดสินเรื่องตาม²⁴ ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนในการที่จะจัดตั้งพรรคราษฎรเมือง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาเจ้าอยู่หัวทรงไม่เห็นด้วยกับสภาวะการณ์ที่นี้ และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทรงสละราชสมบัติ

²⁰ ราชดีย์ บุรุษพัฒน์, การเมืองและพรรคราษฎรเมืองของไทย, นครหลวง กรุงเทพฯ ชนบุรี : ไอเดียนส์คอร์, 2511, หน้า 153.

²¹ เพื่ออ้าง, หน้า 154.

²² ชอทธรรม, ลักษณะการเมือง, เล่ม 1, กรุงเทพฯ 2492, หน้า 160.

²³ แหล่งการอ้างอิงรัฐบาลในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 50 ลงวันที่ 1 เมษายน 2476 หน้า 7.

²⁴ กรมล ทองธรรมชาติ, พัฒนาการของระบบรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ 2524, หน้า 68.

แม้ว่าคณะกรรมการจะเป็นกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียวในขณะนั้น แต่ก็มีความแตกแยกภายในเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายพลเรือนกับฝ่ายทหาร การลากอกรของจอมพล ป. พิบูลสงคราม หลังจากญี่ปุ่นแพ้สิ่งพลาในสงครามโลกครั้งที่สอง ดูประหนึ่งว่าฝ่ายทหารจะหมดอำนาจ แต่สภาพดังกล่าวมีลักษณะช้าๆ ความเทาทันนั้น

ในปี พ.ศ. 2489 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ²⁵ โดยความริบมของนายบรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น ในรัฐธรรมนูญที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2489 นี้ ได้มีการบัญญัติรองรับสิทธิของชนชาวไทยในการตั้งคณะกรรมการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก ในมาตรา 4 โดยที่มีได้ระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสาระสำคัญของความเป็นพระราชกรณีย์ไว้แล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า การบัญญัติรองรับสิทธิในการตั้งคณะกรรมการเมืองเช่นนี้ เป็นเพียงการยอมรับสภาพความเป็นจริงเท่านั้น เพราะได้มีการจัดตั้งพระราชกรณีย์สำหรับพระราชกรณีย์ฯ จึงกลายเป็นเพียงฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อการเสนอประโภช จนกลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นการปิดลากสำหรับยุคสั้น ๆ บุคคลของการต่อสู้ทางการเมือง โดยอาศัยพระราชกรณีย์เป็นฐาน เหตุการณ์หลังจากนั้นได้ถูกยกเป็นเรื่องของการใช้กำลังในการตัดสินปัญหาทางการเมืองว่าใครควรเป็นผู้กำหนดความเป็นไปของบ้านเมืองต่อไป²⁶ พระราชกรณีย์เป็นเครื่องอำพางการใช้กำลังเป็นอำนาจนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ก็ได้ใช้วิธีการ “ล้มกระดาน” ทำการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เพื่อขัดบทบาทของพระราชกรณีย์ออกไป

²⁵ ประกาศในค่าบำรุงของรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2489.

²⁶ T. Chaloemtiarana : The Sarit Regime, 1957 - 1963 : The Formative Years of Modern Thai Politics, Diss., Cornell University (1974), p.73.

2.4 กฎหมายพรบการเมืองฉบับต่าง ๆ ของไทย

2.4.1 กฎหมายพรบการเมืองฉบับแรก พ.ศ. 2498

2.4.1.1 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติพรบการเมือง พุทธศักราช 2498 ได้กำหนดเป็นหน้าที่ให้ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ต้องจดทะเบียน พรบการเมือง (มาตรา 3, 13) โดยจะต้องมีสมาชิกผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีลิทธิออกเสียง เลือกตั้งจำนวนห้าร้อยคนขึ้นไป หรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ในค่าของทะเบียนนั้นกฎหมายกำหนดให้ระบุรายละเอียดต่างๆ ท้าประการ รวมทั้งให้สังข้อบังคับว่าด้วยวิธีการจัดการพรบการเมืองแบบไปด้วย (มาตรา 4) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดในเนื้อหาของลิํงที่กฎหมายเรียกร้องนั้นๆ ทำให้ไม่มีเกณฑ์ทันเป็นมาตรฐานเดียวกัน และเป็นปัญหาอันจะต้องมีการวิเคราะห์กันต่อไป พระราชบัญญัติพรบการเมือง พุทธศักราช 2498 กำหนดขั้นตอนการเยียวยา กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมจดทะเบียนพรบการเมืองให้แก่ผู้ขอตามคำร้อง ผู้จดทะเบียนสามารถยื่นคำร้องขอ เพื่อให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดได้ (มาตรา 9) ซึ่งเป็นกระบวนการการทำองเดียวกับการคัดค้านการเลือกตั้งนั้นเอง

พรบการเมืองที่จดทะเบียนแล้ว มีลิทธิตามกฎหมาย (มาตรา 11) ในการดำเนินกิจการของพรบการเมือง และกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรบการทั้งยังมีลิทธิรับเงินค่าน้ำรุ่งจากสมาชิก หรือรับบริจาคจากผู้มีลิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งมีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง สำหรับประเด็นเกี่ยวกับสถานะของพรบการเมืองนั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้พรบการเมืองเป็นนิติบุคคล แต่ก็สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ ในนามของพรบการเมืองเอง โดยมีหัวหน้าพรบการเมืองเป็นผู้แทน (มาตรา 12) แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น กฎหมายว่าด้วยสมาคมจะไม่นำมาใช้บังคับกับพรบการเมือง (มาตรา 17) ส่วนการเพิกถอนการจดทะเบียนพรบการเมือง ซึ่งทำให้พรบการเมืองสิ้นสภาพของความเป็นพรบการเมืองนั้นเป็นอำนาจของศาล (มาตรา 13)

2.4.1.2 วิัฒนาการของพรบการเมือง ตามกฎหมายพรบการเมือง พุทธศักราช 2498

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพิธีการเมือง พุทธศักราช 2498 แล้ว ได้มีการจัดตั้งพิธีการเมืองขึ้นมา 23 พรรค ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2500 ซึ่งผลจากการเลือกตั้งครั้งนั้น ปรากฏว่ามีพิธีการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งมีทั้งในสภา 8 พรรค และมีผู้สมัคร อิสระได้รับเลือกตั้ง 13 คน หลังจากการเลือกตั้งครั้งนั้นแล้วได้มีผู้จัดตั้ง พระองค์เมืองขึ้นใหม่อีก 7 พรรค

แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับการเลือกตั้งครั้งนี้ได้มีการ กล่าวหากันว่า ดำเนินไปอย่างไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม มีการเดินขวนของนักศึกษา เพื่อ คัดค้านการเลือกตั้งในครั้งนั้น จากปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรมของการเลือกตั้ง นั้นเองได้กล่าวมาเป็นข้ออ้างอย่างดีสำหรับการวิจารณ์ประหารของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ.2500 หลังจากนั้นจอมพลสฤษดิ์ก็ได้เจริญรอยตาม จอมพล ป. ในการใช้พิธีการเมืองเป็นเครื่องอวดพรang การใช้กำลังเป็นอานาจ แต่ ท้ายที่สุดก็ต้อง “ล้มกระดาน” ทำการวิจารณ์ประหาร เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2501

2.4.2 กฎหมายพิธีการเมืองฉบับพุทธศักราช 2511

หลังจากที่ใช้เวลาในการร่างประมาณ 10 ปี ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2511 และรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิ เสรีภาพในการรวมกันเป็นพิธีการเมืองไว้ในมาตรา 37 โดยกำหนดให้การจัดตั้ง และดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายพิธีการเมือง จะนั้นในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2511 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพิธีการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.4.2.1 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติพิธีการเมือง พุทธศักราช 2511 ยังคง ยึดมั่นในหลักการที่ให้พิธีการเมืองต้องจดทะเบียน แต่วิธีการในการขอ จดทะเบียนในกฎหมายพิธีการเมืองนี้ปรากฏว่าใช้วิธีการทำองเดียวกับการขอ จดทะเบียนปริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1097-1116) โดยแบ่งขั้นตอนการขอจดทะเบียนออกเป็น 2 ขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอน แรกเป็นขั้นตอนเตรียมการโดยบุคคลสัญชาติไทยที่บรรลุนิติภาวะแล้วจำนวนตั้งแต่

ลิบ
เพ
แล
(ม
ใน
คำ
ปร
ชื่
รา
กា
ปร
ก
เด
พ
มี
มี
พ
บ
พ
ส
ส
ร
จะ
ชี
จะ

สิบห้าคนขึ้นไป หากประสมค์จะดำเนินกิจการพรมการเมืองจะต้องแจ้งนายทะเบียน เพื่อให้นายทะเบียนตรวจสอบหนังสือซื้อขายบุคคลอื่นให้สมควรเป็นสมาชิกพรรค และเมื่อเห็นว่าหนังสือซื้อขายนักกฎหมายต้องแล้ว ก็ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้ง (มาตรา 8) เมื่อสามารถตรวจสอบสมควรได้ไม่น้อยกว่า 500 คนแล้ว จึงดำเนินการ ในขั้นตอนที่สองภายใน 1 ปีหลังจากนั้น คือขั้นตอนการขอจดทะเบียน ซึ่งผู้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนพรมการเมืองจะต้องมีเอกสารตามที่ระบุในมาตรา 10 และ 11 ประกอบไปด้วยเป็นต้นว่า มีบัญชีรายรื่นของสมาชิกพรมการเมืองจำนวน 500 คน ซึ่งระบุรายละเอียดในส่วนของชื่อ อาชีพ ที่อยู่และลายมือชื่อ นอกจากนี้ยังต้องแนบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อบังคับของพรมการเมือง ซึ่งกฎหมายระบุประเด็นที่จะต้องมีกำหนดไว้ในข้อบังคับ 9 เรื่องด้วยกัน โดยมีได้กำหนดเกณฑ์มาตราฐานไว้ในแต่ละประเด็น เช่นเดิม

หากนายทะเบียนไม่รับรองหรือไม่ยอมจดทะเบียนพรมการเมือง คณะกรรมการยื่นคำร้องให้ศาลฎีกานิจลัยได้ (มาตรา 9, 13) เช่นเดียวกับกฎหมายพรมการเมือง พุทธศักราช 2498 และเมื่อจดทะเบียนแล้ว พรมการเมืองจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา 14) แต่อย่างไรก็ตาม นายทะเบียน มีอำนาจตามกฎหมายที่จะควบคุมพรมการเมืองได้ ตามมาตรา 20 ถึงขนาดที่หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนก็สามารถสั่งให้คณะกรรมการอ่านวยการของพรมการเมืองออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลได้ นอกจากนี้แล้ว บทบัญญัติที่มีเพิ่มเติมขึ้นมาจากการกฎหมายเดิมก็คือ มาตรา 29 (4) ซึ่งบัญญัติให้เลิกพรมการเมือง เมื่อไม่มีสมาชิกของพรมการเมืองนั้น ๆ ได้วันเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกัน การวางแผนทำเช่นนี้ทำให้สถานะของความเป็นพรมการเมืองขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของการลงเลือกตั้งซึ่งเป็นการเรียกว่าจากพรมการเมืองมากก่อนไป ซึ่งความจริงแล้วการลงสมัครรับเลือกตั้งน่าจะเป็นการปฏิบัติภารกิจที่เพียงพอแล้ว สำหรับความเป็นพรมการเมืองในตอนท้ายของพระราชนบัญญัติมีการกำหนดบทลงโทษให้ผู้ที่ทำการอย่างพรมการเมือง โดยไม่จดทะเบียนเป็นโทษจำคุกและปรับ

2.4.2.2 วิวัฒนาการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2511

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับนี้นับเป็นตัวอย่างชั้นนำที่มีผลกระหายน้ำดึงกฎหมายร่างสำหรับพรรคการเมืองในปัจจุบัน เพราะหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายนี้แล้ว ได้มีการขอจัดตั้งพรรคการเมือง 12 พรรคร ก่อนการเลือกตั้งผู้อ้วนที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2512 และหลังจากการเลือกตั้งแล้วมีการจดทะเบียนเพิ่มอีก 5 พรรคร จากการเลือกตั้งในครั้งนั้นไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมาก พรรคแรกนำหึ่งเป็นผู้สืบทอดอำนาจเดิม จึงต้องเพิ่งบรรดาสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้สมัครอิสระ และมาร่วมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองในภายหลัง กลายเป็นพรรคเฉพาะกิจและมีลักษณะของการเรียกร้องผลประโยชน์ จนจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้นกระทำรัฐประหารตนเอง ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2514

2.4.3 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2517

ผลพวงของการเรียกร้องประชาธิปไตยจนเกิดเหตุการณ์ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ทำให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ทางหลักเกณฑ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง คือ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง (มาตรา 117(3)) และกำหนดเป็นคุณสมบัติของสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎร ให้ต้องมีพรรคสังกัด (มาตรา 124 (7) และ (8)) ซึ่งเป็นการสรุปบทเรียนจากพฤติกรรมของสมาชิกสภาพผู้แทนราษฎรที่สมัครเข้ามาโดยไม่สังกัดพรรค²⁷ และเพื่อเป็นการอนุรักษ์ตามรัฐธรรมนูญได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2517

2.4.3.1 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย

หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายเดิมอยู่มาก จึงขอนำเสนอเฉพาะหลักการใหม่

²⁷ พงษ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ประชาธิปไตยกับกระบวนการการเมืองในประเทศไทย, กรุงเทพฯ, โรงพิมพ์สมかもลังค์คอมสตอร์แห่งประเทศไทย, 2512, หน้า 1.

และส่วนที่แตกต่างออกไปเท่านั้น กล่าวคือ มีการเพิ่มจำนวนสมาชิกพรรค การเมืองก่อนจัดทะเบียนจะต้องมีไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน (มาตรา 7) และหากมีการขัดแย้งกันเกี่ยวกับการใช้อำนาจการเมือง กฎหมายก็กำหนดวิธีการให้ศาลฎีกาชี้ขาด (มาตรา 13) การควบคุมของนายทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีอยู่ แต่นายทะเบียนจะใช้อำนาจเองไม่ได้ ต้องใช้วิธียื่นคำร้องต่อศาลฎีกาก่อนให้ศาลเป็นผู้สั่ง (มาตรา 24 วรรค 2) นอกจากนี้แล้ว การไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งไม่เป็นสาเหตุให้ต้องเลิกพรรคตามกฎหมายฉบับนี้ ในมาตราสุดท้าย (มาตรา 154) มีการเพิ่มโทษผู้ดำเนินการอย่างพรรคการเมืองโดยไม่จดทะเบียนเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2.4.3.2 วิวัฒนาการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้สมควรรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้นักการเมืองเดิมต้องหาพรรคการเมืองเพื่อเข้าสังกัด หรือมีชนนั้นก็จะต้องจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง และด้วยสาเหตุประการหลังนี้ ทำให้จำนวนพรรคการเมืองที่จดทะเบียนมีมากถึง 56 พรรค²⁸ จนมีปัญหารื่องการแบ่งชื่อพรรคกัน และนโยบายของแต่ละพรรคแทนจะไม่มีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นการสับทดสอบปฎิบัติตั้งเดิมของการตั้งพรรคการเมือง คือ เพื่อเข้ามาเสริมภารมีของผู้ก่อตั้ง หรือหัวหน้าพรรคเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะนี้พรรคประชาติปัตย์เริ่มที่จะพัฒนาสัดครรภ์ดังเดิม โดยดำเนินการขยายการดำเนินการทางการเมืองลงไปในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้นเพียงสามเดือนหลังจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 ปรากฏว่าพรรคประชาติปัตย์มีสาขาพรรคแล้วถึง 66 สาขา²⁹ และมีสมาชิกพรรค

²⁸ สยามออลมาเนก พ.ศ.2527, หน้า 85.

²⁹ ชัยอนันต์ สมทวนิช, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง รัฐสภา และคณะกรรมการ, กรุงเทพฯ 2524, หน้า 184.

ถึงประมาณ 120,000 คน³⁰ แต่พัฒนาการดังกล่าวก็ถูกหยุดยั้ง โดยเหตุการณ์ทางการเมือง เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ.2519 และการรัฐประหารในวันเดียวกัน

2.4.4 กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2524

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2521 แล้ว โฉมหน้าของพรรคการเมืองเริ่มเปลี่ยนแปลงให้ต้องมีความผูกพันกับทุนทรัพย์มากขึ้น เนื่องจากผู้ร่วมรัฐธรรมนูญได้เลือกที่นิว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็น จะต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงเรียกร้องให้พรรคการเมืองต้องมีฐานะที่กว้างขึ้น และกำหนดจำนวนผู้สืบคิรรภ์เลือกตั้งที่พรรคลงตัวต้องลงในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังบัญญัติให้พรรครักการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2517 ซึ่งกำหนดให้พรรครักการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายโดยเปิดเผย และเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2524 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย เมื่อปี พ.ศ.2535 เพื่อเป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 การที่คุณรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีได้ยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมืองหลังจากที่ได้การห้ามรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 น่าจะเป็นนิมิตหมายที่ดีสำหรับความยืนยาวของระบบพรรคการเมืองไทย หลังจากที่ต้องมีการเริ่มนับหนึ่งใหม่ทุกครั้งเมื่อมีการรัฐประหาร ดังเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่ได้พิจารณามาแล้ว

2.4.4.1 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมาย

จากการที่รัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมให้พรรครักการเมืองมี ความเข้มแข็งในระยะเวลาอันสั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับการจดทะเบียนพรรคการเมือง โดยกำหนดให้มีสมาชิกก่อตั้งอย่างน้อย 5,000 คน และสมาชิกเหล่านี้จะต้องมีลักษณะกระจายไปตามภาคต่างๆ (มาตรา 7) ทั้งยังวางแผนที่

³⁰ ดิเรก อุทัยผล, ความล้มเหลวของระบบพรรครักการเมืองไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522, หน้า 53.

ในการตั้งสาขาพรรคให้ต้องมีสมาชิกพรรครึ่งแต่ 100 คนขึ้นไป (มาตรา 27) ในส่วนของการเลิกพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 มีลักษณะดอยหลังเข้าคลองจากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2517 เพราะเพิ่มกรณีที่เข้าข่ายต้องเลิกพรรครื้นมา เพราะหากไม่ส่งหรือส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปไม่ถึง 120 คน (มาตรา 46 (3)) หรือ ไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป (มาตรา 46 (4)) ก็ต้องเลิกพรรคการเมือง

2.4.4.2 วิัฒนาการของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ พรรครการเมือง พุทธศักราช 2524

จากการที่กำหนดให้พรรครการเมืองต้องมีฐานสมาชิกกว้างขึ้น และต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งให้ครบจำนวน 120 คน³¹ ซึ่งจะต้องเสียค่าสมัครคนละ 1 หมื่นบาท และจะถูกยกบุญพรรคร หากไม่มีสมาชิกของพรรครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับกันเป็นการบีบบังคับให้พรรครการเมืองเป็นเรื่องของกลุ่มคนที่มีทุนทางคุณลักษณะเท่านั้น ซึ่งจะต้องมีการคิดถึงผลตอบแทนที่จะต้องได้รับให้คุ้มค่ากับทุนที่ได้ลงไว ปรากฏการณ์ของการซื้อเสียงขายสิทธิ์ในการเลือกตั้งจึงเกิดขึ้นมากเป็นประวัติการณ์ ทำให้ต้องมีการ “ถอนทุนคืน” จนเป็นสาเหตุหนึ่งของการรัฐประหาร เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 แต่อีกไม่นานตามแม้จะมีรัฐธรรมนูญใหม่ฉบับพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2538 แล้วจุดอ่อนเหล่านี้ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขทำให้อนาคตของพรรครการเมืองและระบบการเมืองของไทยยังอยู่ในอาการที่น่าเป็นห่วงต่อไป และเป็นประเด็นสำคัญที่นำมาสู่การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

³¹ ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเต็จเนี้ กล่าวคือ พรรครการเมืองจะต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

3. กฎากลฯ เกี่ยวกับการเมืองไทยในปัจจุบัน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้รับอิทธิพลทางความคิดจากกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้จากบทัญญัติในหลายเรื่อง ในเรื่องของพระราชอำนาจเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ซึ่งให้เห็นถึงอิทธิพลดังกล่าว และจากล่าสุดได้ว่า การรับอิทธิพลดังกล่าวมีกลไกที่สำคัญที่สุด คือ การทำให้ระบบพระราชอำนาจของไทย มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกเหนือไปจากนี้แล้วยังมีประเด็นต่างๆ ที่น่าสนใจ ซึ่งจะขอนำเสนอต่อไปนี้

3.1 เสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพระราชอำนาจ

ลักษณะและเสรีภาพในการเมืองของประชาชน ย่อมเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย และอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพดังกล่าวนี้ ในปัจจุบันรวมถึงการจัดตั้งพระราชอำนาจด้วย หรือแม้กระทั่งในทางกลับกันกล่าวคือ การแสดงออกหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยไม่ผ่านพระราชอำนาจด้วย เนื่องจากเสรีภาพดังกล่าวมีความถึงการที่เจ้าของอำนาจจะอิทธิปัตย์ตามที่รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 3 ระบุไว้ กล่าวคือปวงชนชาวไทยย่อมมีความสามารถที่จะแสดงออกทางการเมืองได้ด้วยตัวเอง ไม่ใช่ถูกผูกขาดโดยพระราชอำนาจ

เมื่อว่าด้วยรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบันจะบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการจัดตั้งพระราชอำนาจไว้ในมาตรา 47 และกฎหมายเลือกตั้งที่ได้บัญญัติให้การจัดตั้งพระราชอำนาจ เป็นไปได้โดยง่ายมากขึ้น กារที่กฎหมายพระราชอำนาจฉบับปี พ.ศ. 2524 แต่บนาบทroughพระราชอำนาจเมืองก็ยังคงมีลักษณะผูกขาดอยู่เช่นเดิม โดยลั่นหัวผู้ที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแบบพระราชอำนาจโดยไม่จดทะเบียนพระราชอำนาจ ยังคงมีอยู่ดังเช่นกฎหมายพระราชอำนาจฉบับก่อน เพียงแต่โหงดังกล่าวลดลงจากจำนวนไม่เกินสิบปี เหลือเพียงไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือหั้งจำทั้งปรับ หั้งๆ ที่การรวมกลุ่มกันเพื่อกิจกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องที่ควรได้รับการส่งเสริม ให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควร การจดทะเบียนเป็นพระราชอำนาจเมือนั้นความจริงแล้ว

เป็น
กลุ่ม
ประวัติ
กฎหมาย
และ
พระ
คำ
คำ
ยัง
ที่รื้อ
พระ
จะ
สถาบัน
เพื่อ

ให้

เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการมากกว่าเพื่อประโยชน์ของประชาชน การที่จะให้กลุ่มการเมืองมาจดทะเบียนจึงควรดำเนินการในลักษณะของการจูงใจด้วยสิทธิประโยชน์ต่างๆ มากกว่าการที่จะเอาผิดและการลงโทษที่รุนแรง ส่วนประเด็นการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการในลิ่งที่ขัดต่อกฎหมายก็ย่อมสามารถดำเนินการตามกฎหมายอาญาที่มีอยู่แล้วได้ หรือมีฉะนั้นก็อาจเพิ่มฐานความผิดและโทษกรณีที่แสดงตัวเป็นพรรคการเมืองเพื่อหลอกหลวงประชาชนก็ได้

3.2 สถานะและเสถียรภาพของพรรคการเมือง

เนื่องจากการปักธงในระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางที่สำคัญ เสถียรภาพของพรรครัฐบาลเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกัน ทั้งนี้เพื่อให้พรรครัฐบาลเมืองสามารถเป็นสถาบันที่ประชาชนให้ความเชื่อถือไว้วางใจได้ จนสามารถสร้างความเป็นตัวของตัวเองสมกับฐานะของความเป็นนิติบุคคลที่สมควรจะมีเอกลักษณ์ของตนเองได้ และเอกลักษณ์ดังกล่าวนี้ย่อมมาจากบรรดาเหล่าสมาชิกที่รวมกลุ่มกันเข้ามายกงานเป็นพรรครัฐบาลเมืองนั้นๆ เอง ที่มีความเชื่อมั่นในสถาบันดังกล่าวว่าจะมีความต่อเนื่องยืนยาวต่อไป และเมื่อพรรครัฐบาลเมืองสามารถสร้างความรู้สึกนี้ขึ้นมาในหมู่ประชาชนแล้ว พรรครัฐบาลเมืองก็จะเป็นพื้นฐานสำหรับสมาชิกที่จะสร้างเสริมและพัฒนากิจกรรมร่วมกัน ทั้งยังสามารถสร้างแรงดึงดูดให้ประชาชนหันมา หันมาสนใจสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ เพื่อสร้างสรรค์และจริงใจความคิดร่วมกันนี้ต่อไป

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพร้อมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรครัฐบาลเมืองฉบับปัจจุบัน นับว่าให้ลักษณะแก่พรรครัฐบาลเมืองได้มากขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรครัฐบาลเมืองฉบับปัจจุบัน มาตรา 65 กำหนดว่า กรณีที่จะยุบพรรครัฐบาลเมืองได้ให้นายทะเบียนพรรครัฐบาลเมืองยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลมีคำรuling เป็นผู้ทำหน้าที่สั่งยุบพรรครัฐบาลเมือง เมื่อเห็นว่ามีเหตุเกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 65 (1) ถึง (5) จึงตามคำร้อง

แต่อย่างไรก็ตามยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรครัฐบาลมาตรา 66 (4) ให้ศาลมีคำรuling นูนๆ อาจสั่งยุบพรรครัฐบาลเมือง หากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 23

วรรณหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายห้ามมิให้พระคริการเมืองรับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้ามีนสมماชิก หรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพระคริการเมือง หรือยอมให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของพระคริการเมือง

อาจกล่าวได้ว่าเหตุแห่งการบุพพรหมเหตุนี้เป็นเหตุเดียวกับไม่สู้จะมีความสมเหตุสมผลนัก โดยเฉพาะประเด็นการห้ามมิให้รับบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้ามีนสมมาชิก เพราะผู้มีสัญชาติไทยโดยการโอนสัญชาติก็สมควรที่จะมีสิทธิและสิทธิเท่ากับคนไทยอีก ที่มีสัญชาติไทยด้วยกัน การกำหนดดังกล่าวทำให้เกิด คนไทยสองระดับ กล่าวคือผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ซึ่งเพียงพร้อมด้วยสิทธิทางการเมือง และผู้มีสัญชาติไทยที่มิใช่โดยการเกิดซึ่งยังมีความขาดตกบกพร่องในส่วนของสิทธิทางการเมืองอยู่มาก ซึ่งในทางที่ถูกที่ควรแล้ว หากยังไม่มีความไว้วางใจบุคคลผู้ได้ว่าจะมีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์หรือไม่ก็ยังไม่สมควรที่จะยอมให้ผู้นั้นโอนมาถือสัญชาติไทยได้ แต่มีอยู่อย่างหนึ่งที่สัญชาติไทยได้แล้ว ก็ไม่ควรที่จะมีข้อจำกัดใดๆ ในส่วนของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิของพลเมือง

และในกรณีของชาวต่างชาติที่มีภูมิลำเนาภารอยู่ในประเทศไทยเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่า ในบุคคลภารกิจัตุน ซึ่งทำให้โลกนี้นับวันแต่จะไร้พระมหานมากขึ้นทุกทีนั้น กฎหมายพระคริการเมืองของไทยกลับปิดกันในส่วนนี้ ทั้งๆ ที่ในประเทศไทยยุโรปนั้น การสมัครเข้ามีนสมมาชิกของพระคริการเมืองเป็นสิทธิของชาวต่างชาติที่เข้ามามีภูมิลำเนาในประเทศไทย ปัญหานี้ในประเทศไทยเหล่านั้น อยู่ที่ว่าจะให้สิทธิแก่คนต่างชาติที่มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทย ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการส่วนรวมและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ของไทยอย่างลึกซึ้ง

3.3 การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

นอกจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งของไทยจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว³² รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 118(8)ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสูญเสียสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น โดยมตินั้นกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นพ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ทั้งยังกำหนดให้การลี้สุดสมาชิกภาพนั้น มีผลันแต่วันที่ลาออกจากหรือวันที่พรรคการเมืองมีมติ

ความซับซ้อนของเรื่องนี้ เกิดขึ้นเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อกันไว้ว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดขับออกจากพรรคนั้น ได้อุทธรณ์คัดค้านมติดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ โดยการที่จะอุทธรณ์ในดังกล่าวได้นั้น รัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นของการอุทธรณ์ไว้ว่า ต้องเป็นประเด็นที่ว่ามติของพรรคการเมืองขัดต่อสถานะ และการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือมตินั้นขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การที่รัฐธรรมนูญไทยนำบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของระบบพรรคการเมืองไทยมาบัญญัติไว้เป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 47 อนุมาตรา 2 ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับความเป็นพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น มีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว พรรคการเมืองก็จะต้องคำนึงด้วยว่า ยังมีศาลรัฐธรรมนูญเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบในเรื่องนี้ได้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่ง

³² โปรดดู ส่วนที่สาม หัวขอ 1.3.3

ทำให้พระคยาเมืองต้องให้ความสำคัญต่อบนบัญญัติดังกล่าวมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากค่าวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการขับสมาชิกพระคยาประชาราษฎร์ไทย³³ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมที่ชี้ให้เห็นว่า มาตรา 47 วรรค 2 จะต้องกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งในเชิงประจawanของพระคยาเมืองต่อไปในไม่ช้า

3.4 โครงสร้างและการบริหารงานภายในพระคยา

ประเด็นที่อาจกล่าวไว้ว่า เป็นพัฒนาการที่มีความสำคัญที่สุด ที่จะมีอิทธิพลอย่างใหญ่หลวงสำคัญระบบพระคยาเมืองของไทยต่อไปในอนาคต ก็คือ บทบัญญัติตามมาตรา 47 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งกำหนดว่าการจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการและข้อบังคับของพระคยาเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 118(8) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกพระคยาเมืองที่เป็นสมาชิกสภาพแหนณราชภูมิกับพระคยาเมือง ซึ่งได้กล่าวถึงไปแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา

การที่กำหนดให้ต้องใช้หลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพระคยาเมืองนับเป็นก้าวสำคัญในการที่จะปลดแอกพระคยาเมืองออกจากความคุมของคนบางคน หรือกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนภายในพระคยาเมือง อันเป็นสาเหตุแห่งปัญหาหลายประการที่ได้กล่าวมาแล้ว³⁴ แต่อย่างไรก็ตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพระคยาเมืองที่ก่อตั้งนี้ก็ยังมิได้ครอบคลุมไปถึงกิจกรรมที่สำคัญที่สุด ของความเป็นพระคยาเมืองซึ่งผูกขาดการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง นั่นก็คือ ขั้นตอนการพิจารณาว่าพระคยาจะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัด

³³ โปรดดูค่าวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 1/ 2542

³⁴ โปรดดู บุญศรี มีวงศ์อุมา, การปรับปรุงระบบพระคยาเมือง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สก.) กรุงเทพฯ 2538, หน้า 74

ทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชการเมืองและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งฯ มิได้กำหนดให้การพิจารณาว่าพระองค์จะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อต้องกล่าวแล้วนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกพระค หรือที่ประชุมของตัวแทนสมาชิกของพระค ดังที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมัน³⁵ เหตุผลของบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นที่เข้าใจได้ไม่ยากนัก เพราะผู้ที่สามารถกำหนดได้ว่าใครจะเป็นผู้สมัครในนามของพระค ผู้นั้น ก็คือผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพระคนั้นเอง ดังนั้น หากจะให้ขั้นตอนดังกล่าว สอดคล้องกับหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพระค ซึ่งความหมายก็คือ ผู้ที่มีอำนาจที่แท้จริงภายในพระคก็คือสมาชิกพระค จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องให้ สมาชิกพระคนั้นเองเป็นผู้เข้ามาเมินทบทื้อขาดสำหรับเรื่องนี้

3.5 ระบบการเงินภายในพระค

ในส่วนของการเงินภายในพระค ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องการความโปร่งใส เป็นอย่างมากนั้น ได้มีความพยายามที่จะกำหนดให้พระคต้องทำบัญชีรายรับรายจ่าย เปิดเผยต่อสาธารณะตามตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยัง ประสบปัญหาอยู่มาก เนื่องจากขาดกลไกในการควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่ดูแลในส่วนนี้ และเมื่อพิจารณาอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ก็พอจะเกิดความอุ่นใจได้ว่า เรื่องที่มีความสำคัญนี้อยู่ใน ความดูแลของบุคคลที่เหมาะสมแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังคงเป็นภารกิจของประชาชนอยู่นั้นเองที่จะต้องติดตามการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อ

³⁵ โปรดดู กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันมาตรา 21 อนุมาตรา 2

ให้การก่อในส่วนนี้สามารถผลักดันให้เกิดความโปร่งใสขึ้นในระบบการเมืองของไทยได้อย่างแท้จริง

4. บทสรุป

จากการที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการเลือกตั้งและระบบพิธีกรรมการเมืองของไทย โดยเปรียบเทียบกับของเยอรมันที่ผ่านมาทั้งหมดนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า แนวความคิดสำคัญๆ ของเยอรมันในเรื่องเหล่านี้ ส่วนใหญ่ได้ถูกถ่ายทอดเข้ามาปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยแล้ว ซึ่งจากล่า�ได้วาเป็นความพยายามที่ต้องอาศัยความอดทนต่อสู้ นา กันนั่น ตลอดจนไหวพริบปฏิภาณเป็นอย่างมาก ต่อแต่นี้ไปคงจะเป็นช่วงของการ เก็บเกี่ยวผลผลิตที่ได้มีการลงทุนลงแรงไว้แล้ว ซึ่งขั้นตอนของการเก็บเกี่ยวผลผลิต ทางจะเปรียบเทียบกับการเก็บดอกฝ้ายก็คงเป็นขั้นตอนที่จะต้องใช้ความวิริยะอุตสาหะ ตลอดจนไหวพริบปฏิภาณไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าช่วงที่ผ่านมา และหากผ่านช่วงเวลาแห่ง การพิสูจน์ตัวช่วงนี้ไปได้ ประเทศไทยก็คงจะเป็นตัวอย่างที่ดีของการพัฒนา ประชาริปไตยสำหรับภูมิภาคนี้อย่างแน่นอน

สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies (IPPS)

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร และไม่ผูกไว้ฝ่ายใด โดยดำเนินกิจกรรมในการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายการสนับสนุนนโยบายสาธารณะที่สำคัญ และการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยแบบเสรีและมีส่วนร่วม และพัฒนาระบบธรรมาภิบาลในประเทศไทย

สถาบันนโยบายศึกษา ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยได้รับการสนับสนุนจาก มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งสาธารณรัฐเยอรมัน ทั้งนี้กิจกรรมต่างๆ อยู่ภายใต้การดำเนินงานของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในหลาย ๆ สมาคมทางด้านวิชาการที่เก่าแก่และใหญ่ที่สุดในประเทศไทย จนกระทั่งปี 2532 จึงแยกตัวออกมาร่วมกันก่อตั้งเป็นสถาบันฯ ที่มีลักษณะเป็นองค์กรนักวิชาการ ที่มีส่วนชั้นนำในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ของประเทศไทย 2 ทศวรรษที่ผ่านมา เช่น การริเริ่มศึกษาเรื่อง พรบ. ข้อมูลข่าวสาร ผู้ตรวจราชการรัฐสภา การทำประชาพิจารณ์ (การให้ส่วนสาธารณะ) การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันนิติบัญญัติ และการปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

แนวทางการดำเนินงาน

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเล็กๆ ที่มีแนวทางการดำเนินงานที่เน้นการสร้างความร่วมมือแบบเครือข่ายกับนักวิชาการ หน่วยงานภาครัฐ เอกชนและประชาชนในระดับต่างๆ

จุดยืนของสถาบันนโยบายศึกษาคือ การค้นหาและนำเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย การสร้างโอกาสให้มีการนำเสนอข้อคิดที่แตกต่าง และแสวงหาจุดร่วม

ระหว่างภาคส่วนต่างๆ ในสังคม ทั้งนี้โดยยึดถือข้อมูลและเหตุผลเป็นสำคัญ

วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อนำเสนอประเดิมปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในสังคมประชาธิปไตย และสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในประเดิมปัญหาเหล่านี้ เพื่อเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและเสนอทางเลือกในเชิงนโยบาย
2. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นด้านนโยบาย และให้ความร่วมมือ กันระหว่างนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสถาบันตัวแทนต่างๆ (อาทิ สถาบันทัศนศึกษา ข้าราชการ องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและสาธารณะทั่วไป)
3. เพื่อสนับสนุนการพัฒนาสถาบันตัวแทนประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนการกำหนดนโยบายในทุกๆ ระดับ
4. เพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร กิจการนโยบายสาธารณะ และสนับสนุนการศึกษาทางการเมืองในเรื่องนิติบัญญัติและการบริหาร ตลอดถึงแม่mu อื่นๆ ของสังคม ประชาธิปไตย
5. เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และความชำนาญใน กิจการนิติบัญญัติและการบริหารระหว่างภาครัฐบาล เอกชน และประชาชนในประเทศไทยและประเทศต่างๆ

กิจกรรม

สัมมนาและฝึกอบรม

เพื่อเป็นเวทีแสดงความคิดเห็นถกเถียงแลกเปลี่ยนระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม และประชาชนส่วนต่างๆ ต่อประเดิมนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม อีกทั้งยังเป็นแหล่งในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันรัฐสภา และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ของสังคม

ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่มีมากขึ้น การจัดสัมมนาของสถาบันฯ เป็นการเปิดกว้างแก่สาธารณะ และไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

วิจัย

สถาบันนโยบายศึกษา เป็นแหล่งข้อมูลข่าวสารที่ได้ศึกษาวิจัยเชิงนโยบาย เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พรบ. ข้อมูลข่าวสารฯลฯ ซึ่งผลของการวิจัยดังกล่าว ได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศไทย

สิ่งพิมพ์

สถาบันนโยบายศึกษา ได้ทำจดหมายข่าวรายเดือนเพื่อแสดงถึงความพยายามของสถาบันที่จะดำเนินกิจกรรมให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจาก “ผู้แทนราษฎร” ในปี 2529 เป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง ในต้นปี 2533 ปัจจุบัน” คือจดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง-การกระจายอำนาจฯ ทั้งนี้โดยมีสาระที่เกี่ยวกับการเมือง การเปลี่ยนแปลงการบริหารและกฎหมาย ในการจัดประชามติ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น

หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนา ได้จัดทำเป็นสิ่งพิมพ์ตามโอกาสที่เหมาะสม และสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งเป็นที่สนใจตั้งแต่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐ นักการเมืองและ นักวิชาการถึง นักเรียนมัธยม และสาธารณะทั่วไป

สิ่งพิมพ์เหล่านี้ได้ถูกแจกให้กับสมาชิกวัสดุภาครัฐ คณะกรรมการเมืองหน่วยงานภาครัฐ กลุ่มองค์กรประชาชน โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น

สื่อการศึกษา

รายการของสถาบันนโยบายศึกษาได้ผ่านทางวิทยุซึ่งกระจายเสียงตามเกณฑ์ สัปดาห์ละ 1 ครั้ง เป็นการเชื่อมต่อที่สำคัญของสถาบันนโยบายศึกษาในสาธารณะ

ส่วนใหญ่ หลายครั้งที่เทพร้ายการได้ถูกใช้เข่นเดียวกับวัสดุอุปกรณ์การเรียนการสอนในโรงเรียนต่างจังหวัด

ธนาคารเสียง (Voice Bank) ได้รวมรวมคำจำกัดความประกอบเทปเป็นห้องสมุดเสียงที่ใหญ่ที่สุดอันหนึ่งเรื่องนโยบายสาธารณะของประเทศ

รายการวิดีทัศน์ สถาบันนโยบายศึกษาได้ผลิตเป็นชุดวิดีโอเทปเกี่ยวกับระบบปรุงสภากลางกิจกรรม ประวัติการเมืองไทย ประเด็นนโยบายสาธารณะและคล้ายคลึงกัน วิดีทัศน์เหล่านี้สามารถยืมได้เพื่อจุดมุ่งหมายทางการศึกษา

ปฏิทินประวัติศาสตร์และเหตุการณ์การเมือง และเกมการเมือง เช่น เกมวางแผนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ได้แสดงถึงความพยายามของสถาบันนโยบายศึกษาที่จะสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมือง เพื่อให้ถึงสาธารณะอย่างกว้างขวาง วัสดุเหล่านี้ถูกแจกให้กับโรงเรียนทั่งถิ่นทั่วประเทศ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

Home Page สถาบันนโยบายศึกษา ได้เตรียมไว้อีกทางหนึ่งในการเชื่อมด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างสถาบันและสาธารณะ Home Page ได้สรุปสารสำคัญของการดำเนินงานและกิจกรรมโครงการ เช่นเดียวกับข้อมูลปฏิฐานการเมืองและการกระจายอำนาจที่ทันสมัย

โครงการ

สถาบันนโยบายศึกษาดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- สัมมนาและฝึกอบรม
- วิจัย
- สิ่งพิมพ์ (จดหมายข่าว เอกสารสัมมนา เอกสารวิจัย เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล และหนังสือ)
- สำรวจความรู้ทางการเมือง (รายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ วิดีทัศน์ ปฏิทิน แผนที่ เกมการเมือง)

พนักงานรายการ “โครงการศึกษาโดยนายสาธารณณะวิทยุ” ดำเนินรายการโดย ค. ดร. สมศักดิ์ ชูโต และคุณดุย ธนางน้อย ทุกวันเสาร์ เวลา 17.00-18.00 น. ทางสถานีวิทยุ ททท.เอ.เอ็ม. 1494

สถานบันน่อนโดยนายศึกษาประจำรัฐที่จะเผยแพร่วิธีการ รายการโทรทัศน์ชุด “สู่สังคมประชาธิปไตย” และ “สังคมสีมิตร” ซึ่งออกอากาศทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ช่อง 11 ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๗ แก่ผู้สนใจเพื่อเป็นลีส์เริ่มการเรียนการสอน และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในปัญหาสาธารณะต่าง ๆ

จดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูป/การเมือง-กระจายอำนาจ” นำเสนอสาระข้อมูล และบทวิเคราะห์ทางการเมือง และนโยบายสาธารณะ เป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกของสถานบันน่อน สถานบันนนกการศึกษาที่สนใจ

สนใจสมัครเป็นสมาชิกเพื่อรับจดหมายข่าว และส่วนลดราคาสิ่งพิมพ์และสื่อต่าง ๆ ของ สถานบันน่อนศึกษา (IPPS) ได้ที่ ๙๙/๑๔๖ ซอยหมู่บ้านนามวงศ์วาน ถนนงามวงศ์วาน แขวงคลองสาม เขตจตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐ โทร. ๙๔๑๑๘๓๒-๓ โทรสาร ๙๔๑๑๘๓๔ (ค่าสมัคร ๑๐๐ บาท ต่อปี)

สิ่งพิมพ์สถาบันโยบายศึกษา

สยามสุนทรรษที่ 21 (พิมพ์ครั้งที่ 2 2537)	50 บาท
ชัยอนันต์ สมุกวนิช	
บริษัท การบินไทย จำกัด (2537)	120 บาท
บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ	
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (2537)	80 บาท
บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ, กัลยา อุดมวิทิต	
วิมลรัตน์ สุขเจริญ	
โครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง (2537)	50 บาท
วิมลรัตน์ สุขเจริญ	
งบประมาณจังหวัด (2537)	60 บาท
ชัยอนันต์ สมุกวนิช	
สภาพัฒนา (2537)	150 บาท
ตรากุล มีชัย	
กระบวนการทัศน์ใหม่ในการศึกษารัฐและสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 2538)	40 บาท
ชัยอนันต์ สมุกวนิช	
การปฏิรูปทางการเมือง (2538)	20 บาท
ชัยอนันต์ สมุกวนิช	
การกระจายอำนาจ (2538)	100 บาท
ตรากุล มีชัย	

Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)	50 บาท
<i>Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak, Prachak Kongkirati, Win Phromphaet</i>	
<i>(Translated and edited by Santhad Atthaseree, David Peters, Parichart Chotiya)</i>	
ผ่าทางตันการเมืองไทย (2538)	20 บาท
ชัยอนันต์ สมุทwanิช	
เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย (2538)	180 บาท
ชัยอนันต์ สมุทwanิช ปาริชาต ไชติยะ บรรณาธิการ	
วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (2539)	50 บาท
วิชัย ตันครี	
อนาคตการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2539)	50 บาท
ชัยอนันต์ สมุทwanิช	
ห้องถันนิยมและภูมิภาคนิยมในสังคมไทย (2539)	25 บาท
เสาวลักษณ์ สุชิริช	
สื่อมวลชนไทยกับการผลักดันนโยบาย (2539)	50 บาท
Policy Advocacy and the Media in Thailand	
ดันแคน แมคคาร์โก (Duncan McCargo)	
รัมย์มาศ ใบวรวร (Ramaimas Bowra)	
โครงการสนับสนุนการเมืองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540)	150 บาท
ชัยอนันต์ สมุทwanิช	
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง (2540)	80 บาท
อัญญาวงศ์ ปานนิกบุตร	

แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย (2540)	80 บาท
จัล ดิษฐาวิชัย	
รัฐธรรมนูญประเทศไทย :	80 บาท
กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2 2540)	
วิชัย ตันคิริ	
ข้อดีข้อดีรัฐธรรมนูญไทย (2540)	35 บาท
เชวนะ ไตรมาศ	
พระราชบัญญัติ : ภูมิหลังทางโครงสร้าง-	120 บาท
หน้าที่และพัฒนาการทางสถาบัน (2540)	
เชวนะ ไตรมาศ	
ภารกิจรัฐธรรมนูญ 2540 (2540)	300 บาท
นันทวัฒน์ บรรمانันท์	
ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นสำหรับเยาวชน	50 บาท
พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 (2540)	
กิตติพงษ์ แనวมาลี,	
วิน พรหมแพทย์	
แก้ไขปรับปรุงตาม พรบ. อบจ. 2540 โดย สนิท ใจอนันต์	
Thai Constitutions in Brief (1997)	50 บาท
Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas	
Ratha Vayagool	
รัฐมนตรีพันธุ์ใหม่ : บริหารงานบ้านเมืองอย่างไร	50 บาท
ให้ถูกใจประชาชน (2541)	
เชวนะ ไตรมาศ	
เบรียณเทียนนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2 2541)	60 บาท
ประชิสา ศิริรักษ์	

ก戎บันโยบายแม่นทของพรบคการเมืองไทยยคใหม่ (2541)	50 บาท
เชวนะ ไตรมาศ	
100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิถีและภารกิจของ อำนาจเจ้าหน้าที่ (พิมพครั้งที่ 3 2541)	180 บาท
ชัยอนันต์ สมุทรณิช	
กฎหมายประจำบ้านรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :	160 บาท
ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประจำบ้านรัฐธรรมนูญไทย (2541)	
นันทวัฒน์ บรมานันท์	
บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541)	60 บาท
นันทวัฒน์ บรมานันท์	
ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สันสรราชนใหม่ (2541)	20 บาท
üzüipengz เพรียบจริยวัฒน์	
มาตรการทางกฎหมาย ในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541)	60 บาท
มนิติย์ จุมปา	
ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยังไม่ถูกทางความคิด (2541)	70 บาท
ชัยอนันต์ สมุทรณิช	
ข้อมูลพื้นฐาน ๖๖ ปี ประชาธิปไตยไทย (2541)	150 บาท
เชวนะ ไตรมาศ	
ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541)	130 บาท
จรัส สุวรรณมาลา	
ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง (2541)	130 บาท
ชัยอนันต์ สมุทรณิช	
Portfolio Government และ Multiple Legislative Processes	20 บาท
ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมืองและการบริหารใหม่ (2542)	
ชัยอนันต์ สมุทรณิช	

ข้ามเหล่ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ (2542)	- บาท
?ผู้พิพากษา เพรียบจาริยวัฒน์	
แปรรูปรัฐวิสาหกิจอย่างไร...โดยไม่ต้องขายชาติ (2542)	- บาท
?ผู้พิพากษา เพรียบจาริยวัฒน์	
การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542)	120 บาท
บุญคริ วงศ์อุโভช	

สื่อความรู้ทางการเมืองของสถาบันนโยบายศึกษา

วงเวียนประชาธิปไตย	80 บาท
แผนที่เส้นทางประชาธิ-ถนนประชาธิปไตย	25 บาท
Road of Democracy Map	40 บาท
ไฟการเมือง	100 บาท
เกมการเมือง (Political Monopoly)	200 บาท

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา 99/146 ซอยหมู่บ้านงามวงศ์วาน
ถนนงามวงศ์วาน แขวงลาดยาว เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 โทร. 941-1832-3
โทรสาร 941-1834, E-mail: ipps@ksc.th.com



ประวัติและผลงานของ รศ. ดร. บุญครี มีวงศ์อโนนช

การศึกษา :

- นิติศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ Doctor iuris utriusque
(Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg,
Germany)

ตำแหน่งในอดีต :

- 2532-2537 หัวหน้าภาควิชากฎหมายมหาชน คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2537-2540 ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบัน :

- รองศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย-
ธรรมศาสตร์

ผลงานทางวิชาการ :

- หนังสือคำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเบรียบเที่ยบ:
รัฐธรรมนูญเยอรมัน, 2535
- หนังสือกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, 2538

“ วิชารามนุญฉบับ พ.ศ. 2540 ของไทยได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากแนวคิดของเยอรมัน การที่ภาษาความเป็นมาของเยอรมันในประดิษฐ์ต่าง ๆ จึงเป็นประไบชน์ในแบบที่สามารถใช้แนวทางเหล่านั้นในการดำเนินการในทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวิชารามนุญ การเรียนรู้บทเรียนจากเยอรมันอาจช่วยรับรู้และเวลาให้ประเทศที่กำลังพัฒนาประชาธิปไตยไม่ต้องเลี่ยงเวลาที่กับการลองผิดถูกด้วยตนเองอีกทั้งการเรียนรู้ที่จะทำให้ทราบถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและความหลากหลายทางเศรษฐกิจ ตลอดจนชุดต่ออนุสัมพันธ์ของวิชารามนุญไทยฉบับนี้จะเป็นได้อีกด้วย ”

การเมืองไทย และการเมืองไทย
หนังสือพิมพ์ของไทย

ISBN 974-7215-18-7



9 789747 215182

CII2
2000

120.- บาท