

## ภาคที่ 2

### ระบบกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ในต่างประเทศ

#### บทที่ 1

##### พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา

ระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี (Presidential System) ที่มีการแบ่งแยกการทำงานของอำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ ไว้อย่างชัดเจน (Separation Power) ทั้งนี้เพราะระบบดังกล่าว แม้จะเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยในการปกครองก็ตาม แต่ก็มีนัยยะสำคัญที่มีความแตกต่างจากระบบรัฐสภา (Parliamentary System) อยู่มากอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะการเมืองในระบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองของอังกฤษนั้นเป็นการเมืองการปกครองที่ถ้าออกแบบให้การใช้อำนาจธิปไตยทั้งสามอำนาจมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้โดยอยู่บนพื้นฐานของการวางสมดุลให้เหมาะสมในระหว่างอำนาจ (Check and Balance Power) ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

กล่าวสำหรับระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 ไม่ว่าจะเป็น จอร์จ วอชิงตัน เบนจามิน แฟรงคลิน เจมส์ เมดิสัน และอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ได้วางรากฐานในอันที่จะพยายามให้บรรลุวัตถุประสงค์อันสำคัญยิ่งของการรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ (Federal Union) จึงสมควรที่จะต้องทราบถึงเหตุผลที่ระบบประธานาธิบดีมีความเหมาะสมหรือใช้ได้ดีในสหรัฐอเมริกาดังนี้

### **เหตุผลทางภูมิศาสตร์และทางเศรษฐกิจ**

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอาณานิคมเก่า ซึ่งประกอบไปด้วยอาณาเขตที่กว้างขวาง และเต็มไปด้วยทรัพยากรพื้นฐาน ซึ่งประเทศทั้งหลายมีความต้องการ ด้วยเหตุนี้เองฐานะทางเศรษฐกิจของประชากรจึงดี อันเนื่องมาจากรอบอบประชาธิปไตยและระบบประธานาธิบดีด้วย

### **เหตุผลทางกฎหมายและทางการเมือง**

ระบบสหพันธรัฐได้จำกัดอำนาจของรัฐบาลกลาง ถึงแม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลกลางจะได้รับการขยายอำนาจมากขึ้นก็ตาม แต่เป็นระยะเวลายาวนานที่รัฐบาลกลางมีภาระหน้าที่ไม่มากนัก กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่ของแต่ละมลรัฐยังคงมีอยู่มากโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเอกชน และบางส่วนของกฎหมายมหาชน

นอกจากนี้ พรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครต ซึ่งได้แบ่งความคิดเห็นของชาวอเมริกันออกเป็นสองแนวความคิดนั้น ก็เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนวินัยของพรรคการเมืองก็ไม่เคร่งครัด จึงทำให้ระบบการปกครองแบบประธานาธิบดีมีลักษณะยืดหยุ่นมากและสามารถคงอยู่ได้ จะปรากฏอยู่เสมอว่าประธานาธิบดีของพรรครีพับลิกัน อาทิ ไอเซนฮาวร์, ริชาร์ด นิกสัน หรือโรนอลด์ เรแกน สามารถบริหารประเทศไปได้ในเงื่อนไขที่ไม่เป็นอุปสรรคมากนัก แม้ว่าฝ่ายข้างมากของสภาองเกรสจะเป็นพวกเดโมแครตก็ตาม และในนัยกลับกัน กล่าวคือ ประธานาธิบดีเดโมแครตก็สามารถบริหารประเทศได้อย่างไม่ยากนัก แม้ว่าฝ่ายข้างมากในสภาองเกรสจะเป็นพรรครีพับลิกัน

### **เหตุผลทางจิตวิทยา**

สถาบันทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา สามารถดำเนินไปด้วยดีก็มาจากเหตุผลทางจิตวิทยา กล่าวคือ แนวความคิดในการทำงานร่วมกันของประชาชนชาวอเมริกัน ตลอดจนแนวความคิดในการอยากเข้ามีส่วนร่วมกับองค์กร หรือสังคมที่เขาเป็นสมาชิกอยู่ด้วยมีมาก

เหตุผลนี้เป็นส่วนหนึ่งทำให้ระบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จ

นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงหลักการที่สำคัญที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ทั้ง 6 ประการ<sup>1</sup> ยิ่งจะเป็นตัวกำหนดปมข้อขัดแย้งที่ชัดเจนถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ควบคู่กับการพิจารณาปฏิญาณสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง และ The Bill of Rights ซึ่งมีข้อกำหนดในการห้ามก้าวท้าวสิทธิโดยเฉพาะของบุคคลอันเป็นสิทธิเฉพาะตัว (Unalienable Rights) โดยปราศจากเหตุผล ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันอิสรภาพของมนุษย์ และมอบอำนาจในการบริหารให้กับรัฐบาล เหตุดังกล่าวนี้อาจเป็นที่มาที่สำคัญถึงหลักการที่ฝ่ายบริหารจะต้องมีความเข้มแข็ง (Strong executive) ในการทำงานและให้มีการตรวจสอบจากสภานิติบัญญัติน้อยกว่าในระบบรัฐสภาที่ยึดถือความสูงสุดของสภา (The supremacy of the Parliament) ก็เป็นได้ ดังจะเห็นได้จากภาพสะท้อนการเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา และผู้ว่าการรัฐ ที่เป็นกระบวนการทางการเมืองของสหรัฐฯ ในการประกาศและกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ โดยให้ความสำคัญไปอยู่ที่โครงสร้างและการนำของรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน ผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง และผลประโยชน์ของประชาชน จะเป็นตัวกำหนดความต้องการที่แสดงออกถึงความเชื่อมั่นที่พรรคการเมืองที่ประสงค์จะเป็นรัฐบาลจะต้องนำพาในการแก้ปัญหาและจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการดังกล่าว

- 
1. **To Form A More Perfect Union** เพื่อสถาปนาความเป็นสหพันธรัฐ ที่สมบูรณ์แบบ
  2. **“...To Establish Justice...”** เพื่อรักษาและธำรงความยุติธรรมไว้ ซึ่งก็สอดคล้องกันกับการประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ซึ่งคนทุกคนจะมีสิทธิเท่าเทียมกันโดยกำเนิด
  3. **“...To Insure Domestic Tranquillity...”** เพื่อป้องกันการรุกรานจากรัฐภายนอกและอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ดังปรากฏในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญที่กล่าวไว้ว่า “รัฐบาลสหรัฐอเมริการับรองที่จะป้องกันทุกรัฐจากการรุกรานภายนอก และจะช่วยถ้ารัฐบาลของรัฐใดรัฐหนึ่ง ขอให้ช่วยเหลือป้องกันการจลาจลที่เกิดขึ้นภายในรัฐ
  4. **“...To Provide for the Common Defense...”** เพื่อธำรงรักษานอกจากประเทศชาติแล้ว ก็ยังมีประชาชนที่อยู่ในรัฐนั้นๆ ด้วยที่เป็นสิทธิที่รัฐบาลต้องเข้ามาดูแล
  5. **“...To Promote the General Welfare...”** เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีและการกินดีอยู่ดี รัฐสวัสดิการแก่ประชาชน
  6. **“...To Secure the Blessing of Liberty to Ourselves and Our Posterity...”** เพื่อรักษาปกป้องสิทธิต่างๆ ของประชาชนไว้ โดยการจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐบาล และรัฐบาลของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ ครบโดที่ประชาชนยังเคารพต่อกฎหมาย ก็สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างราบรื่นและสันติสุข จะมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และได้รับความยุติธรรมจากศาล

## ระบบพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไปแล้ว การจัดแบ่งประเภทของพรรคการเมืองที่สำคัญๆ แบ่งออกได้เป็น 3 ระบบคือระบบพรรคเดียว ระบบสองพรรค และระบบหลายพรรค ในระบบพรรคเดียวเป็นระบบที่ยอมให้มีพรรคการเมืองได้พรรคเดียวในประเทศ และควบคุมอำนาจอยู่ตลอดเวลา มักเป็นกรณีของประเทศเผด็จการคอมมิวนิสต์หรือฟาสซิสต์ ส่วนในลักษณะของหลายพรรคมากกว่าสองพรรคจะเป็นการแข่งขันกันสูง แต่ก็ไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดในสภา อย่างไรก็ตามแล้วแต่ พรรคหลายพรรคช่วยให้ความรับผิดชอบต่อชนกลุ่มน้อยได้ดีกว่า ทั้งนี้เพราะอาจเป็นพรรคที่เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยและรัฐบาลที่ออกมาจะเป็นรัฐบาลผสม กรณีหากเป็นพรรคที่มาจากชนกลุ่มน้อยที่ไม่สามารถผสมรวมกันได้แล้วก็จะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลทำได้ยาก เช่นกรณีประเทศอิตาลี<sup>2</sup> ส่วนกรณีของสหรัฐอเมริกาเป็นการเมืองในระบบสองพรรค ได้แก่พรรครีพับลิกัน (Republican Party) ซึ่งฐานที่สำคัญอยู่ที่ชนชั้นสูง กลุ่มอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และโครงข่ายธุรกิจ กับพรรคเดโมแครต (Democrat Party) ซึ่งฐานที่สนับสนุนมักเป็นชนชั้นกลางและระดับล่าง กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และอุตสาหกรรมเกษตร ซึ่งองค์กรของพรรคและโครงสร้างของพรรคใหญ่ทั้งสองนี้มีความคล้ายคลึงกันมาก กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปที่ใช้บังคับทั่วไปในสหรัฐเป็นการจัดและกำหนดวิธีการอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับจำนวนของตำแหน่งที่พรรคการเมืองจะคัดเลือกคนสมัครเข้ารับเลือกตั้ง กฎหมายนี้ให้ใช้บังคับในการเลือกตั้งใหญ่ เช่น ประธานาธิบดี สมาชิกสภาสหรัฐ และการเลือกตั้งตำแหน่งผู้บริหารระดับรัฐซึ่งข้อกำหนดของกฎหมายโดยทั่วไปมีดังนี้ :-

- ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง 2% จากอัตราเงินเดือนปีแรกของตำแหน่ง

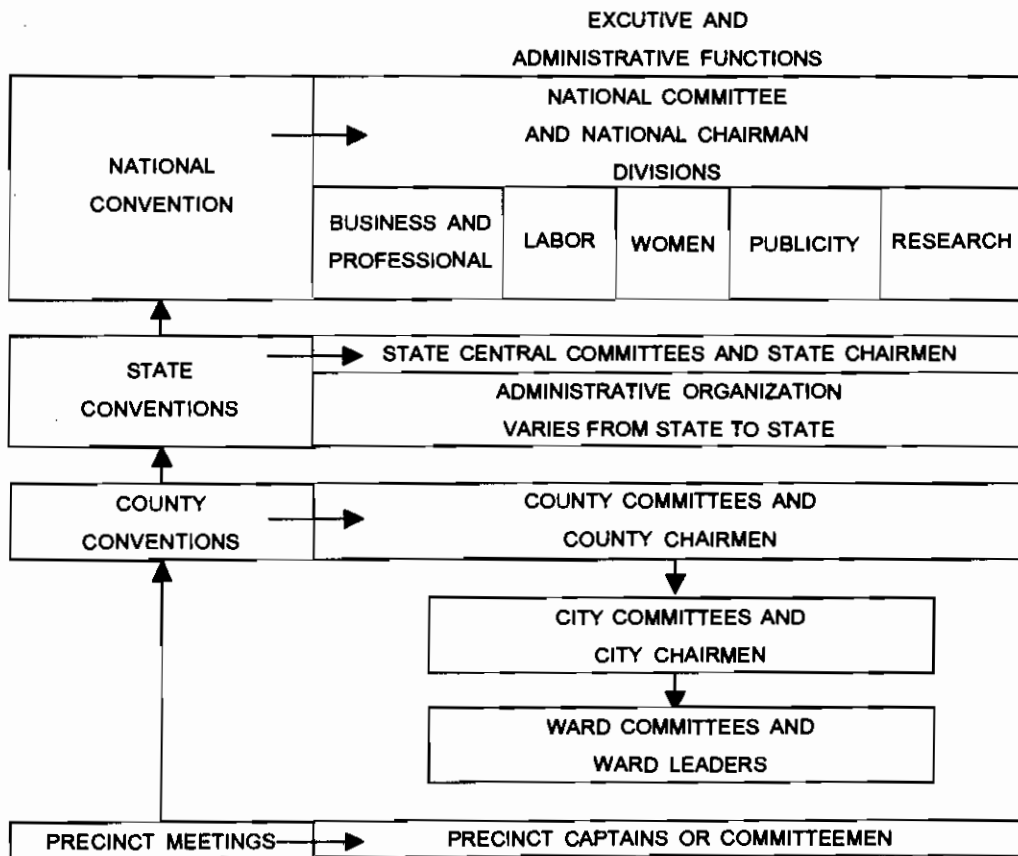
- ต้องมีประชาชนลงนามรับรองในคำร้องที่ยื่นขอให้ชื่ออยู่ในบัตรเลือกตั้งในปี 1958 รัฐแคลิฟอร์เนียมีกฎหมายผ่านสภา ชื่อว่า Cross Provisions กำหนดให้บุคคลคนเดียวสามารถสมัครแข่งขัน primary election ในนามของทั้ง 2 พรรคได้ ซึ่งจะปรากฏในบัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 2 พรรค แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังมีกฎหมายกำหนดว่า ห้ามบุคคลในพรรคใดชนะการเลือกตั้งหยั่งเสียงในนามของพรรคอื่น ในเมื่อการสมัครเข้ารับ

---

<sup>2</sup> จูอาร์ตัน บางยี่ขัน การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง หน้า 110-125

เลือกตั้งกระทำในนามของพรรค แล้วตนเองไม่ได้รับเลือก แม้จะชนะในนามพรรคอื่น ก็ไม่สามารถรับได้

**การจัดองค์การของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา**  
**Organization of Major Political Parties**



ที่มา : ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส

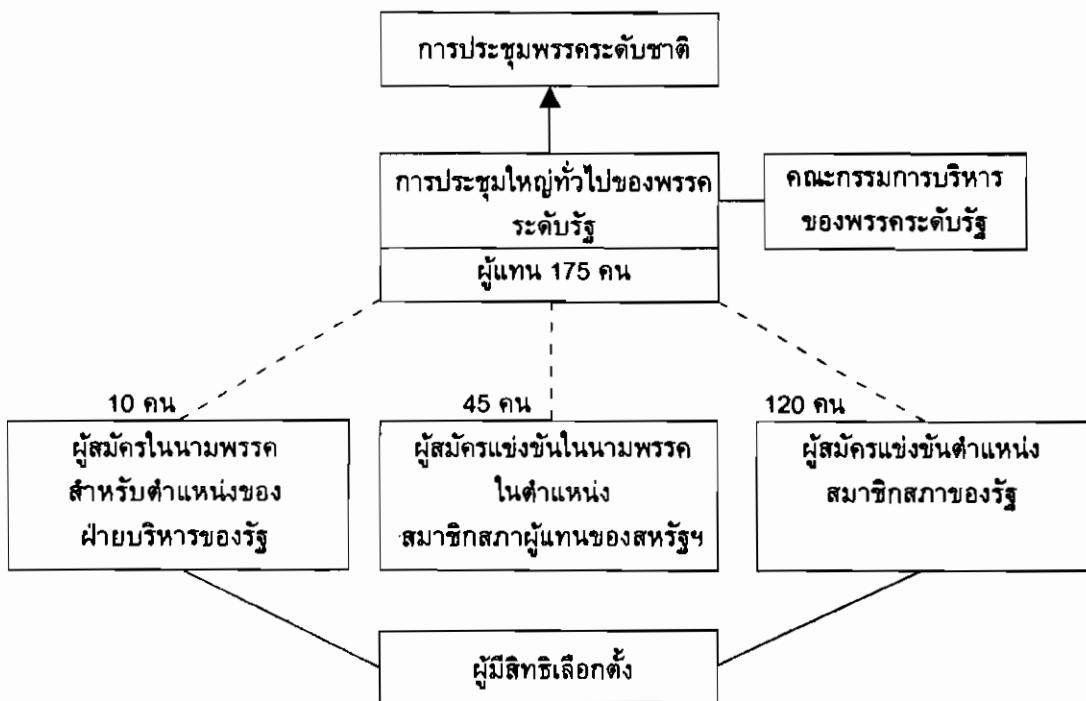
\* In off-year congressional elections the national party administration assistances is under the direction of the Senatorial Campaign Committee for Senate Candidates and the Congressional Campaign Committee for House Candidates.

\* In some states, district conventions select a portion of the party delegates to the national convention.

พรรคการเมืองตามประเพณีของอเมริกันแล้ว ระดับรัฐถือว่าสำคัญในส่วนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทน หรือเข้ารับตำแหน่งบริหารต่างๆ ตามความเป็นจริง มีแนวโน้มดังนี้ :-

1. ผู้เลือกตั้ง เลือกผู้สมัครแข่งขันในนามพรรคสำหรับแต่ละตำแหน่งในฝ่ายบริหารของรัฐ
2. ผู้เลือกตั้ง เลือกผู้สมัครแข่งขันในนามพรรคสำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาของรัฐ และบางที่อาจจะเลือกได้โดยการประชุมของพรรคระดับรัฐ

### ผังการประชุมพรรคครั้งใหญ่ระดับรัฐ



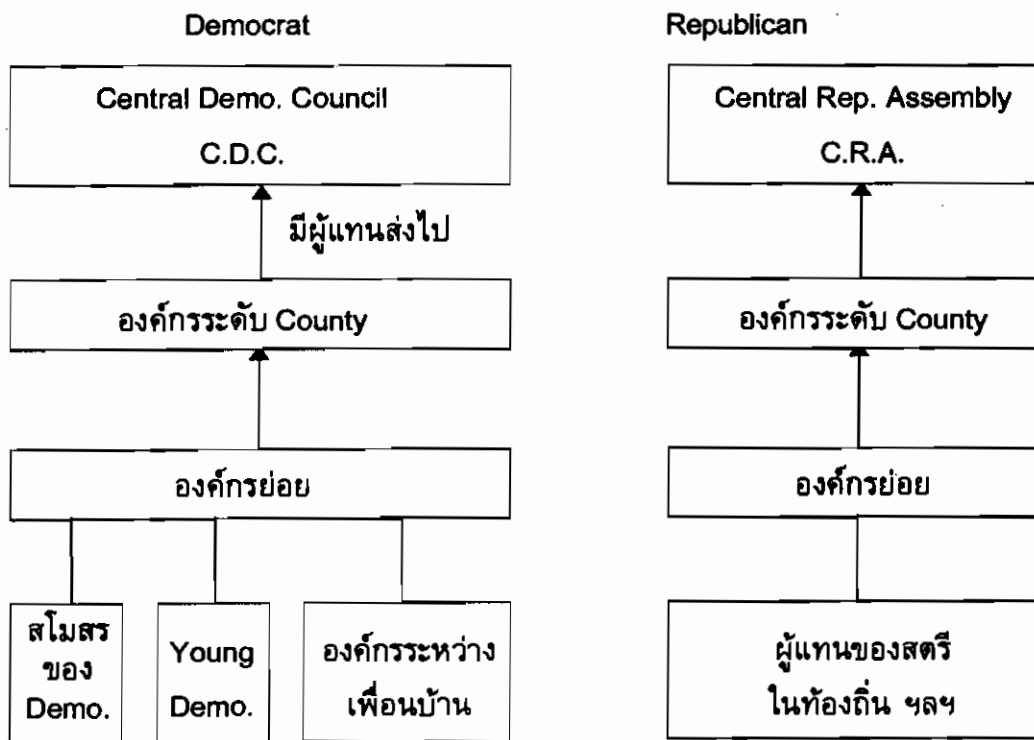
หากจะดูพฤติกรรมทางการเมืองแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง จะต้องมีความสำคัญและมีอิทธิพลมากในการคัดเลือกตัวแทนของพรรคเข้าสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ และเลือกตัวแทนของตนไปประชุมพรรคระดับรัฐและระดับชาติ

3. ในการประชุมพรรคระดับรัฐแต่ละครั้ง จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคในระดับรัฐ

4. ในแคลิฟอร์เนีย คณะกรรมการพรรคระดับรัฐไม่ต้องดำเนินการ

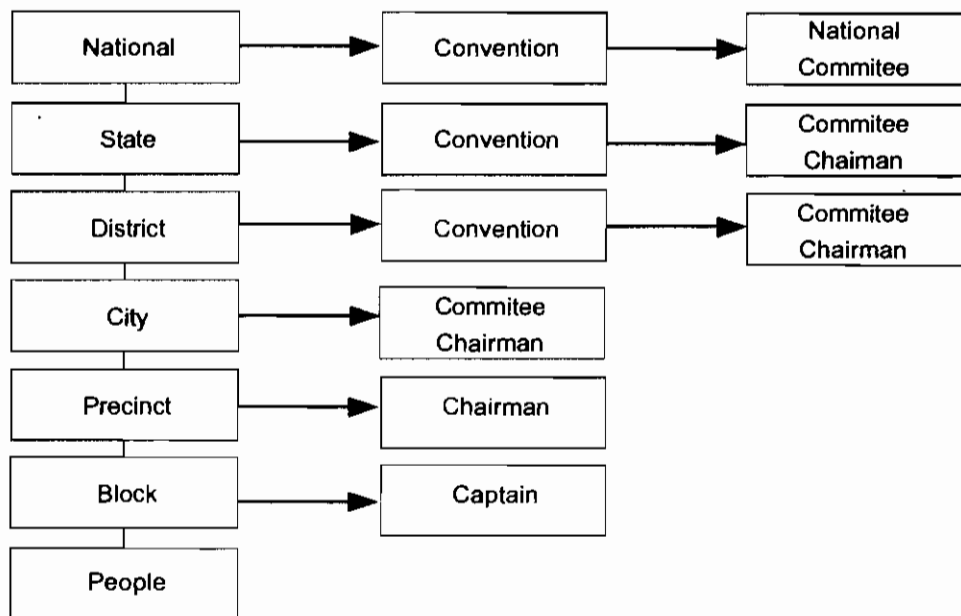
5. โดยทั่วไปแล้ว ผู้แทนของพรรคที่จะได้รับเลือกไปสมัครแข่งขันรับการเลือกตั้งนั้นจะได้รับการเลือกโดยระบบ primary election หรือการหยั่งเสียง หรือการเลือกตั้งครั้งแรกของแต่ละรัฐนั่นเอง (ยังไม่ถึงการเลือกตั้งทั่วไป) ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการของพรรคระดับรัฐจะเสนอชื่อใครก็ได้ตามที่เห็นควร แต่กฎหมายของรัฐและกฎหมายเลือกตั้งของรัฐบาลกลางเข้มงวดให้รัฐต้องดำเนินการเลือกตั้งไปตามวันเวลาที่กำหนด รวมตลอดถึงการจัดการดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามกฎหมายด้วย (เช่น มิให้มีการทุ่มเทเงินหาเสียงหาเงินโดยมิชอบ ฯลฯ) สำหรับบางรัฐ เช่น ในแคลิฟอร์เนีย นอกจากองค์การพรรคและการประชุมดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์การทางการเมืองซึ่งไม่เป็นทางการ แต่เป็นองค์การที่สนับสนุนพรรคการเมืองอีก เฉพาะในแคลิฟอร์เนีย ปัจจุบันเริ่มมีอิทธิพลทางการเมืองของพรรค และการคงอยู่ของพรรคการเมือง นั่นคือพวกสโมสรและสภาของผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในท้องถิ่น ทั้งของพรรคเดโมแครทและรีพับลิกัน

### ผังองค์กรผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในท้องถิ่น



## องค์กรที่สำคัญของพรรค

### ผังแสดงพื้นฐานและองค์กรสำคัญของพรรค



จะเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกันในทั้งสองพรรคในการจัดองค์กรภายในและยังมี Young Democrat และ Young Republican ซึ่งเป็นการสนับสนุนการเมืองของพรรคแก่คนวัยรุ่น ส่วนกลุ่มสตรีของพรรคต่างๆ ก็มีพื้นฐานมาจากองค์กรของท้องถิ่น เช่น กลุ่มสตรีในท้องถิ่น เป็นต้น

### องค์กรที่สำคัญของพรรค

ที่ประชุมพรรคระดับชาติ (National Convention) ทั้งสองพรรคจะมีการชุมนุมผู้แทนพรรคจากรัฐต่างๆ ทุก 4 ปี โดยมีจุดมุ่งหมายดังนี้ :-

1. เพื่อเลือกผู้แทนของพรรคส่งเข้าสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี
2. เพื่อร่างนโยบายของพรรคในการหาเสียง เช่น นโยบายเกี่ยวกับต่างประเทศ, ภายในประเทศ เป็นต้น

คณะกรรมการกลางแห่งชาติของพรรค ปกติพรรคการเมืองทั้ง 2 จะมีคณะกรรมการกลางของพรรคในระดับชาติชุดหนึ่ง เพื่อดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการหาเสียงและเลือกตั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดี และรองประธานาธิบดี หน้าที่ของคณะกรรมการกลางของพรรคระดับชาติ อาจสรุปได้ดังนี้



1. จัดการเกี่ยวกับการประชุมระดับชาติของพรรค และประธานของคณะกรรมการชุดนี้ จะเลือกเองโดยตัวผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนพรรคส่งเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี

2. ดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี

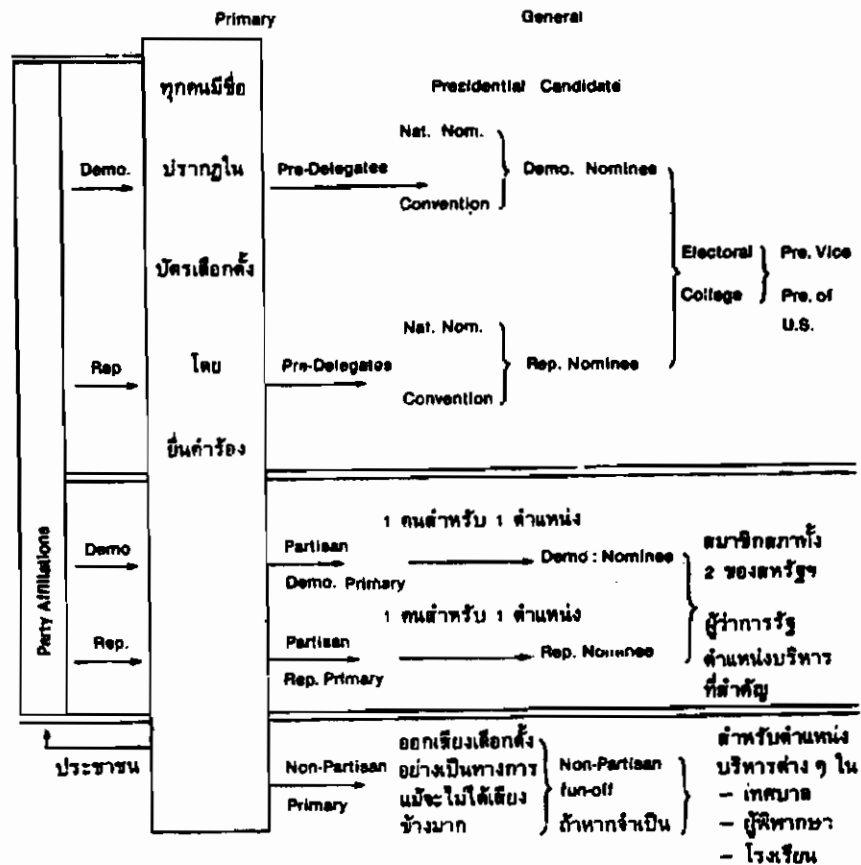
3. ดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ของพรรค

คณะกรรมการณรงค์เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Congressional Campaign Committee)

คณะกรรมการณรงค์เลือกตั้งสมาชิกสภาสูง (Senatorial Campaign Committee)

คณะกรรมการสองชุดนี้มีหน้าที่คอยช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองของตนสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาแต่ละสภา

### ผังชนิดของการเลือกตั้งในสหรัฐ



ที่มา : ใน จูทาร์ตัน บางยี่ขัน การเมืองสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส

## สรุปการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกา

1. ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป (General Election) สำหรับประธานาธิบดีหรือสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐฯ ดำเนินการโดยรัฐต่างๆ เอง
2. ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเสียงเฉพาะพรรคของตน ในการหยั่งเสียง (Primary Election) ในสหรัฐอเมริกา 36 รัฐ ดำเนินการโดยใช้กฎหมายเลือกตั้งของรัฐ 2-3 รัฐในภาคใต้เท่านั้นที่ดำเนินการโดยพรรค
3. ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral Vote) ขึ้นอยู่กับจำนวนผู้แทนที่กำหนดให้แต่ละรัฐซึ่งใช้ประชาชนเป็นพื้นฐานคำนวณ รัฐใดมีประชาชนมากก็มีผู้แทนได้มากคน
4. ในการเลือกตั้งทั่วไป ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Electors) เลือกผู้แทนของตนเพื่อไปออกเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี ณ เมืองหลวงของรัฐนั้นๆ และนับคะแนนในที่ประชุมรัฐสภาแห่งชาติในเมืองหลวง กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.

### การเลือกตั้งครั้งแรกหรือการหยั่งเสียง (Primary Election)

1. การหยั่งเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดี นิยมทำแบบ Closed Primary คือคนที่นิยมพรรคเท่านั้นมาลงทะเบียนเลือกตั้ง
2. ข้าราชการตำแหน่งอื่นๆ ที่เลือกพร้อมกันโดยวิธีหยั่งเสียงเลือกตั้งเป็นแบบ General partisan Primary ได้แก่ผู้สมัครแข่งขันเป็นสมาชิกวุฒิสภาสหรัฐฯ สมาชิกวุฒิสภาของรัฐ และตำแหน่งหัวหน้าบริหารส่วนต่างๆ ของรัฐ บางรัฐอาจรวมกิจการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งแรก แต่ในแคลิฟอร์เนียเป็นการเลือกตั้งครั้งแรกที่แยกออกมาจากการเลือกตั้งประธานาธิบดี
3. Non-Partisan Primary ได้แก่ การเลือกตั้งผู้แทนในท้องถิ่น หรือข้าราชการหัวหน้าฝ่ายบริหารในท้องถิ่นส่วนมากเป็นเทศบาลศาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดของเขา (County) หรือ คณะกรรมการบริหารโรงเรียน กรณีนี้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง สามารถออกเสียงให้ตำแหน่งต่างๆ ได้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นพรรคใดๆ ผู้ที่ต้องการสมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นคำร้อง มีประชาชนลงนามรับรองพอสมควร และเสียค่าธรรมเนียมด้วย มีผู้กล่าวว่าระบบการเลือกตั้งในท้องถิ่นเช่นนี้เป็นระบบที่มีคุณค่าสูงมากเฉพาะในแคลิฟอร์เนีย

ในบางกรณี บางตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลสูงของรัฐ หรือผู้พิพากษาประจำศาลอาจสมัครแข่งขันเข้ารับการเลือกตั้งอีกโดยไม่มีคู่แข่งเลย (พวกนี้ตามกฎหมายของรัฐ เช่น รัฐแคลิฟอร์เนีย แต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ) แต่ในวาระสุดท้ายของตำแหน่งครบก็จะต้องนำบุคคลผู้นี้ ให้ประชาชนออกเสียงอีกว่าจะเอาหรือไม่เอาไว้

ในการเลือกตั้ง Non-Partisan Primary นี้ ถ้าหากตำแหน่งใด ผู้ใดได้รับเสียงข้างมากก็ประกาศได้ว่า ตำแหน่งนั้นในการเลือกตั้งครั้งแรกใครได้ ถ้าได้คะแนนเสียงเกิน 50% ก็เข้ารับตำแหน่งได้เลย เพราะถือเป็นเสียงส่วนมาก แต่ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับเสียงส่วนมาก ก็จะต้องนำไปสู่การเลือกตั้งโดยทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง เพื่อแข่งขันกันระหว่างผู้ใดคะแนนเสียงสูงสุด 2 คน (Run-Off)

4. The Run-Off Primary การแข่งขันหยั่งเสียงเลือกตั้งกระทำเมื่อมีผู้ใดคะแนนเสียงเลือกตั้งมาก 2 คน ในครั้งแรก และอาจดำเนินการเลือกตั้งได้เลยสำหรับตำแหน่งนั้นๆ

### บทบาทของพรรคการเมืองสหรัฐอเมริกาในการเลือกตั้ง<sup>3</sup>

หน้าที่ของพรรคการเมืองอเมริกันจะน้อยกว่าพรรคการเมืองของยุโรป ในการกำหนดนโยบายของพรรคตามอุดมการณ์ของพรรค

ในสหรัฐอเมริกา ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่มีความเป็นอิสระในการสมัครรับเลือกตั้งในแทบทุกมลรัฐ พรรคการเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง

มีข้อน่าสังเกตว่า วิธีการและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความสำคัญมาก เพราะในหลายกรณี ทันทีที่ผู้สมัครได้รับการคัดเลือกตัวให้เป็นผู้แทนของพรรคในการสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่พรรคนั้นมีเสียงข้างมาก ก็เป็นเครื่องชี้ที่แน่นอนว่าผู้สมัครนั้นๆ ได้รับการเลือกตั้งอย่างแน่นอน

สำหรับกฎเกณฑ์ในการเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นมีอยู่ 3 วิธีการ ซึ่งใช้ในการเลือกตั้งทุกครั้งไม่ว่าเป็นการเลือกตั้งในระดับมลรัฐ ในระดับสหพันธรัฐ การเลือกตั้งใหญ่หรือเล็กก็ตาม ซึ่งวิธีการ 3 รูปแบบ ก็คือ

1. ระบบคอคัส (Caucus)
  2. ระบบคอนเวนชัน (Convention)
  3. ระบบการเลือกตั้งไพร์แมร์ (Election primaires)
- 1. ระบบคอคัส (Caucus)**

การคัดเลือกตัวผู้สมัครจะอยู่ที่คณะกรรมการบริหารของพรรค ระบบนี้เป็นระบบค่อนข้างปิดและเป็นระบบที่ยืนยันถึงการคุมอำนาจของกลไกของพรรคในการตัดสินใจและในชีวิตทางการเมือง แต่เป็นระบบที่ไม่นิยมใช้ในปัจจุบัน

---

<sup>3</sup>มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง LW 202 (H) พ.ศ. 2542 หน้า 105-110.

## 2. ระบบคอนเวนชัน (Convention)

คอนเวนชันหมายถึง สภาของผู้แทนในท้องถิ่นหรือผู้แทนของชาวเมือง แต่ในระบบนี้ คณะกรรมการของพรรคจะเข้ามามีบทบาทมากเช่นกัน ในการคัดเลือกตัวผู้สมัคร ดังนั้น จึงไม่เป็นที่นิยมใช้ในสหรัฐอเมริกา

## 3. ระบบการเลือกตั้งพรีแมร์ (Election primaires)

วิธีการของพรีแมร์ (Primaires) นี้ถูกคิดค้นเมื่อ ค.ศ. 1904 โดยวิสคอนซิน เป็นการวิเคราะห์ถึงเทคนิคในการคัดเลือกผู้ที่จะไปเลือกผู้สมัครตัวจริงอีกครั้งหนึ่ง เป็นระบบที่ใช้กับการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ยังแบ่งพวกพรีแมร์ออกเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ ประเภทที่ปิด ประเภทเปิด และประเภทที่ไม่จำกัดพรรค

## สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกา

การจัดองค์กรและการดำเนินงานของสภาคองเกรส มีข้อควรที่จะต้องพิจารณา เพื่อประกอบกับบทบาทการทำหน้าที่ของพรรคการเมือง คือ การจัดองค์กรภายใน การดำเนินงานอำนาจหน้าที่ของสภาคองเกรส และบทบาทของสภาคองเกรสที่มีต่อฝ่ายบริหาร

### 1. สภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 435 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยมีวาระ 2 ปี โดยวิธีการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละมลรัฐ จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนของประชากรของมลรัฐนั้นๆ วาระของสมาชิกสภาผู้แทนสั้นไปจนกระทั่งมีผู้กล่าวกันว่า สมาชิกสภาผู้แทนฯ ใช้เวลาในปีหนึ่งเพื่อทำให้ผู้เลือกตั้งลืมสัญญาที่ตนไม่สามารถปฏิบัติได้ ในปีที่สองผู้แทนก็จะต้องใช้เวลาในการหาเสียงใหม่ เพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งต่ออีกสมัยหนึ่ง ในกรณีในอดีต ประธานาธิบดี Johnson ได้เคยเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 เพื่อให้วาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มจาก 2 ปี เป็น 4 ปี แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ

คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ ต้องมีอายุ 25 ปีขึ้นไป และมีสัญชาติอเมริกันมาแล้วอย่างน้อย 7 ปี

### 2. สภาสูงหรือสภาซีเนต

อดีตประธานาธิบดี John Kennedy ได้เคยกล่าวถึงสภาสูงไว้ว่า "เป็นสภาที่ปิดตนเองมากที่สุดของโลก" สภาสูงนี้ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 2 คนต่อ 1 มลรัฐ ดังนั้น สภาซีเนตจึงมีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 100 คน

สมาชิกภาพของสมาชิกมีระยะเวลา 6 ปี แต่สมาชิก 1 ใน 3 ของทั้งหมดจะต้องออกไปสมัครเข้ารับเลือกตั้งใหม่ทุกๆ 2 ปี ในระหว่างที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นวุฒิสมาชิก คือ ต้องมีอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป และได้รับสัญชาติเป็นชาวอเมริกันมาแล้ว 9 ปีขึ้นไป

เราพอจะกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า ข้าราชการประจำไม่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกสภาคอนเกรส และข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องถูกพิจารณาโดยสภานั้นๆ เอง ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ได้มีกฎหมายที่เรียกว่า "federal elections campaign act" บัญญัติเมื่อ ค.ศ. 1974 ได้ระบุให้ใช้จ่ายได้ 25,000\$ หรือ 35,000\$ จากรายได้ส่วนบุคคลหรือของครอบครัว อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาของศาลสูงเมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1876 ได้ตัดสินว่า เพดานของค่าใช้จ่ายดังกล่าวต้องถูกยกเลิก ทั้งนี้ เนื่องจากขัดกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งได้รับคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญที่ถูกแก้ไขในส่วนที่ 1

สมาชิกของสภาคอนเกรสได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองเช่นเดียวกับสมาชิกของสภาทั่วๆ ไปในรัฐสมัยใหม่ นอกจากนี้ ยังได้รับการยกเว้นภาษี, ค่าใช้จ่ายของเลขานุการ เงื่อนไขในการทำงานของสมาชิกสภาคอนเกรสยังดีกว่าสมาชิกสภาของประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะทางด้านข้อมูลข่าวสาร

#### การดำเนินงานของสภาคอนเกรส

สภาคอนเกรสมีสมัยประชุมประจำปี ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม และสิ้นสุดลงอย่างช้าวันที่ 31 กรกฎาคม ตลอดสมัยประชุมสภา แต่ละสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าจะเลื่อนการประชุมได้เอง แต่ต้องไม่เกิน 3 วัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานของอีกสภาหนึ่ง

การอภิปรายในสภาคอนเกรส จะถูกจัดแบบหลวมกว่าการอภิปรายในสภาสามัญของอังกฤษ ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการจะลดบทบาทของสมาชิกสภาคอนเกรส

สำหรับประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะไม่รักษาความเป็นกลางเหมือน "Speaker" ของสภาสามัญอังกฤษ ส่วนประธานวุฒิสภาดามกฎหมายได้แก่ รองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (มาตรา 1 ส่วนที่ 3 ของรัฐธรรมนูญ) ประธานวุฒิสภามักจะไม่ค่อยมีอำนาจเด่นชัด และมักจะถูกกระบบที่เรียกว่า "filibustering" ที่ให้สิทธิพิเศษแก่วุฒิสมาชิกจนทำให้แทบไม่มีบทบาทเลย

สภาคองเกรสใช้ระบบการทำงานแบบคณะกรรมการสภาวอร์คล้ายกับระบบคณะกรรมการบริหารของรัฐสภาฝรั่งเศส ก่อนปี ค.ศ. 1958 คณะกรรมการแต่ละคณะมีอำนาจมากในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะของตน โดยทั่วไป ประธานคณะกรรมการแต่ละคณะจะถูกเลือกตั้งมาจากพรรคการเมืองที่มีที่นั่งข้างมากในสภา และมักจะใช้ระบบอาวุโสเป็นหลักในการเลือกประธานคณะกรรมการสภาวอร์

นอกจากนี้ แต่ละสภายังมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นได้ เพื่อพิจารณาข้อพิพาทสำหรับประชาชน ยกเว้นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ในกรณีผู้ถูกสอบสวนไม่ยอมมาให้ข้อมูลก็อาจถูกดำเนินคดีได้

จุดมุ่งหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการสอบสวนนี้ก็เพื่อที่จะทำให้การทำงานของสภาคองเกรสมีประสิทธิภาพมากที่สุด

คณะกรรมการสอบสวนมีส่วนทำให้อำนาจของสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารมีมากขึ้น อาทิ คณะกรรมการเกี่ยวกับกิจการที่แอนตี้อเมริกัน โดยมี Joseph McCarthy เป็นประธานในวุฒิสภา, คณะกรรมการ Church ซึ่งสอบสวนกิจการของบริษัทข้ามชาติของอเมริกาที่อยู่ในต่างประเทศเมื่อ ค.ศ. 1973 ตลอดจนคณะกรรมการ Erwin ที่สอบสวนคดีวอเตอร์เกต

### อำนาจหน้าที่ของสภาคองเกรส

บทบาทการทำงานของพรรคการเมืองที่อยู่ในสภาคองเกรสจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกับสถานการณ์ทางการเมือง และความโดดเด่นของประธานาธิบดี โดยหากแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่เฉพาะของสภาคองเกรส และอำนาจหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภาจะสามารถทำให้เห็นเด่นชัดขึ้นถึงบทบาทในการทำงานของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกายิ่งขึ้น

#### อำนาจหน้าที่ของสภาคองเกรส

- อำนาจในการตรากฎหมาย และการตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ
- อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- อำนาจในการเลือกตั้งแทน ในกรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดีเกิดปัญหาขึ้น

(คะแนนเสียงเท่ากัน)

- อำนาจทั่วไป เช่น ดูแลการบริหารงานหน่วยงาน การให้บริการสาธารณะของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ

### อำนาจหน้าที่เฉพาะของวุฒิสภาหรือสภาสูง (ซีเนต)

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสหพันธรัฐ
- การให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศ
- นอกจากนี้ ก็ยังรวมถึงบทบาทในการตรากฎหมายและการควบคุมการใช้จ่ายเงิน

บทบาทในการพิจารณากฎหมายของคณะกรรมาธิการของสภา บทบาทในการอิมพีชเมนต์ต่อประธานาธิบดี<sup>4</sup>

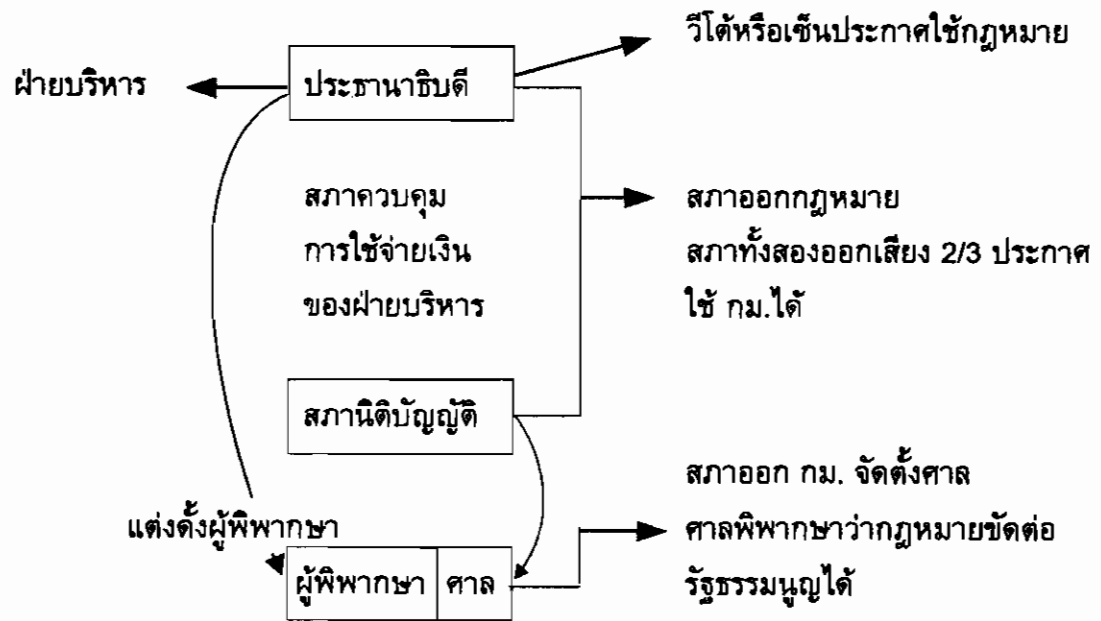
สำหรับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี ซึ่งมีใช้บทบาทโดยตรงที่พรรคการเมือง ภายหลังจากได้รับการเลือกตั้งจะสามารถเข้าไปมีบทบาทได้มากนัก โดยมากจะเป็นเรื่องของคณะที่ปรึกษาประธานาธิบดีและคณะทำงาน ในจุดดังกล่าวนี้เอง จึงเห็นได้ว่าบทบาทของพรรคการเมืองในการเมืองระบบรัฐสภายังมีความสำคัญ และส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งอยู่ได้ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องอาศัยเสียงข้างมากจากสภา ในการให้การรับรองอยู่อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งต่างจากในระบบประธานาธิบดี<sup>5</sup> ซึ่งภายหลังจากได้รับเลือกตั้ง บทบาทของพรรคจะอ่อนแอลง และจะเริ่มมีบทบาทอีกครั้งเมื่อถึงคราวเลือกตั้งในสมัยหน้า อย่างไรก็ตาม ก็มิได้หมายความว่าความขัดแย้งความสัมพันธ์ที่จะมีต่อกันได้อย่างเด็ดขาด ในระหว่างพรรคการเมือง สภาองเกรส และประธานาธิบดี ดังจะได้จากแผนผังดังกล่าวนี้

---

<sup>4</sup>Impeachment เป็นวิธีพิจารณาความที่สภาองเกรสใช้ในการกล่าวหาประธานาธิบดีให้รับโทษทางอาญา และปลดออกจากตำแหน่ง เมื่อขณะว่าในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ประธานาธิบดีได้กระทำความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติหรือกระทำความผิดอย่างร้ายแรงตามบทบัญญัติในส่วนของ 4 มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1787 เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรโดยคณะกรรมาธิการยุติธรรม จะเป็นผู้กล่าวหา ซึ่งข้อกล่าวหาที่จะตั้งได้ต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากแบบธรรมดาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นเป็นหน้าที่ของสภาสูงที่จะพิพากษาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดจริงหรือไม่ สภาสูงจะพิพากษาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดจริงก็ต่อเมื่อวุฒิสมาชิกจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดลงมติร่วมกัน นอกจากนี้ ยังอาจใช้กับรองประธานาธิบดี, ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่สหพันธรัฐด้วยได้

<sup>5</sup>อำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดี 1. มีอำนาจในการออกรัฐกำหนด 2. มีอำนาจในฐานะของหัวหน้าฝ่ายปกครองสหพันธรัฐ 3. รับผิดชอบในนโยบายต่างประเทศ 4. อำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาเหล่าทัพ 5. อำนาจในการให้อภัยโทษ

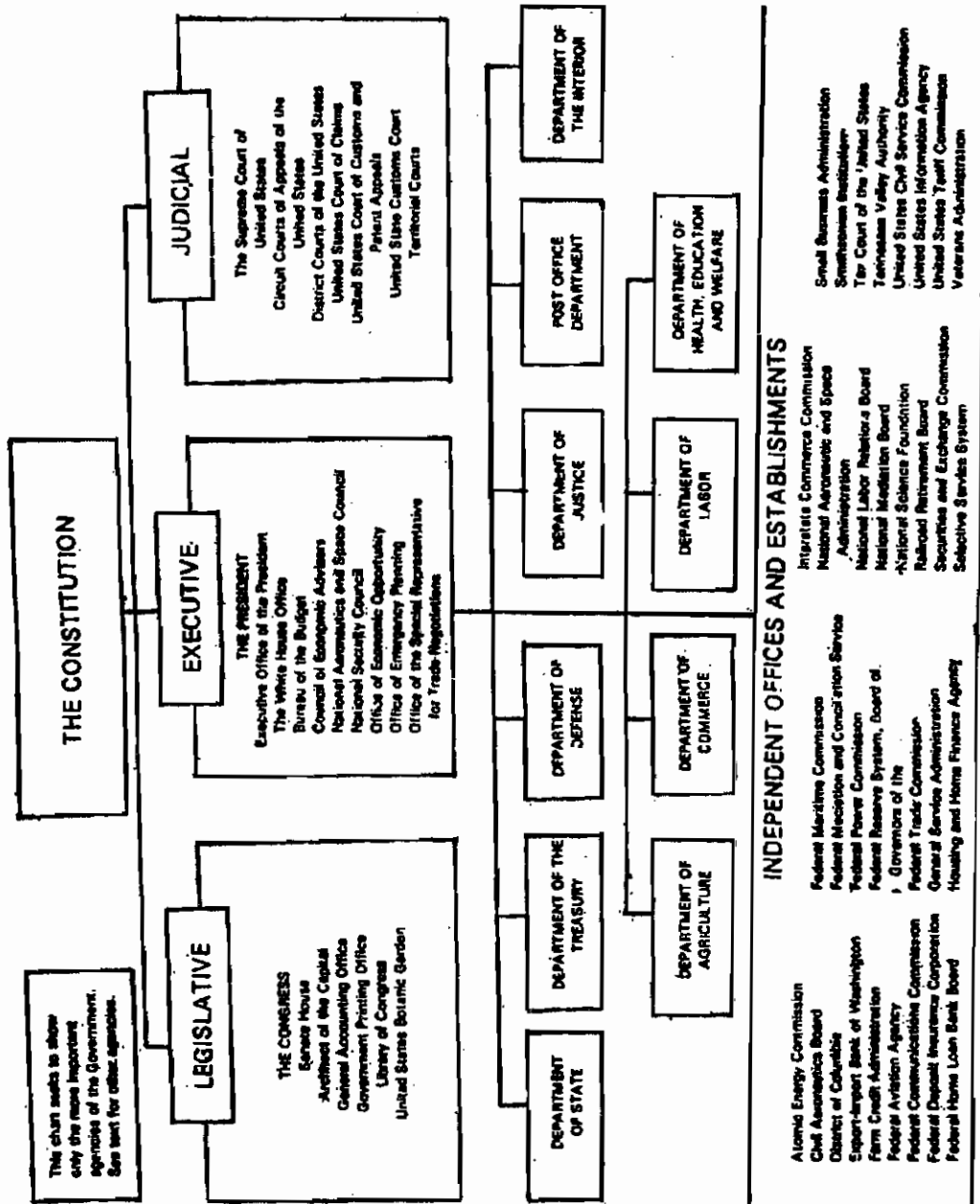
### Checks and Balances of Powers





# ผังแสดงองค์กรปกครองของสหรัฐอเมริกา

## Organization Chart of Government of the United States





## บทที่ 2

### พรรคการเมืองในอังกฤษ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทก่อนหน้าถึงกลไกและกระบวนการทำงานของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาว่า กลไกการทำงานในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือประธานาธิบดีนั้นย่อมมีน้อยกว่าพรรคการเมืองในอังกฤษ ทั้งนี้เพราะการเมืองการปกครองในรูปแบบระบบประธานาธิบดีนั้นเป็นการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างค่อนข้างชัดเจนและเด็ดขาด โดยยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจออกจากกัน (The separation of the power) หรือความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารในการทำงาน (Strong Executive) ซึ่งเป็นระบบที่จะออกแบบความสัมพันธ์ของสภาองเกรสกับฝ่ายบริหารให้น้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารทำงานได้อย่างเต็มที่<sup>1</sup> ซึ่งตรงกันข้ามกับบทบาทของพรรคการเมืองในประเทศที่มีระบบรัฐสภาที่สภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสามารถจะตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันได้อย่างเต็มที่ และเป็นการถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั่นเอง ซึ่งก็หมายถึงบทบาทที่โดดเด่นในการทำงานของพรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา ก็ย่อมต้องมีมากกว่าตามไปด้วย<sup>2</sup> ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของประเทศที่มีระบบสภาเดียว (Unicameral

---

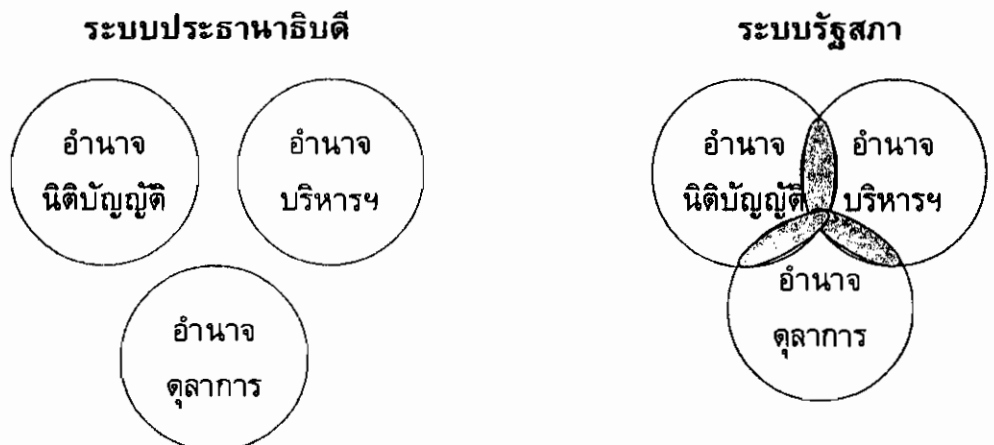
<sup>1</sup>เกี่ยวกับในประเด็นปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่าหากศึกษารูปแบบขององค์กรอิสระที่ประเทศต่างๆ นำมาใช้ รวมทั้งประเทศไทยด้วย เพื่อเสริมสร้างการทำงานในการบริหารประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดนั้น จะพบว่า องค์กรอิสระจะมีความเหมาะสมกับประเทศที่มักมีการแบ่งแยกอำนาจกันของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน เช่น ในระบบประธานาธิบดี ทั้งนี้ก็เพื่อให้องค์กรอิสระเหล่านั้นช่วยเสริมสร้างหรืออุดช่องว่างในการทำงานในการตรวจสอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถกระทำต่อฝ่ายบริหาร จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาถึงความจำเป็นในการที่รัฐธรรมนูญของไทยมีการระบุถึงองค์กรอิสระไว้ในระบบมากมาย ซึ่งระบบของไทยเป็นระบบรัฐสภา

<sup>2</sup>โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการทำงานของรัฐสภา มาตรา 90, 92, 93, 94, 98, 116, 120, 121, 149, 155, 159, 160, 161, 163, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 180, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 193, 201, 202, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 223, 224, 230, 303, 304, 307, 313 นอกจากนี้ ยังมีบทที่ว่าด้วยการเสริมสร้างการทำงานของพรรคการเมืองให้เข้มแข็งปรากฏอยู่อีกในมาตรา 47, 98, 100, 107 (4), 108, 113, 118 (8), 118 (9), 119 (1) 169, 189 (5), 328 ซึ่งจะได้อีกถึงในรายละเอียดต่อไป

Assembly) หรือมีสองสภา (Bicameral Assembly) เกี่ยวกับการมีสภาเดี่ยวหรือสองสภานี้ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ<sup>3</sup>

1. ประวัติศาสตร์
2. รูปแบบของรัฐ (ความเป็นมา)
3. วัตถุประสงค์การสถาปนารัฐ
4. สถานการณ์ในขณะนั้นเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

**แผนผังแสดงหลักการแบ่งแยกอำนาจในการเมืองสองระบบ**



**ข้อดีของระบบสภาเดี่ยว**

1. ถ้ามีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดี่ยวย่อมเป็นการแสดงถึงเอกภาพ (Unity) ถ้ามีสภานิติบัญญัติสองสภาจะเกิดการขัดแย้ง (Duality) ขึ้น เพราะเท่ากับมีรัฐอธิปไตย (Sovereignty) เท่ากับจำนวนสภานิติบัญญัติซึ่งรัฐมีอยู่
2. กฎหมาย คือเจตจำนงของราษฎร และในขณะเดียวกัน และในเรื่องเดียวกัน ราษฎรจะมีเจตจำนงสองเจตจำนงหาได้ไม่ ฉะนั้นสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แสดงเจตจำนงของราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย จึงมีได้แต่สภาเดี่ยว การมีสองสภาจึงเป็นการขัดแย้งกับความเป็นอันเดียวกันของรัฐ

<sup>3</sup>วิชฌุ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, 2523, หน้า 232-233.

3. ถ้าสมาชิกของสภาทั้งสองได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยวิธีเลือกตั้งอันเดียวกัน ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การมีอีกสภาหนึ่งไม่มีประโยชน์ ตรงกันข้ามกลับเป็นความหมดเปลือง และทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าโดยไม่จำเป็น แต่ถ้าใช้วิธีเลือกตั้งต่างกัน สภาใดสภาหนึ่งย่อมจะเป็นผู้แทนเจตจำนงของราษฎรผู้เลือกตั้งมากกว่าอีกสภาหนึ่ง และโดยเหตุนี้ จึงควรจะให้มีอำนาจนิติบัญญัติตกอยู่แก่สภานิติบัญญัติเช่นว่านี้แต่สภาเดียว

4. การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ทำให้สมาชิกไม่สำนึกในความรับผิดชอบ สมาชิกสภาหนึ่งอาจผ่านร่างกฎหมายไปอย่างลวกๆ โดยคาดหมายว่าอีกสภาหนึ่งจะไม่เห็นชอบ หรือคงจะแก้ไขข้อบกพร่องเอง

#### ข้อดีของระบบสองสภา

1. การมีสภาที่สองเป็นเครื่องยั้ง (CHECK) การบัญญัติกฎหมายโดยรีบร้อนเกินไป หรือกฎหมายซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างลวกๆ มีบ่อยๆ ที่สภานิติบัญญัติได้ออกกฎหมายภายใต้ความรู้สึกอันรุนแรง ความตื่นเต้น ความเร่งร้อน และความไม่ระมัดระวัง จึงควรมีสภาที่สองเพื่อหยุดยั้งความโหมเหียงเช่นว่านี้ และทั้งจะทำให้พิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบ เพราะมีสภาที่สองคอยช่วยตรวจตราความขาดตกบกพร่องต่างๆ อยู่

2. นอกจากจะป้องกันความผิดพลาดอันเกิดจากความเร่งร้อนของสภานิติบัญญัติสภาเดียว สภาที่สองยังทำหน้าที่คุ้มครองเอกชนต่อการใช้อำนาจกฤษฎีของสภานิติบัญญัติสภาเดียวอีกด้วย ทั้งนี้เพราะสภานิติบัญญัติเองก็อาจใช้อำนาจบาตรใหญ่ได้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะถ้าจะพิจารณาในแง่ความจริงแล้ว สภานิติบัญญัติย่อมไม่ใช่อะไรอื่นนอกจากพรรคการเมืองพรรคเดียว หรือหลายพรรคที่ประกอบกันเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การมีสภานิติบัญญัติอีกสภาหนึ่ง (ซึ่งสมาชิกฝ่ายข้างมากของสภานี้เป็นของพรรคการเมืองที่ไม่ใช่สมาชิกฝ่ายข้างมากของสภาที่หนึ่ง) จึงเป็นเครื่องประกันเสรีภาพและคุ้มครองการใช้อำนาจบาตรใหญ่ดังกล่าวแล้วได้ สภาทั้งสองจึงเป็นเครื่องดุลย์ (Balance) สำหรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สำหรับราษฎรซึ่งกฎหมายออกมาโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมเป็นหลักประกันแก่ราษฎรมากกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติสภาเดียว เพราะกฎหมายนี้ได้รับการพิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียอันขัดแย้งกันของราษฎรมากกว่า ฯลฯ

3. นอกจากนี้ การมีสภาที่สองเป็นการเปิดโอกาสให้มีผู้แทนของผู้มีประโยชน์ได้เสียพิเศษ หรือชั้นของราษฎรบางชั้น กล่าวคือ สภาที่สองมักจะเป็นผู้แทนราษฎรที่มั่งคั่ง

หรือนายทุน ซึ่งเป็นเครื่องถ่วงน้ำหนักสภาที่หนึ่ง ซึ่งอาจมีสมาชิกเป็นผู้ฝึกฝนในสิทธิสังคมนิยมเป็นส่วนมาก

4. ในรัฐที่เป็นสหรัฐ การที่มีสภาที่สองทำให้มีสภาซึ่งเป็นผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐต่างๆ มลรัฐย่อมมีพลเมืองไม่เท่ากัน ฉะนั้นในสภาที่หนึ่งจึงอาจมีสมาชิกที่มีเสียงข้างมาก และซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของมลรัฐบางมลรัฐโดยเฉพาะ อันจะทำให้มลรัฐอื่นๆ เสียเปรียบในสภาที่หนึ่ง แต่สภาที่สอง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นผู้แทนของมลรัฐ ย่อมจะเป็นดุลย์ถ่วงน้ำหนักของสภาที่หนึ่ง เพราะในสภาที่สองนี้มลรัฐที่มีพลเมืองมากย่อมไม่มีโอกาสเป็นฝ่ายข้างมากโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐบางรัฐกำหนดให้มลรัฐมีผู้แทนจำนวนเท่าๆ กัน เพื่อจะได้เป็นเครื่องดุลย์การที่มลรัฐใดมลรัฐหนึ่งมีผู้แทนเป็นจำนวนมากในสภาที่หนึ่ง หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การมีระบบสองสภาทำให้มลรัฐมีโอกาสมีผู้แทนประโยชน์ได้เสียของมลรัฐนั้นๆ การมีสภาที่สองทำให้มลรัฐที่มีพลเมืองมากกว่าไม่มีทางเอาเปรียบมลรัฐที่มีพลเมืองน้อยกว่า สำหรับสหรัฐ ระบบสภาจึงเป็นเครื่องมือที่ทำให้คำนึงถึงประโยชน์ของสหรัฐกับมลรัฐพร้อมๆ กันไป

5. การมีสภานิติบัญญัติสองสภา ทำให้มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก การที่จะให้สินบนหรืออิทธิทธิพลข่มขู่ เพื่อให้ผ่านร่างกฎหมาย ฯลฯ จึงทำได้ยาก เพราะต้องให้สินบน หรือใช้อิทธิทธิพลข่มขู่บุคคลจำนวนมาก

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะป็นรูปแบบของสภาเดี่ยวที่รัฐสภามีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล หรือสภาคู่ระบบสองสภาที่สภานิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภา คือ สภาล่างและสภาสูง โดยให้สภาล่างมีบทบาทอย่างแท้จริงในการออกกฎหมาย และอีกสภาหนึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคอยยับยั้งและกลั่นกรองผลงานของสภาล่างก็ตาม จะเห็นได้ว่ามีทั้งข้อดีและข้อด้อย แต่บทบาทดังกล่าวก็มีได้ทำให้บทบาทของพรรคการเมืองที่ปกครองในระบบรัฐสภามีบทบาทน้อยลงแต่ประการใดไม่ เมื่อเปรียบเทียบบทบาทการทำงานดังกล่าวนี้กับพรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองระบบประธานาธิบดี กล่าวสำหรับระบบรัฐสภาของอังกฤษนั้น ตามประวัติศาสตร์ระบบสองสภาได้เกิดขึ้น เมื่อประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 14 ใน ค.ศ. 1265 โดยสมาชิกรัฐสภาประกอบด้วย

1. ผู้แทนของคอมมูน (Communes) ซึ่งถูกเลือกโดยประชาชน มีผู้แทนของชาวบ้าน (Compagnes) มีผู้แทนของพวกบรูซัวส์ (bourgeois)

2. พวกขุนนาง (Lords)

3. พวกขุนนางทางศาสนาหรือตัวแทนทางศาสนา

ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 รัฐสภาของอังกฤษก็แบ่งแยกออกเป็นสองสภาอย่างเด็ดขาด ระบบสองสภาของอังกฤษได้มั่นคงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเพิ่มอำนาจของสภา ความเด่นชัดของสภาสามัญได้มีมากในคริสต์ศตวรรษที่ 17, 18 และมั่นคงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1832 อย่างไรก็แล้วแต่ ก็ยังคงบทบาทของสภาขุนนางไว้อยู่จนกระทั่งปัจจุบัน<sup>4</sup> นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ของการให้น้ำหนัก หรือบทบาทไปยังสภาล่าง สิ่งที่ต้องทราบก็คือที่มาของสภาสูงว่าควรจะมีที่มาอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบและกำกับการทำงานในด้านกฎหมายของสภาล่าง สำหรับที่มาของสภาที่สองนี้มีที่มาได้ 4 ประการ คือ<sup>5</sup>

1. สภาที่สองที่ตกทอดมรดก มีอยู่ในหลายประเทศ ที่รู้จักโดยทั่วไปก็คือ สภาขุนนางของอังกฤษ ความจริงในปี ค.ศ. 1964 - 1970 รัฐบาลของพรรคกรรมกรได้พยายามปรับปรุงสภาขุนนางอย่างมาก แต่ก็ถูกฝ่ายค้านต่อต้านอย่างมาก จนกระทั่งต้องยกเลิกโครงการปรับปรุงไป

2. สภาที่สองที่มาจาก การแต่งตั้งของรัฐบาล สภาที่สองที่มาจาก การแต่งตั้งจากหัวหน้ารัฐบาล หรือจากรัฐบาลนั้นเป็นระบบที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่โดยหลักการ ระบบนี้ก็ให้ผลเป็นที่น่าพอใจ เพราะถ้ารัฐบาลสามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิและมีความสามารถจริง ๆ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง โดยปกติในสภาที่สองนี้ หัวหน้ารัฐบาลจะเลือกข้าราชการชั้นสูง, ตุลาการ, ศาสตราจารย์, นายทหาร ฯลฯ มาเป็น สมาชิก

สภาที่สองที่ถูกแต่งตั้งจากรัฐบาล เคยถูกใช้ในประเทศฝรั่งเศสในสมัยกษัตริย์ ปี ค.ศ. 1830 ในปัจจุบัน สภาที่สองของไทย ก็ใช้วิธีการแต่งตั้งโดยรัฐบาล

3. สภาที่สองที่มาจากกลุ่มเศรษฐกิจและสังคม สภาที่สองแบบนี้เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ เช่น สหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม เป็นต้น

---

<sup>4</sup>สำหรับสภาคู่นี้ ในการปกครองระบบประธานาธิบดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของสหรัฐอเมริกา ก็ถือได้ว่าเป็นความเหมาะสม ทั้งนี้ เพราะระบบสหพันธรัฐจะต้องประกอบไปด้วยสภาของประชาชน ซึ่งมีผู้แทนของแต่ละมลรัฐ เป็นอัตราส่วนกับอัตราส่วนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ ดังนั้น สภาที่สองหรือสภาสูงจึงมีสมาชิกวุฒิสภาเป็นตัวแทนต่างๆ กัน อังโน มนตรี รูปสุวรรณ กฎหมายรัฐสภา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2545 หน้า 38

<sup>5</sup>มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง LW 202 (H) โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2542 หน้า 38-40

ในประเทศฝรั่งเศส สมัยประธานาธิบดีเดอโกล ได้เคยเสนอให้ประชาชนลงประชามติ เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาที่สองจาก เซนาท์ (Sénate) เป็นสภาที่สองที่มาจากกลุ่มเศรษฐกิจและสังคม แต่ปรากฏว่า ประชาชนลงมติไม่เห็นชอบด้วย เมื่อวันที่ 27 เมษายน 1969

4. สภาที่สองมาจากการเลือกตั้ง การที่มีสภาที่สองมาจากการเลือกตั้งจำเป็นที่จะต้องให้มีลักษณะแตกต่างไปจากการเลือกตั้งของสภาที่หนึ่ง วิธีการหนึ่งก็คือสมาชิกของสภาที่สองต้องมาจากระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างจากการเลือกตั้งของสภาที่หนึ่ง โดยทั่วไปก็คือมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม หรือวิธีการเลือกตั้งที่ต่างกัน เช่น ในสภาที่หนึ่งใช้แบบการเลือกตั้งเสียงข้างมาก ในสภาที่สองใช้แบบสัดส่วน นอกจากนั้นก็เป็นประเด็นเรื่องอายุของสองสภาที่ต้องต่างกันในการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครฯ ทั้งนี้ เพื่อที่สภาที่สองจะได้นำความรู้ ประสบการณ์มาช่วยเสริมการทำงานของสภาที่หนึ่ง (สภาล่าง) ได้ ในเรื่องของวาระการดำรงตำแหน่งก็เช่นเดียวกัน จำเป็นที่จะต้องมีการดำรงตำแหน่งที่นานกว่า

#### พรรคการเมืองของอังกฤษ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การแบ่งแยกแนวความคิดของชาวอังกฤษออกเป็นสองฝ่าย เริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 หลังจากการปฏิวัติ เมื่อ ค.ศ. 1648 และเมื่อมีการสถาปนาระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยม็องคังซ์ตรีย์ชื่อพระเจ้าชาลส์ที่สองขึ้นครองราชย์เมื่อ ค.ศ. 1660 แต่ความจริง การแบ่งแยกความคิดเกิดหลังจากยุคของการปฏิรูป แต่ยึดถือลักษณะของความเป็นศัตรูกับศาสนา พวกพรีเตียนโจมตีวัดอังกิลล์ และเป็นศัตรูกับระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เคารพต่อหลักนิติธรรม

พวกฝ่ายกษัตริย์สนับสนุนวัดอังกิลล์ และปกป้องสิทธิของกษัตริย์ที่มีเหนือกว่ารัฐบาล

เมื่อเวลาผ่านไป จึงมีการแบ่งแยกเป็นพวกวิกส์ (whigs) และพวกทอรี (tories) จนกระทั่งระหว่างสงคราม ปี 1648 ถึง 1688 ทำให้สองพวกนี้แบ่งกันอย่างเด่นชัด ฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์มีชื่อว่า พวกทอรี (tories) อีกฝ่ายหนึ่งเป็นพวกสนับสนุนสภาต่อต้านกษัตริย์ซึ่งประกอบด้วยพวกขุนนางเจ้าของที่ดิน พ่อค้า พวกนี้มีชื่อว่า วิกส์ (whigs)

การแบ่งแยกความคิดเห็นของชาวอังกฤษในระยะเริ่มต้นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแนวความคิดในทางชนชั้น ในแต่ละพรรคการเมืองจะมีชนชั้นแทบทุกชนชั้นอยู่จนกระทั่งเมื่อเกิด



มีพรรคกรรมกร จึงเริ่มมีการกล่าวถึง “ชนชั้น” ทั้งนี้ เพราะอังกฤษนั้นประสบความสำเร็จใน รูปแบบของรัฐสภาอย่างไม่มีข้อได้เปรียบระบบรัฐสภาแบบฝ่ายข้างมากสามารถประสานกับ เสถียรภาพของรัฐบาลและความเคารพต่อเสรีภาพ

#### **ความสัมพันธ์พิเศษระหว่างพรรคการเมืองอังกฤษ**

สหราชอาณาจักรถูกอธิบายว่ามีการปกครองโดยรัฐบาลของพรรคการเมืองหนึ่ง ซึ่ง อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายค้าน และอยู่ภายใต้การตัดสินใจของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

พรรคการเมืองถูกแสดงออกตามประเพณีว่า เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อครอง อำนาจ เป็นตัวแทนของความคิดเห็น หรืออย่างน้อยส่วนหนึ่งของความคิดเห็นและแน่นอน ที่สุด พรรคการเมืองต้องพร้อมที่จะเป็นรัฐบาล

ในความเป็นจริง ตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 สหราชอาณาจักร มีพรรคการเมืองสองพรรค ที่ผลัดกันเป็นรัฐบาล ยกเว้นในระยะสั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1906 พวกอนุรักษนิยมและพวกเสรีนิยม ซึ่งเป็นผู้สืบต่อจากพวกทอริและพวกวิกส์ ตั้งแต่ ค.ศ. 1935 พวกอนุรักษนิยมกับพรรคกรรมกร ในยุค ค.ศ. 1922 ถึง 1935 เป็นช่วงที่พรรคกรรมกรเข้ามาแทนที่พรรคเสรีนิยม เป็นยุคเดียว ที่มีระบบสามพรรค (Tripartisme) และรัฐบาลผสม และเป็นช่วงที่เกิดปัญหาในเรื่องระบบ การเมืองของอังกฤษ

ดังนั้น จึงควรทราบถึงเหตุผลของการเกิดระบบสองพรรค และเหตุผลที่ระบบสอง พรรคยังคงดำรงอยู่

#### **เหตุผลของการกำเนิดระบบสองพรรคของอังกฤษ**

มีองค์ประกอบหลายประการที่มีส่วนทำให้เกิดการแบ่งแยกในแนวความคิด ที่สำคัญ ก็คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับความแตกต่างทางความคิดในด้านศาสนา ซึ่งเราจะพบว่ามีฝ่ายที่นับถือ ประเพณีคาทอลิก ซึ่งต่อมาถูกประยุต์โดยพวกอังกลิคัล ซึ่งเป็นพวกที่นิยมกษัตริย์ และเป็น พวกอนุรักษนิยม กับอีกฝ่ายหนึ่งที่นิยมรัฐสภา เป็นพวกที่มีหัวก้าวหน้า ดังนั้น พอสรุปได้ว่า ชาวอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายใหญ่ๆ คือ ฝ่ายอนุรักษนิยม กับฝ่ายก้าวหน้า

ตลอดระยะเวลาเป็นศตวรรษ ประเทศอังกฤษประสบปัญหาใหญ่ๆ ในลักษณะสอง แนวทางโดยตลอด เมื่อต้นศตวรรษที่ 12 ทางเลือกของปัญหาก็คือ 2 แนวทาง กล่าวคือ ทาง ที่หนึ่ง การคงรักษาอำนาจกษัตริย์ไว้ (โดยการสนับสนุนจากฝรั่งเศส) หรือการพัฒนาไปสู่ การมีอำนาจของรัฐสภา ในปลายศตวรรษที่ 18 อังกฤษก็ประสบปัญหาการต่อสู้ระหว่างแนว ความคิดทางปฏิวัติซึ่งมาจากฝรั่งเศสกับแนวความคิดตรงกันข้าม ในศตวรรษที่ 19 ก็มีทาง

เลือกระหว่างแลกเปลี่ยนทางการค้าอย่างเสรีกับระบบการกีดกันทางการค้า ในปัจจุบันก็มี การเลือกระหว่างแนวความคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ กับสังคมนิยมแบบปฏิรูป การต่อสู้ระหว่าง ความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับสหรัฐอเมริกากับการเข้าร่วมเป็นสมาชิกประชาคมยุโรป

### **เหตุผลของการคงอยู่ของระบบสองพรรคในประเทศอังกฤษ**

เหตุผลมีอยู่หลายประการ ขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพรรคการเมือง การจัดองค์กร และ หัวใจของระบบสองพรรคอยู่ที่วิธีการคิดคะแนน

#### **- หน้าที่ของพรรคการเมือง**

ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในอังกฤษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ ความต้องการในการครองอำนาจ มีส่วนสำคัญที่คงระบบสองพรรคไว้ พรรคการเมืองแต่ละ พรรคมีผลประโยชน์จากการแข่งขันในการครองอำนาจ ข้อได้เปรียบประการหนึ่งก็คือเมื่อ ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้งแล้ว ก็มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลเอง ไม่ต้องจัดตั้งรัฐบาลผสมยกเว้น ในสมัยที่มีระบบสามพรรค ซึ่งจำเป็นต้องมีรัฐบาลผสม แต่นับตั้งแต่เมื่อพรรคเสรีนิยมได้ พ่ายแพ้อย่างมาก พวกอนุรักษนิยมกับพรรคกรรมกรก็รวมตัวพยายามทำลายพรรคเสรีนิยม ให้สูญหายไป

ในความหมายตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่ต้องการเป็นรัฐบาลจะต้องใช้ความ พยายามอย่างมาก ตัวอย่างเช่น การเกิดขึ้นของพรรคกรรมกร มีความยากลำบากมาก แม้ จะได้รับการสนับสนุนจากสหพันธ์กรรมกรก็ตาม

นอกจากนี้ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องพยายามจัดตั้งองค์กรของพรรค ตามโครงสร้างของรัฐบาล อาทิ พรรคฝ่ายค้านต้องจัดตั้งรัฐบาลเงาขึ้นมา

#### **- การจัดองค์กรของพรรคการเมือง**

มีข้อน่าสังเกตว่ามีความพยายามอย่างมากที่จะลดความขัดแย้งภายในพรรค พรรคที่ยอมรับว่ามีความแตกแยกภายในมักจะไม่ได้รับความเชื่อถือ ตัวอย่างเช่น พรรคเสรี นิยมที่แตกแยกกันมากในการเลือกตั้ง ปี 1922 ในที่สุดก็ถูกกำจัดออกจากเวทีทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม องค์กรประกอบสำคัญในการคงระบบสองพรรคอยู่ที่ระบบเลือกตั้ง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

#### **- การเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง**

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว มีส่วนทำให้ระบบสองพรรคมี ความมั่นคงและถาวรตลอดกาล

พรรคเสรีนิยม ซึ่งถูกปรากฏขึ้นเหมือนกับเป็นพรรคที่จะเข้าแทนที่สองพรรคใหญ่ ก็ต้องประสบปัญหาที่อาจนำไปสู่การสูญสิ้น

บทบาทของพรรคการเมืองอังกฤษ ซึ่งแม้จะมีสองพรรคการเมืองหลัก ได้แก่ พรรคอนุรักษ์นิยม และพรรคกรรมกร (พรรคแรงงาน) ก็ยังมีพรรคอันดับรองลงมา ได้แก่ พรรคร่วมเสรีนิยม พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย และพรรคการเมืองเล็กๆ อีกเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้จากที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า พรรคการเมืองในอังกฤษเกิดจากกลุ่มคนและเจตนาารมณ์ที่มีความหลากหลาย และต้องการที่จะผลักดันแนวคิด นโยบายนั้นๆ ในการบริหารประเทศ จึงมิได้เป็นเรื่องแปลกที่จะมีพรรคเล็กพรรคน้อยเกิดขึ้นในประเทศนี้ สำหรับบทบาทของพรรค ได้แก่ การที่พรรคจะเป็นผู้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่มีการสมัครอิสระตามที่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย พรรคจะเป็นผู้เลือกเขตเลือกตั้งของผู้สมัคร การสับเปลี่ยนตัวผู้สมัคร ผู้สมัครจะมีความสำคัญน้อยกว่าพรรค เพราะผู้เลือกตั้งนิยมเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล พรรคคือองค์กรที่จะต้องเป็นผู้ไปตั้งรัฐบาลในอนาคต โดยหัวหน้าพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้ง ได้รับเสียงข้างมาก จะเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีก็จะมาจากผู้ที่ผ่านการเลือกตั้งมาแล้วครั้งหนึ่ง ทั้งนี้รวมถึงตัวนายกรัฐมนตรีด้วย โดยมีวิป (whip) ทำหน้าที่ควบคุมเสียงสนับสนุนของพรรคการเมือง

#### สภาสามัญของอังกฤษ

ประกอบด้วย จำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) 635 คน มาจาก 4 ส่วน อังกฤษ 481 ที่นั่ง สกอตแลนด์ 71 ที่นั่ง Pays de Galles 71 ที่นั่ง และอุสเตอร์ 12 ที่นั่ง รวมกันเรียกว่าสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตามระบบเลือกตั้งไม่ได้สะท้อนความคิดเห็นของสาธารณชนอย่างแท้จริง เพราะระบบเลือกตั้งที่ใช้ยังมีส่วนทำลายพรรคการเมืองพรรคเล็ก และยังมีส่วนทำให้กลุ่มอาชีพที่เข้าไปนั่งในสภาไม่เท่าเทียมกัน พวกกรรมกรประเภททำหัตถกรรมมีตัวแทนน้อยมากในสภา แต่ในระยะหลังก็เริ่มมีอัตราเพิ่มขึ้น ระหว่างสงครามโลกสองครั้ง ส.ส. ประมาณ 40% เป็นพวกขุนนางซึ่งต่อมาถูกแทนที่โดยผู้แทนที่มาจากอาชีพอิสระ กลุ่มอาชีพเหล่านี้จะมีอยู่ทั้งภายในพรรคอนุรักษ์นิยมและพรรคกรรมกร ตัวอย่างเช่น ในพรรคกรรมกรเมื่อปี ค.ศ. 1950 จากจำนวนผู้สมัคร 617 คน มีกรรมกรประเภทหัตถกรรมอยู่เพียง 92 คน จริงอยู่ในสภาสามัญ แม้จะไม่ใช่สภาของพวกชนชั้นสูง แต่ส่วนหนึ่งเป็นพวกอนุรักษ์นิยม จะมี ส.ส. ที่มาจากโรงเรียนของรัฐที่มีชื่อเสียง (ตัวอย่างเช่น Eton, Harrow, Winchester, Rugby, etc.) ซึ่งหมายความว่า ชาวอังกฤษโดยทั่วไปยังคงให้ความเชื่อมั่นในชนชั้นผู้นำที่เป็นพวกปัญญาชน

ในแง่ทางเทคนิคทางกฎหมาย ข้าราชการประจำไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ ส่วนกรณีที่มีคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งนั้น จะมีคณะกรรมการพิเศษ ในแต่ละเขตเลือกตั้ง (หลังจากการปฏิรูปซึ่งเสนอโดย Disraeli เมื่อ ค.ศ. 1868) ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาผลสรุปของคณะกรรมการพิเศษชุดนี้ นอกจากนี้ ในกรณีที่มีตำแหน่งว่างจะมีการเลือกตั้งซ่อมได้

#### การจัดองค์กร

การจัดองค์กรของสภาสามัญจะสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางกฎหมายและความมีอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้หลังจากที่ฝ่ายสภานั้นฝ่ายนิยมระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่การจัดองค์กรนี้ถูกบิดเบือนโดยใช้ความเป็นอิสระเข้าต่อต้านรัฐบาล ทั้งนี้โดยอ้างว่าสภาต้องรับใช้ประชาชนหรือปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชน

อายุของสภาสามัญแต่เดิมกำหนดไว้ 7 ปี ตามกฎหมายชื่อ "le Septennial act de 1715" ต่อมาได้ลดเหลือ 5 ปี โดยกฎหมาย "Parliament act" ปี 1911

สภาสามัญสามารถประชุมแบบถาวรในทางทฤษฎี และในทุกกรณีสามารถเปลี่ยนแปลงสมัยประชุมได้ด้วยตนเอง นอกจากในการเปิดสมัยประชุมของสภา จะมีพระราชพิธีโดยกษัตริย์แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาของสมัยประชุมเอง

#### สิทธิและเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาสามัญ

หลักเรื่องเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาสามัญได้แก่ "หลักการไม่ถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย" (Inviolabilité), เสรีภาพในการพูด, สิทธิในการเข้าเยี่ยมคารวะพระมหากษัตริย์ผ่านทางประธานสภา, สิทธิในการแก้ไขวิธีการประชุมสภา, การอนุญาตให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมสภา, สิทธิในการห้ามโฆษณารายงานการประชุมสภา, (ไม่ได้ถูกใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1762), สิทธิในการดำเนินคดีกับนักหนังสือพิมพ์ที่ไม่แสดงความเคารพต่อสภา

#### บุคลิภาพ บทบาท และความสำคัญของประธานสภาสามัญ

ประธานสภาเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งเช่นเดียวกับรัฐบาล นับตั้งแต่สมัยยุคกลาง ประธานสภาจะแต่งตั้งเสื่อครุย และโล่ ซึ่งแบบประเพณีแต่ดั้งเดิม ประธานสภาจะเป็นผู้ปกป้องอภิสิทธิ์ของสภาสามัญ และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการประชุมสภา

อำนาจของประธานสภาที่อยู่เหนือสมาชิกสภามาจากการวางตนเป็นกลาง แต่ก็ยังมีข้อนำสั่งเกิดอยู่หลายประการ กล่าวคือ โดยทั่วไปประธานสภาจะได้รับเลือกตั้งโดยไม่มี การแข่งขัน ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างพรรคการเมือง ในแบบพิธีแล้วในช่วงเปิดสมัยประชุม

ของสภา เลขานุการสภาจะสอบถามไปยังฝ่ายข้างมากและฝ่ายค้าน เพื่อให้เสนอประธานสภา โดยทั่วไปจะมีรายชื่อเพียงชื่อเดียวยกเว้นปี ค.ศ. 1951 ซึ่งมีการอภิปรายกันมาก เพราะฝ่ายอนุรักษนิยมต้องการให้สมาชิกของตนเป็นประธานสภา

ในการเลือกตั้งทั่วไป ประธานสภาจะได้รับเลือกตั้งเสมอ ยกเว้นในเดือนกุมภาพันธ์ 1974 ประธานสภามักจะไม่ออกเสียงลงคะแนน ยกเว้นกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ซึ่งก็เกิดขึ้นได้ยาก

เมื่อประธานสภานั่งเป็นประธานในที่ประชุม ประธานสภาจะเป็นผู้ควบคุมการประชุมสภา การเข้าออกจากห้องประชุมต้องแสดงความเคารพต่อประธานสภาก่อน คำอภิปรายสมาชิกต้องผ่านประธานสภา ซึ่งก็เป็นการหลีกเลี่ยงการโต้เถียง ประธานสภาจะเป็นผู้กำหนดตัวผู้อภิปราย ควบคุมให้การอภิปรายตรงประเด็น นอกจากนี้ ประธานสภาจะมีบัลลังก์สูงและมีอำนาจตามแบบประเพณี บทลงโทษที่ประธานสภาใช้ที่รุนแรงที่สุดก็คือการขานชื่อ ส.ส. นั้นต่อหน้าสาธารณะ

#### ลักษณะทั่วไปของกระบวนการนิติบัญญัติ

สมาชิกสภาสามัญมีอำนาจในการริเริ่มการตรากฎหมาย เรียกว่า "private member's bills" แต่กฎหมายส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล (government bills) ทั้งนี้ เพราะกระบวนการทางนิติบัญญัติเปิดโอกาสแก่ร่างกฎหมายของรัฐบาลมากกว่า นอกจากนี้ ถ้าเป็นร่างกฎหมายของฝ่ายข้างมากในสภา ปกติก็จะเสนอโดยทำเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายค้านมักจะไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภา

#### สภาขุนนาง

##### องค์ประกอบ

สภาขุนนางเป็นสถาบันที่กล่าวได้ว่ามีเกียรติยศ นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา สมาชิกสภาขุนนางมีจำนวนประมาณ 1,000 คน ในจำนวนนี้จะมีสมาชิกสภาขุนนางประมาณ 800 คน ที่ได้รับแต่งตั้งโดยกษัตริย์ นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนจาก L'Ecosse (ตามกฎหมายลงวันที่ 31 กรกฎาคม 1963) สมาชิกสภาขุนนางจากไอร์แลนด์ และหลังจากประกาศใช้กฎหมายลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 1958 ก็มีสมาชิกสภาขุนนางประเภทดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ซึ่งแต่งตั้งโดยสถาบันกษัตริย์ (ปัจจุบันมีจำนวน 31 คน) นอกจากนี้ ยังมี Lord d' Appel ซึ่งเป็นผู้พิพากษาชั้นสูง แต่งตั้งและดำรงตำแหน่งตลอดชีวิตอีก 9 คน และมีสมาชิกประเภทที่เป็นสังฆนายกอีก 26 คน

สำหรับสตรีก็สามารถเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้ (ตั้งแต่ ค.ศ. 1958) ปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 20 คน

สมาชิกสภาขุนนางโดยส่วนใหญ่เป็นพวกอนุรักษนิยมจากจำนวนสมาชิกประมาณ 1,000 คน จะมีสมาชิกสภาขุนนางที่มาจากพรรคกรรมกรประมาณไม่กี่สิบคน

สภาขุนนางเกือบไม่มีอำนาจในทางการเมือง และมีหน้าที่ทางตุลาการ ซึ่งยังคงเก็บรักษาไว้สำหรับสมาชิก 9 คน ที่เป็น Lord d' Appel ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่รัฐบาลฝ่ายพรรคกรรมกรต้องการแก้ไขแต่ก็ทำไม่สำเร็จ

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า บทบาทของพรรคการเมืองของอังกฤษนั้นมิได้จำกัดอยู่แต่ก่อนการเลือกตั้งหรือในขณะที่มีการรณรงค์หาเสียงเพียงเท่านั้น แต่มีทั้งบทบาทบัญญัติตามกฎหมาย และจารีตประเพณี ที่ระบุให้พรรคการเมืองโดยสภานิติบัญญัติสามารถทำงานควบคุมฝ่ายบริหารอยู่ได้ตลอดเวลา ถึงขนาดที่มีคำกล่าวที่ว่า "รัฐสภาอังกฤษสามารถเปลี่ยนแปลงได้ทุกอย่าง ยกเว้นเปลี่ยนเพศชายเป็นเพศหญิง" โดยวิธีการไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย, การตั้งกระทู้ถาม, การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ว่างใจ, การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบ, การควบคุมงบประมาณการใช้จ่ายเงิน, อำนาจในการให้ความเห็นชอบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การสืบราชสันตติวงศ์ การทำสนธิสัญญา การประกาศสงคราม การตีความรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูง และอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งบทบาทของสภานิติบัญญัตินี้คงปฏิเสธมิได้ว่า เป็นบทบาทเดียวกันของพรรคการเมืองนั่นเอง ในการทำหน้าที่

### บทที่ 3 พรรคการเมืองในเยอรมัน

หากพิจารณาเพื่อจัดวางระบบการปกครองของเยอรมันแล้ว จะต้องพิจารณาในส่วน  
ของหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นประการสำคัญ เพื่อที่จะระบุให้ได้ว่า พื้นฐานของหลักการ  
แบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนี้เป็นพื้นฐานที่สนับสนุนให้การเมืองการปกครองของเยอรมันเป็น  
รูปแบบระบบประธานาธิบดีหรือรูปแบบระบบรัฐสภา นั่นคือ จุดที่จะต้องทำการตรวจสอบถึง  
บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร หากบทบาทดังกล่าวมีน้อย ในจุด  
ดังกล่าวนี้ ก็จะทำให้ความเข้มแข็งของประธานาธิบดีมีขึ้น ซึ่งถือเป็นรากฐานของการปกครอง  
ในระบบประธานาธิบดี แต่หากบทบาทดังกล่าวเป็นแต่เพียงในนาม ประธานาธิบดีกระทำ  
เพียงเป็นประมุขของประเทศ เป็นตัวแทนของสหพันธรัฐ ในกฎหมายระหว่างประเทศ ต้อนรับ  
ทูตานุทูตจากต่างประเทศ ในกรณีดังกล่าวนี้ บทบาทการเมืองการปกครองจึงไปตกอยู่ที่  
สมุคัลย์แห่งการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะกระทำจากสภานิติบัญญัติ  
จึงถือเป็นรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภานั้นเอง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึง  
หลักการพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นข้อสรุปและเป็นจุดที่จะชี้ถึงบทบาทของพรรคการ  
เมืองเยอรมันต่อไป

ในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนของเยอรมัน<sup>1</sup> ภายหลังจากที่มีการรวมตัวกันของทั้ง  
เยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก เข้าเป็นประเทศเดียวกัน ในระบบสหพันธสาธารณ  
รัฐ ที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และเป็นสังคมนิยมหรือเป็นรัฐสังคมนิยม  
แบบรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างกว้างของประชาชนไว้  
และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชน มีผู้แทนราษฎรในสภาของสหพันธรัฐ  
(Bundestag) เลือกตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรง เสรี เสมอภาค และโดย  
ลับ ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วประเทศ ประชาชนผู้มีอายุครบ 18 ปี มีสิทธิออกเสียง

<sup>1</sup>กมลชัย รัตนสกววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหา  
วิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 4-12.

เลือกตั้ง และที่บรรลุนิติภาวะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง สภาสหพันธรัฐเลือกตั้งทุก 4 ปี และเป็นองค์กรที่ออกกฎหมายที่สำคัญที่สุดของประเทศ จากหลักการดังกล่าวนี้ จุดที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือถ่วงดุลย์อำนาจในการปกครองจึงอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) กับฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นตัวประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี

**ประธานาธิบดี** รัฐธรรมนูญของเยอรมันตามมาตรา 54 และมาตรา 59 ได้กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศเป็นตัวแทนของสหพันธรัฐในกฎหมายระหว่างประเทศ และลงนามในนามของสหพันธรัฐในสัญญากับต่างประเทศ ตลอดจนต้อนรับทูตานุทูตแขกต่างประเทศ ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งโดยทางอ้อม ประกอบด้วยสมาชิกของสภาผู้แทนสหพันธรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกของสภาที่ปรึกษาที่เลือกมาให้มีหน้าที่เพียงอย่างเดียวคือ เลือกประธานาธิบดี สภาที่ปรึกษา (Bundesrat) คือ กลุ่มผู้แทนจากมลรัฐ ประกอบด้วยสมาชิกที่รัฐบาลมลรัฐเลือกสรรและส่งมา รัฐบาลสหพันธรัฐจะต้องแจ้งการดำเนินงานให้สภาที่ปรึกษาทราบ

**นายกรัฐมนตรี** (Bundeskanzler) และรัฐมนตรีของสหพันธรัฐ (Bundesminister) รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ตามมาตรา 62 มาตรา 65 และมาตรา 69 ให้รัฐบาลสหพันธรัฐประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของสหพันธรัฐ นายกรัฐมนตรีได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐโดยคำแนะนำของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดนโยบายทางการเมือง และเป็นผู้รับผิดชอบทางการเมือง นายกรัฐมนตรีจะตั้งรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งให้เป็นตัวแทนของตนทำหน้าที่เป็นรองนายกรัฐมนตรีด้วย รัฐมนตรีสหพันธรัฐถูกแต่งตั้งและถอดถอนโดยประธานาธิบดีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคนจะบริหารงานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนอย่างอิสระ และภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง ตามมาตรา 64 และมาตรา 65 ส่วนการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนสหพันธรัฐขึ้นใหม่ตามมาตรา 69 วรรคสอง

**รัฐสภา** กฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Prinzip des Gewaltenteilung) เพื่อมิให้อำนาจรัฐมาอยู่ในมือของคนคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน โดยแบ่งการใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 ส่วน ตามมาตรา 20 วรรคสอง คือ

1. **อำนาจนิติบัญญัติ** กฎหมายสหพันธรัฐออกโดยสภาสหพันธรัฐโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษา ได้แก่ การแก้กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่



เกี่ยวกับผลประโยชน์ของมลรัฐ ในกรณีที่กฎหมายไม่กำหนดว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาชอบที่จะคัดค้านได้ตามมาตรา 77 และมาตรา 78

ในขอบเขตของการปกครองตนเองมลรัฐชอบที่จะออกกฎหมายเองได้ การใช้อำนาจรัฐและการปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐอยู่ในเขตอำนาจของมลรัฐ หากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นตามมาตรา 30 ในขณะที่กฎหมายของสหพันธรัฐมีผลบังคับกับประชาชนทุกคน กฎหมายของมลรัฐมีผลเฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตของมลรัฐนั้นๆ ตามมาตรา 30 กำหนดให้กฎหมายของสหพันธรัฐมีลำดับชั้นที่สูงหรือเหนือกว่ากฎหมายของมลรัฐ (Bundesrecht Bricht Landesrecht)

รัฐธรรมนูญจะกำหนดขอบเขตอำนาจระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐ โดยกำหนดไว้ชัดเจนว่ากฎหมายเรื่องใดที่มลรัฐออกได้หรือไม่ได้ไว้ดังนี้

(1) กฎหมายที่จำกัดไม่ให้มลรัฐออก (Ausschließliche Gesetzgebung) มีบางเรื่องเท่านั้นที่ออกได้เฉพาะสหพันธรัฐ รายละเอียดของอำนาจการออกกฎหมายในเรื่องนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 73 ตัวอย่างเช่น กิจการต่างประเทศรวมถึงการป้องกันประเทศ ระบบเงินตราและการกำหนดเวลา (Zeitbestimmung) ความเป็นเอกภาพของเขตภาษีและเขตการค้า การรถไฟและการจราจรทางบก การสื่อสารทางไปรษณีย์ และการโทรศัพท์ เป็นต้น กิจการดังกล่าวข้างต้นนี้ มลรัฐจะมีอำนาจออกกฎหมายก็ต่อเมื่อปรากฏว่ากฎหมายสหพันธรัฐมอบหมายไว้เป็นพิเศษ ตามมาตรา 71

(2) กฎหมายที่ออกได้ทั้งมลรัฐและสหพันธรัฐ บัญญัติไว้ในมาตรา 74 (Konkurrierende Gesetzgebung) ตัวอย่างเช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา การบังคับคดีทางอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความ พระธรรมนูญศาล การทนายความ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในอสังหาริมทรัพย์ และการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย สถานภาพทางบุคคล กฎหมายเกี่ยวกับการสมาคมและการชุมนุม กฎหมายแรงงาน เศรษฐกิจ ประกันสังคม การสนับสนุนการค้าทางวิชาการ การเดินเรือ เดินรถ ตลอดจนการสร้างและดูแลทางหลวง เป็นต้น กิจการดังกล่าวข้างต้นนี้มลรัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายได้ ตราบใดที่สหพันธรัฐยังไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวสหพันธรัฐจะบัญญัติกฎหมายเหล่านี้ เมื่อเล็งเห็นว่าประสงค์จะให้ทุกมลรัฐมีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ อย่างเดียวกัน ตามมาตรา 72 นอกจากกิจการดังกล่าวมาแล้ว สหพันธรัฐจะออกกฎหมายไว้อย่างกว้างๆ (Rahmengesetze) ได้ และมลรัฐจะต้องพิจารณาขอบเขตนโยบายดังกล่าวในการออกกฎหมายของตนเอง ตัวอย่างเช่น นิติสัมพันธ์ของข้าราชการของมลรัฐ หรือขององค์กรปกครองตนเอง (Gemeinde)

2. อำนาจบริหาร (Vollziehende Gewalt) งานของอำนาจบริหาร คือ การปฏิบัติหรือดำเนินการบริหารตามกฎหมาย องค์กรที่รับผิดชอบ คือ รัฐบาล และฝ่ายปกครองของสหพันธ์รัฐ มลรัฐ และองค์การปกครองตนเอง การกระทำของฝ่ายบริหารไม่เฉพาะกระทำตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ภายในขอบเขตของกฎหมายฝ่ายบริหารยังกระทำการริเริ่มสร้างสรรค์ได้ในขอบดุลพินิจของตนเอง การกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหมด คือ มาตรการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการที่เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsakt) ในทางปฏิบัติจะอยู่ในรูปของข้อกำหนด คำสั่งต่างๆ ใบอนุญาต การปฏิเสธคำร้อง หรือการพิสูจน์สิทธิของประชาชนภายใต้กฎหมายปกครอง รัฐบาลสหพันธ์รัฐจะอยู่ในสถานะทางการเมืองที่สูงสุดของอำนาจบริหาร องค์การปกครองต่างๆ อยู่ภายใต้อำนาจการดูแลของรัฐบาลสหพันธ์รัฐ

รัฐธรรมนูญจะมุ่งถึงงานด้านปกครองต่างๆ ที่เป็นของสหพันธ์รัฐ และมีธุรการด้านบริหารของตนเอง เช่น การต่างประเทศ การคลังของสหพันธ์รัฐ การรถไฟ การไปรษณีย์ และการทหาร งานของสหพันธ์รัฐอาจมอบให้มลรัฐทำหรือดำเนินการได้ (Auftragsangelegenheit) ตามมาตรา 85 ในกรณีดังกล่าวเจ้าพนักงานของมลรัฐจะต้องฟังคำสั่งจากเจ้าพนักงานของสหพันธ์รัฐซึ่งอยู่ในลำดับอำนาจปกครองที่สูงกว่า และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว (Weisungen) มลรัฐไม่ได้กระทำหรือปฏิบัติงานในขอบเขตอำนาจและกฎหมายของตน แต่เป็นการใช้อำนาจปกครองของสหพันธ์รัฐ การตรวจและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกิจการดังกล่าวของเจ้าพนักงานสหพันธ์รัฐลำดับสูงกวานี้ จะตรวจสอบควบคุมทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยในเนื้อหาของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กล่าวคือการใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวของเจ้าพนักงานชั้นต้น ถ้าสหพันธ์รัฐมีงานใหม่เพิ่มมากขึ้น สหพันธ์รัฐก็ชอบที่จะมอบหมายงานนี้ให้แก่ส่วนราชการอื่น โดยออกเป็นกฎหมายตามมาตรา 87 วรรคสาม กรณีที่มลรัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายเอง มลรัฐก็เป็นฝ่ายปกครองเองโดยอิสระ ตามมาตรา 83

3. อำนาจตุลาการ เป็นองค์กรที่อิสระ มอบความไว้วางใจนี้ให้แก่ผู้พิพากษาที่อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น อำนาจนี้ใช้โดยศาลต่างๆ

(1) ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ วินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ (Bundesverfassungsgericht) เช่น ขอบเขตสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์รัฐ กรณีที่มีความเห็นแตกต่างกัน หรือมีข้อสงสัยว่ากฎหมายสหพันธ์รัฐและกฎหมาย

มลรัฐสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อพิพาทระหว่างมลรัฐด้วยกัน พรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การกระทำที่กระทบกระเทือนสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrechte) ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะผู้ปกป้องรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเหนือศาลทั้งปวง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรรัฐธรรมนูญทุกองค์กรผูกพันศาลและองค์กรฝ่ายปกครองด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับความมีผลบังคับของกฎหมายสหพันธรัฐและกฎหมายมลรัฐ จะมีผลยกเลิกเมื่อเป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ

(2) ศาลยุติธรรม (Ordentliche Gerichte) วินิจฉัยคดีความในทางแพ่งและอาญาทั้งปวง และคดีซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นๆ อำนาจศาลยุติธรรมนี้ใช้โดยศาลชั้นต้นระดับล่าง เปรียบเทียบศาลไทย คือ ศาลแขวง ศาลชั้นต้นมลรัฐ ศาลสูงมลรัฐ และศาลสูงสหพันธรัฐ เปรียบเทียบศาลไทย คือ ศาลฎีกา

(3) ศาลพิเศษ (Besondere Gerichte) ตามมาตรา 101 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดว่าอาจจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง ได้แก่ ศาลปกครอง, ศาลแรงงาน, ศาลสังคม, ศาลภาษีอากร เป็นต้น

## พรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน

การให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองนี้มีปรากฏอยู่ในกฎหมายพื้นฐาน<sup>2</sup> ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 21 โดยมีหลักการคือ

1. พรรคการเมืองจะต้องเข้าร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของรัฐ การก่อตั้งพรรคการเมืองย่อมเป็นไปโดยเสรี การจัดระเบียบภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย

2. พรรคการเมืองซึ่งตามจุดประสงค์และความประพฤติของผู้ฝึกฝีมุ่งที่จะกระทบกระทั่งระเบียบอันเป็นรากฐานเสรีประชาธิปไตย หรือที่จะล้มล้างระเบียบนั้นหรือมุ่งที่จะกีดกันรายต่อความดำรงอยู่ของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมันย่อมเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ เป็นผู้วินิจฉัยปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

---

<sup>2</sup>บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง. จัดพิมพ์โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (ส.ก.ว.), 2538 หน้า 45.

3. กฎหมายของสหพันธรัฐจะได้กำหนดรายละเอียด มาตรา 21 अनुมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้<sup>3</sup> ได้บัญญัติประกันเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองไว้ ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการจำกัดได้ อันเป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของประชาชน ในการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง หรือการที่ต้องขออนุญาตจากรัฐก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใดๆ

การที่รัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการรับรองถึงความมีอยู่ของพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทั้งสามฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแฟรงเฟิร์ต พอลเดียร์เซ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค และรัฐธรรมนูญไวมาร์ ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมือง ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองในช่วงนั้นจึงมีสถานะเป็นองค์กรทางสังคม โดยไม่มีสถานะหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมายและเกิดขึ้นจากสิทธิเสรีภาพในการเมืองตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคมเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนได้ให้ความสำคัญและรับรองถึงความมีอยู่ของพรรคการเมืองไว้ด้วยเนื่องจากได้เป็นที่ยอมรับแล้วว่าพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ และมีส่วนสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าหากรัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law ยังคงใช้บังคับอยู่ พรรคการเมืองก็ต้องอยู่เสมออันหมายถึงการรับรองสถานะและความมีอยู่ของพรรคการเมืองตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law มาตรา 21 ไม่ได้เพียงแต่รับรองความมีอยู่ของพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ด้วย ทำให้พรรคการเมืองมีความแตกต่างจากองค์กรหรือสมาคมต่างๆ ไป โดยพรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็น หรืออุดมการณ์ทางการเมืองเหมือนกันและพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน

#### หน้าที่ของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งจะพิจารณาดังนี้

พรรคการเมืองต้องมีการจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

---

<sup>3</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เรื่องเดียวกัน. หน้า 74.

จากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ประเทศเยอรมันช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีแนวทางเป็นเผด็จการ ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันสนใจปัญหานี้จนบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 3 ว่า “การจัดระเบียบภายในพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย”<sup>4</sup>

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย คณะกรรมการพิจารณาคำความเป็นไปได้ของการยกร่างกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ. 1957 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกัน ในการลงคะแนนเสียง กรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก

2. พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรคตามพื้นที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขา จะมีการแบ่งองค์กรภายในและสามารถวางระเบียบในระดับสาขาพรรคได้อย่างอิสระ

3. ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินใจปัญหาต่างๆ

4. ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับจะต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก

5. การเลือกตั้งทุกประเภทเป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาที่หนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน

6. มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของพรรคให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรค หรือที่ประชุมผู้แทนของสมาชิกพรรค

7. การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนแบบลับ<sup>5</sup>

แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันมิได้มีบทบังคับว่าหากมีการฝ่าฝืนแล้วจะมีผลอย่างไรแต่เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองมาตรา 3 ได้บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

<sup>4</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เรื่องเดิม. หน้า 87.

<sup>5</sup>Rechtliche Ordnung, aao., S 166f. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

สมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมืองเท่าที่ใช้ได้ และจากการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับจึงสามารถนำมาตรา 134 BGB มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ กล่าวคือ หากระเบียบข้อบังคับของพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบนั้นๆ ย่อมเป็นโมฆะและมีผลให้มติหรือการดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นโมฆะตามไปด้วย โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ<sup>6</sup>

มีข้อสังเกตว่าหากมีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดไว้เกี่ยวกับหน้าที่ของพรรคการเมือง ในการจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยดังกล่าว ถือว่าระเบียบข้อบังคับของพรรคที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อหลักเกณฑ์เป็นโมฆะโดยอนุโลมตามกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 134 อันเป็นการพิจารณาเฉพาะตัวระเบียบข้อบังคับของพรรคที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าจะมีผลให้ระเบียบข้อบังคับนั้นมีผลอย่างไร แต่หากพิจารณาถึงผลกระทบต่อพรรคการเมืองโดยตรงนั้น ปรากฏว่าหากพรรคการเมืองใดที่มีระเบียบภายในพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยอมวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญและโดยคำวินิจฉัยดังกล่าวพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นอันถูกยกเลิกไป แต่ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะอ้างว่าพรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

#### เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้

หน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้เป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 4 ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ โดยเปิดเผย”

พรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายได้รายปี ซึ่งได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายในวันที่ 3 เดือนกันยายนของปีถัดไป และประธานสภาจะต้องส่งพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการต่อไป รายการดังกล่าวนี้จะต้องแสดงบัญชีรายรับของพรรคทั้งหมด โดยแยกรายรับของ

<sup>6</sup>M.Giinday, aao., S. 107 m.w.n. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย, หน้า 49.

พรรคทั้งหมด แยกรายรับของสาขาพรรคแต่ละสาขาออกจากกัน และมีการแบ่งแยกประเภทของรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 24 อนุมาตรา 2 Part G) เป็นต้นว่า ค่าบำรุงสมาชิก เงินบริจาค หรือสินเชื่อ เป็นต้น ในประเภทเงินบริจาคกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 25 ว่า หากผู้บริจากรายเดียวกันมีเงินบริจาคทั้งปี 20,000 มาร์ค พรรคการเมืองจะต้องลงชื่อ และที่อยู่รวมทั้งยอดบริจาคสุทธิของผู้บริจากรายนั้นไว้ในรายการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ลงชื่อของกลุ่มที่ทำการบริหารอุดหนุนพรรคได้ แทนที่จะกำหนดให้ลงชื่อได้เฉพาะบุคคล หรือนิติบุคคลเท่านั้น Prof.K.Stem เห็นว่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการความกระจ่างเกี่ยวกับเงินบริจาคนี้<sup>7</sup>

#### การยกเลิกพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองย่อมเป็นเป้าหมายแรกที่ระบอบเผด็จการจะต้องทำการกำจัด แต่ขณะเดียวกันระบอบเผด็จการก็อาจแฝงกายเข้ามาในคราบของพรรคการเมืองได้ ในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์นั้นจะมีการยกเลิกพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นกระทำความผิดอาญา กล่าวคือ ใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐ<sup>8</sup> เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถจัดการกับพรรคที่แฝงการเข้าตามวิธีทางแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตยได้

กฎหมายพื้นฐานจึงกำหนดในมาตรา 21 อนุมาตรา 2 ประโยคแรกว่า “ไม่ว่าโดยเป้าหมายของพรรคการเมืองเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของบรรดาผู้ที่ฝึกฝนในพรรคแล้ว พรรคการเมืองใดมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ” และในประโยคที่สอง กฎหมายพื้นฐานกำหนดตัวองค์กรที่ตัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้พิจารณาพิพากษาปัญหาขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้” เท่ากับว่ากฎหมายพื้นฐานกำหนดองค์ประกอบของความผิดที่พรรคการเมืองเป็นพรรคที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ และให้อภิสิทธิ์แก่พรรคการเมือง โดยอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้พิจารณา

---

<sup>7</sup>K. Stem Staatsredht I. 2. Aufl., Munchen อ้างในบุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของ ไทย, หน้า 50.

<sup>8</sup>ม. 14 Abs. 2 des Gesetzed zum Schutze der Republik vom 21.7. 1922, อ้างในบุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง, หน้า 90.

## ระบบการเลือกตั้ง

### คะแนนเสียงเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งมาตรา 4 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียงสองคะแนนเสียง

ก. คะแนนเสียงที่หนึ่ง เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้หนึ่งคน

ข. คะแนนเสียงที่สองเป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่บัญชีเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่ง<sup>9</sup>  
บัญชีเลือกตั้ง

พรรคการเมืองที่เข้าร่วมการเลือกตั้ง มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครในนามของตนได้ในระดับรัฐเท่านั้น (ไม่มีบัญชีรายชื่อระดับสหพันธ์) แต่ในการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรรที่นั่ง จะต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศมารวมกันทั้งหมด การให้เสนอชื่อระดับมีข้อดีคือ ทำให้การกระจายอำนาจการบริหารพรรคไปสู่ท้องถิ่น แต่ถ้าหากมีการใช้บัญชีระดับประเทศแล้ว จะทำให้กรรมการกลางของพรรคจะมีอำนาจมากเกินไป<sup>10</sup>

### การคิดคะแนนเสียง

การคิดคะแนนเสียงแบ่งเป็นสองประเภทคือ การคิดคะแนนเสียงที่หนึ่ง ตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 5 ใช้หลักคะแนนเสียงข้างมากกรอบเดียว คือผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากที่สุดเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตนั้น หากมีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ใช้วิธีจับสลาก

ส่วนการคิดคะแนนเสียงที่สอง เป็นการคิดคะแนนเสียงที่กำหนดว่าพรรคใดจะได้ที่นั่งในสภาเป็นจำนวนเท่าใด และการคิดคะแนนแบบนี้ยังส่งผลให้พรรคการเมืองที่เป็นพรรคเล็กพรรคน้อยถูกกีดกัน เห็นได้จากมาตรา 6 พรรค 6 ของกฎหมายเลือกตั้งที่กำหนดว่าพรรคใดได้รับคะแนนเสียงจากทั่วประเทศรวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมด หรือมีผู้แทนเขตไม่ถึง 3 เขต (3 คน) จะไม่ได้รับการพิจารณาจัดสรรที่นั่งตามสัดส่วน คะแนนดังกล่าวจึงสูญเปล่าใช้ไม่ได้ เว้นแต่พรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยของประเทศ

<sup>9</sup>บุญศรี มิวงศ์อุโฆษ, เรื่องเดิม, หน้า 36.

<sup>10</sup>W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts Zum Deutschen Bundestag, 3 Aufl., Köln, Bonn, München 1986, S. 144f., 154, อ้างในบุญศรี มิวงศ์อุโฆษ, เรื่องเดิม, หน้า 36.



นอกจากพรรคกรรมกรเกาหลีแล้ว ยังมีกลุ่มองค์กรมวลชนต่างๆ ที่เป็นแกนนำสนับสนุนช่วยเหลือพรรคกรรมกรเกาหลีในฐานะพันธมิตร เช่น แนวร่วมประชาธิปไตยเพื่อกรรมร่วมแผ่นดินปิตุภูมิ, พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเกาหลีเหนือ เป็นต้น

#### **สาธารณรัฐอิสลามอัฟกานิสถาน**

พรรคการเมืองที่ถูกกฎหมายมีเพียงพรรคเดียว คือ พรรคประชาธิปไตยประชาชนอัฟกานิสถาน (People's Democratic Party of Afghanistan PDPA) ซึ่งแต่เดิมเป็นพรรคนอกกฎหมาย และต่อมาได้รับการยอมรับจากสภาปฏิวัติในปี 1978 โดยมีองค์กรแนวร่วม คือ แนวร่วมปิตุภูมิแห่งชาติ (National Fatherland Front, NFF)

#### **ประเทศมอลต้า (Malta)**

เป็นประเทศที่มีหลายพรรค แต่มีเพียง 2 พรรคใหญ่เท่านั้น ที่ได้รับที่นั่งในสภาและผลักดันเปลี่ยนแปลงกันเป็นผู้บริหาร จึงจัดเป็นประเทศที่มีระบบ 2 พรรค ได้แก่

ก. พรรคชาตินิยม (Nationalist Party) Dr. Edward Fenechadani เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรี

ข. พรรคแรงงานมอลต้า (Malta Labour Party) Mario Vella เป็นหัวหน้าพรรค นอกจากนั้นยังมีพรรคเล็กๆ อีกเช่น พรรคคอมมิวนิสต์แห่งมอลต้า (Communist Party of Malta) พรรคประชาธิปไตยมอลต้า (Malta Democratic Party) ฯลฯ

#### **ประเทศเซนต์วินเซนต์ และเกรอนาดีนส์ (St. Vincent and The Grenadines)**

เป็นประเทศที่มีหลายพรรค แต่มีเพียง 2 พรรคใหญ่ ที่ผลักดันได้รับคะแนนเสียงในสภา และปกครองบริหารประเทศ 2 พรรคใหญ่ ได้แก่

ก. พรรคประชาธิปไตยใหม่ (New Democratic Party) มี James F. Mitchell เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรี พ่ายแพ้เลือกตั้งในปี 1979 และได้รับชัยชนะอีกในปี 1984, 1989)

ข. พรรคแรงงานเซนต์วินเซนต์ และเกรอนาดีนส์ (St. Vincent and The Grenadines Labour Party)

ซึ่งได้รับชัยชนะในสภาในปี 1974, 1979 นอกจากนี้ยังมีพรรคเล็กอีกหลายพรรค เช่น ขบวนการสหประชาชน (United Peoples' Movement) ขบวนการเพื่อความปึกแผ่นแห่งชาติ (Movement of National Unity)

### **ประเทศบัลแกเรีย (Bulgaria)**

ก่อนปี 1991 เป็นประเทศระบบพรรคเดียว (One-Party System) ผูกขาดอำนาจโดยพรรคคอมมิวนิสต์บัลแกเรีย (Bulgarian Communist Party, BCP) ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญบัลแกเรียกำหนดให้เป็นพลังนำในสังคมและรัฐ

ในปัจจุบันเป็นประเทศหลายพรรค มีประมาณ 43 พรรค ได้แก่

- พรรคสหภาพพลังประชาธิปไตย (Union of Democratic Forces, SDS)
  - พรรคสังคมนิยมบัลแกเรีย (Bulgarian Social Democratic Party, BSDP)
  - พรรคประชาธิปไตยรุนแรง (Radical Democratic Party, RDP)
  - พรรคสังคมนิยมบัลแกเรีย (Bulgarian Socialist Party, BSP)
- นอกจากนี้ ยังมีพรรคเล็กพรรคน้อย (Minority Parties) อีกมาก

### **ประเทศคาเมอรูน (Cameroon)**

เดิมเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบพรรคเดียว ตั้งแต่ปี 1972 ต่อมาในปี 1991 ได้มีกฎหมายรับรองระบบหลายพรรค และปรากฏว่ามีพรรคการเมืองประมาณ 48 พรรค ที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในปี 1992 พรรคการเมืองสำคัญๆ ได้แก่

พรรครัฐบาล (รวม 3 พรรค)

- พรรคขบวนการประชาชนประชาธิปไตยคาเมอรูน (Cameroon People's Democratic Movement, CPDM) เดิมคือ สหภาพแห่งชาติคาเมอรูน (Cameroon National Union) ซึ่งปกครองประเทศพรรคเดียว ตั้งแต่ 1972 - 1992

- ขบวนการเพื่อการปกป้องสาธารณรัฐ (Movement for The Defense of Republic, MDR)

- พรรคแห่งชาติคาเมอรูน (Cameroon National Party, PNC)

พรรคฝ่ายค้าน

- สหภาพแห่งชาติเพื่อความก้าวหน้าและประชาธิปไตย (National Union for Demo-cracy and Progress, UNDP)

- สหภาพประชาชนคาเมอรูน (Cameroon People's Union)

- แนวร่วมสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Front, SDF) ฯลฯ

## ประเทศกัมพูชา (Cambodia)

เดิมตั้งแต่ปี 1975 ปกครองโดยระบบพรรคเดียว คือแนวร่วมแห่งชาติกัมพูชา (National United Front of Cambodia, FUNC) ซึ่งนำโดยเขมรแดง (Khmer Rouge) ต่อมาภายหลังการยึดของเวียดนามในปี 1978

ในปี 1991 สภาที่ปรึกษาสูงสุดแห่งชาติได้ยอมรับให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค และพบว่าแหล่งนั้นจะต้องเห็นชอบกับข้อตกลงสันติภาพ ซึ่งลงนามที่กรุงปารีส 1991 (กลุ่มเขมรแดงปฏิเสธการลงนาม) ต่อมารัฐบาลผสมได้อนุญาตให้มีระบบหลายพรรคในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1993 โดยมีพรรคต่างๆ ที่ได้รับที่นั่งในสภา และจัดตั้งรัฐบาลผสมดังนี้

- พรรคแนวร่วมแห่งชาติเพื่อความร่วมมือ, สันติภาพ, เป็นกลาง และเอกราชแห่งกัมพูชา (United National Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia, Funcinpec) หัวหน้าพรรค : เจ้านโรดมรณฤทธิ์

- พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party, CPP) หัวหน้าพรรค : เฮง สัมริน

- พรรคพุทธเสรีประชาธิปไตย (Buddhist Liberal Democratic Party, BLDP) หัวหน้าพรรค : นายซอน ซาน

ส่วนพรรคเอกภาพแห่งชาติกัมพูชา (Cambodian National Unity, CNUP) หัวหน้าพรรค : เขียว สัมพันธ์ พรรคนอกกฎหมายไม่ได้เข้าร่วมเลือกตั้งในปี 1993

## ประเทศบราซิล (Brazil)

ตามกฎหมายเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 1985 การจัดพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่าย เพียงแต่กำหนดเข้มเฉพาะเรื่อง เช่น

“ พรรคการเมืองจะได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงจำนวน “ร้อยละสาม” ของคะแนนเสียงที่มัลงคะแนนทั้งหมด (Valid votes) และ

- คะแนนเสียง “ร้อยละสอง” ของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับนั้นจะต้องกระจายอยู่ใน 5 รัฐ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเป็น “ภาคนิยม” (Regionalism) ของพรรคการเมือง

- นอกจากนี้ กฎหมายเลือกตั้งยังยอมรับฐานะทางกฎหมาย (Legal status) ของ “พรรคคอมมิวนิสต์” ด้วย

### **ประเทศเอกวาดอร์ (Ecuador)**

กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1978 ของเอกวาดอร์ ได้กำหนดเงื่อนไขของความเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย และสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

“ จะต้องเสนอแบบฟอร์มต่อคณะกรรมการเลือกตั้งสูงสุด (Spreme Electoral Tribunal) ซึ่งประกอบด้วยรายการดังนี้

คำประกาศหลักการแห่งแนวนโยบาย

รายละเอียด แผนงาน โครงการการบริหารแผ่นดิน

ใบรับรองความเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อยเท่ากับ 1.5% ของผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งก่อน พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคที่กระจายอยู่ในประเทศไม่น้อยกว่า 10 จังหวัด

พรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นให้ครบถ้วนอย่างน้อยก่อน 6 เดือน ก่อนการเลือกตั้ง

- พรรคการเมืองพรรคใดได้รับคะแนนเสียงไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดในการเลือกตั้ง 2 ครั้ง จะหมดสถานะทางกฎหมาย”

นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1978 ยังกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดย “กำหนดให้พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เป็นจำนวนเท่ากับ 0.05% ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน”

### **ประเทศปอร์ตุเกส (Portugal)**

กฎหมายรัฐธรรมนูญ รับรองเสรีภาพของสมาคมและสิทธิของบุคคล ที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสมาคมและพรรคการเมือง และกำหนดต่อไปว่า

“ บุคคลไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง 2 พรรคพร้อมกันได้

- พรรคการเมืองต้องห้ามมิให้ใช้ชื่อพรรคเกี่ยวข้องกับศาสนาหรือนิกายศาสนา

- พรรคการเมืองที่มีชื่อ หรือโครงการของพรรคในลักษณะเป็นท้องถิ่น (Regionalism) ถูกต้องห้าม

- พรรคการเมืองจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ ตามจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร”

### **ประเทศสเปน (Spain)**

กฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1978 มาตรา 6 รับรองฐานะของพรรคการเมืองไว้ว่า

“พรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายทางการเมือง ซึ่งแสดงออกโดยเจตจำนงของประชาชน และเป็นเครื่องมือพื้นฐานของการเข้าร่วมทางการเมือง การกำเนิดพรรค และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปอย่างอิสระต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการบริหารและโครงสร้างภายในจะต้องเป็นไปตามระบบประชาธิปไตย”

นอกจากนั้นรัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### **ประเทศตุรกี (Turkey)**

กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1965 กำหนดให้

“การจัดพรรคการเมืองสามารถก่อตั้งได้โดยผู้ริเริ่มเพียง 15 คน โดยการเสนอแนวนโยบาย ข้อบังคับพรรค ซึ่งต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และการแสวงหาประโยชน์จากศาสนา ชื่อพรรคเหล่านี้ถูกต้องห้ามมิให้เป็นชื่อพรรคการเมือง เช่น

- คอมมิวนิสต์ (Communist)
- อนาธิสต์ (Anarchist)
- ฟาสซิสต์ (Fascist)
- สังคมนิยมแห่งชาติ (National Socialist)

การให้การศึกษา การฝึกหัดสมาชิกพรรคจะต้องไม่มีลักษณะที่คล้ายกับวัตถุประสงค์ของการฝึกอย่างทหาร (Military Purposes)

พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องแสดงบัญชีรายรับและรายจ่ายต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ซึ่งมีอำนาจเต็มในการเพิกถอน ยุบเลิกพรรคการเมืองที่ละเมิดกฎหมาย

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ. 1983 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดตั้งสาขาอย่างน้อย 34 จังหวัดทั่วประเทศ และห้ามอาจารย์มหาวิทยาลัย (University Professors) เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง (Party affairs)”

### **ประเทศอินโดนีเซีย (Indonesia)**

ปกครองในระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ทำให้ในอดีตที่ผ่านมาความมั่นคงทางการเมืองค่อนข้างสูง กลุ่มที่ผูกขาดทางการเมืองคือ “กลุ่มพันมิตร” มีชื่อว่า “เลขาธิการร่วม

แห่งกลุ่มผู้ปฏิบัติการ โกลคาร์” (Joint Secretariat of Functional Groups Golkar) โดยการนำในอดีตของซูฮาโต (Suharto) มีสมาชิกกระจายอยู่ทั่วประเทศประมาณ 25 ล้านคน นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1975 กำหนดให้มีพรรคการเมือง 3 พรรคเท่านั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองใน ปี ค.ศ 1985 ยินยอมให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

“ทุกพรรคจะต้องยอมรับหลักปรัชญาศีลา (Pancasila)

พรรคการเมืองแตกต่างกันได้เฉพาะในเรื่องโครงการ แผนงาน แต่แตกต่างกันไม่ได้ในอุดมการณ์ปรัชญาศีลา (Pancasila ideology)

รัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เช่น

- สนับสนุนค่าใช้จ่ายของสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- การรณรงค์หาเสียงของพรรค”

“ทุกสมาคมต้องจดทะเบียนว่าเป็นสมาคมทางการเมือง หรือเป็นสมาคมที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อห้ามกลุ่มกดดัน (Pressure groups) มีอิทธิพลเหนือนโยบายรัฐบาล

อึ่ง พรรคการเมืองไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ”

**ประเทศที่ไม่มีระบบพรรคการเมือง**

บางประเทศไม่มีระบบพรรคการเมือง เนื่องจากเป็นการปกครองในระบบอื่นที่การใช้อำนาจในการอำนวยความสะดวกประเทศมิได้ผ่านทางพรรคการเมือง ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้พูดถึงพรรคการเมือง ได้แก่

1. สาธารณรัฐมัลดีฟส์ (Republic of Maldives) ปกครองโดยระบบสุลต่าน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968

2. บารห์เรน (State of Bahrain) ปกครองโดยระบบเอมีร์ (Emir)

3. ราชอาณาจักรภูฏาน (Kingdom of Bhutan) ปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่มีพรรคการเมืองนอกกฎหมาย (Illegal) ดำเนินกิจกรรมอยู่หลายพรรค เช่น พรรคประชาชนภูฏาน (Bhutan People's Party) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1990 และพรรคประชาธิปไตยแห่งชาติภูฏาน (Bhutan National Democratic Party) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1992 สำนักงานพรรคตั้งอยู่ในกรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย

4. บรูไน (State of Brunei Darussalam) ปกครองโดยระบบสุลต่าน มีกฎหมายห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง ภายหลังจากกบฏล้มเหลวในปี ค.ศ. 1962

5. คูเวต (State of Kuwait) ไม่มีพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Legal Party) แต่ในปี ค.ศ. 1992 พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้ทำเป็นกิจกรรมทางการเมืองได้ ปรากฏว่าทำให้มีกลุ่มการเมืองดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองหลายกลุ่ม เช่น ชุมนุมประชาธิปไตยคูเวต (Kuwait Democratic Forum) พันธมิตรแห่งชาติอิสลาม (Islamic National Alliance) เป็นต้น

6. โอมาน (Sultanate of Oman) ปกครองด้วยระบบสุลต่าน

7. กาตาร์ (State of Qatar) ปกครองโดยเจ้าผู้ครองนคร (Sheikdom)

8. ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย (Kingdom of Saudi Arabia) ปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absoluted Monarchical System)

คล้ายคลึงกันในรอบสอง เมื่อได้ผู้ได้รับเลือกให้เป็นประธานาธิบดีแล้วประธานาธิบดีก็จะทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและมีอำนาจแต่งตั้งรัฐบาลและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีสิทธิ์เสนอให้มีการลงประชามติและมีสิทธิ์ในการยุบสภาเป็นต้น

#### การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ผู้สมัครจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 23 ปี เป็นการเลือกตั้งสองรอบผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากจะเป็นฝ่ายชนะ แต่เลือกคราวละ 1 คน ตามระบบฝรั่งเศส เมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรายใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมหมายถึงว่าเขาได้เลือกตัวสำรองไปพร้อมๆ กัน ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีเขาจำเป็นต้องสละตำแหน่งให้ตัวรองมาทำหน้าที่แทนเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ใดมีตำแหน่งอื่นในระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา บุคคลนั้นอาจจะมีตำแหน่งอื่นในระดับท้องถิ่นไปพร้อมกันก็ได้แต่จะดำรงตำแหน่งมากกว่า 2 ตำแหน่งไม่ได้

ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 577 คน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (ผู้แทนราษฎร 1 คนต่อประชาชน 100,000 คน) ด้วยวิธีการลงคะแนนสองรอบเช่นเดียวกับการเลือกประธานาธิบดี

#### การเลือกวุฒิสมาชิก

ผู้สมัครเป็นวุฒิสมาชิกต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี เป็นการเลือกผ่านตัวแทนและทุก 3 ปี 1 ใน 3 ของวุฒิสมาชิกจะต้องออกจึงมีการเลือกตั้งทุก 3 ปี วุฒิสมาชิกทำหน้าที่เป็นตัวแทนขององค์กรกระจายอำนาจและประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกสาธารณรัฐ (มาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส) วุฒิสมาชิกจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี ปัจจุบันวุฒิสมาชิกมีจำนวน 321 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งทางอ้อมจากคณะผู้เลือกตั้งของทุกจังหวัด อันประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด และตัวแทนของเทศบาล

รูปแบบของการเลือกวุฒิสมาชิก 2 แบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนวุฒิสมาชิกในแต่ละคณะ (departement) สำหรับคณะ (departement) ที่มีวุฒิสมาชิกได้ 1-4 คน จะใช้วิธีการเลือกตั้งที่ผู้ได้รับเสียงข้างมากเป็นผู้ชนะ และมีการเลือกตั้งสองรอบ ส่วนคณะ (departement) ที่มีวุฒิสมาชิก 5 คนขึ้นไป จะเป็นการเลือกตั้งแบบลงคะแนนให้ผู้สมัครคราวละหลายคนตามรายชื่อ เป็นการเลือกตั้งรอบเดียวและแบ่งที่นั่งให้แก่แต่ละรายชื่อตามคะแนนที่ได้รับเป็นการเลือกแบบ SCRUTIN A REPRE SENTATION PROPORTIONELLE (การออกเสียงเลือกตัวแทนในระบบสัดส่วน)



## บทที่ 5

### พรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา

การเมืองการปกครองของประเทศกำลังพัฒนาที่มีอยู่กระจุกกระจายกันทั่วทุกทวีปในโลก หากจะทำการศึกษาแล้วก็จะพบว่า การเมืองการปกครองของประเทศเหล่านี้มีความพยายามที่จะคัดลอก หรือดัดแปลงให้มีความเหมาะสมกับประเทศ วัฒนธรรม ความแตกต่างทางด้านความเป็นมา ความเป็นชาติของแต่ละประเทศ โดยมีต้นแบบการปกครองที่สำคัญๆ อยู่ในสองประเทศ กล่าวคือ การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของอังกฤษ และการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential System) กรณีดังกล่าวนี้ไม่ยกเว้นกรณีประเทศไทย ซึ่งยึดหลักการปกครองในระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับอังกฤษ แต่ก็ยังมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถึงความไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็น ในการเมืองระบบรัฐสภา เป็นต้นว่า หลักความสูงสุดของรัฐสภา (The supremacy of the parliament) หลักการที่ฝ่ายบริหาร จะบริหารงานอยู่ใต้ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา หรือแม้กระทั่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในการมีสมดุลย์ (check and balance power) ในการถ่วงดุลย์ และตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยมีใช้ที่ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเหนือสภานิติบัญญัติ ดังเช่นที่เป็นอยู่ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในภาคที่ 3 ถึงความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับหลักการระบบรัฐสภาของไทย<sup>1</sup> การศึกษาพรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา ประเทศต่างๆ ประโยชน์จึงอยู่ที่การศึกษา ปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องจากกรณีประเทศเหล่านี้ ไม่สามารถนำรูปแบบระบบการปกครองเช่นที่มีอยู่ข้างต้นไปปฏิบัติหรือตราเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ในประเทศของตน ทั้งนี้เพื่อที่จะหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเรียนรู้ร่วมกันที่จะพัฒนาไปสู่ต้นแบบแห่งการเมืองทั้งสองระบบที่สมบูรณ์แบบให้ได้ในอนาคต

---

<sup>1</sup>กรณีให้เห็นได้เด่นชัดที่สุด นั่นคือกรณีที่กฎหมายรัฐธรรมนูญห้ามมิให้สมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ในเวลาเดียวกัน (สวมหมวกสองใบ) ซึ่งหลักการจุดนี้เป็นการขัดแย้งกับหลักการในระบบรัฐสภาที่ต้องให้สมาชิกรัฐสภาสามารถมาดำรงตำแหน่งได้ในฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองอังกฤษ

## พรรคการเมืองในประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดีย เป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของอินเดียกำหนดชื่อของประเทศว่า "ภารต" (Bharat) ส่วนคนไทยรู้จักในนาม "ชมพูทวีป" ซึ่งหมายถึง ประเทศอินเดียนั่นเอง ปัจจุบันอินเดียมีประชากรประมาณ 950 ล้านคน นับได้ว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลก และได้มีการกำหนดรูปแบบในการจัดการเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน

### การเลือกตั้งของประเทศอินเดีย<sup>2</sup>

ประเทศอินเดีย เป็นประเทศหนึ่งที่ได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่นับได้ว่ามีประสิทธิภาพในการนำไปใช้ได้ค่อนข้างดี จึงเห็นว่า รูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับรูปแบบคณะกรรมการการเลือกตั้งของไทยได้ เพื่อที่จะเข้าใจรูปแบบของคณะกรรมการการเลือกตั้งของอินเดียได้ดียิ่งขึ้น ควรที่จะทราบถึงระบบการปกครองของอินเดียไว้พอสังเขป ดังนี้

### การเมืองการปกครองของประเทศอินเดีย จะมี 3 ส่วนใหญ่ๆ ดังนี้

**ประธานาธิบดี** ประธานาธิบดีอินเดียดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นประมุขของประเทศ เป็นตัวแทนของชาติแต่ไม่ใช่ผู้บริหารประเทศ ประธานาธิบดีได้รับเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ได้รับเลือกตั้งจากผู้แทนของชาวอินเดียที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ออกเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีมาจากสามฝ่าย ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐ) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และมีสิทธิได้รับเลือกตั้งใหม่ได้อีก ซึ่งตามรัฐธรรมนูญอินเดียมีได้บัญญัติไว้ว่า ประธานาธิบดีจะดำรงตำแหน่งได้กี่สมัย

ตามรัฐธรรมนูญของอินเดีย มาตรา 53 กำหนดให้อำนาจบริหารของรัฐบาลกลาง เป็นของประธานาธิบดี ซึ่งอาจเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงหรือผ่านทางเจ้าหน้าที่อื่นๆ ที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีก็ได้ การใช้อำนาจผ่าน 36 องค์กร คือ

1. ด้านบริหาร ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจผ่านคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

---

<sup>2</sup>ประณต นันทิยะกุล. "คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการเลือกตั้งในอินเดีย". วารสารธรรมศาสตร์ 23, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2540) : 82-84.

2. ด้านตุลาการ ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจผ่านศาลยุติธรรม โดยที่ผู้พิพากษาในระดับต่างๆ นั้นจะทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจตุลาการ

3. ด้านนิติบัญญัติ ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจผ่านสมาชิกรัฐสภาอันได้แก่ โลกสภาและราชชยสภา ซึ่งสภาทั้งสองจะทำหน้าที่เป็นผู้แนะนำให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ

### นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

1. นายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญอินเดีย กำหนดให้มีคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำ เพื่อช่วยเหลือและแนะนำประธานาธิบดีในการบริหารประเทศ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็จะแต่งตั้งรัฐมนตรีประจำแต่ละกระทรวง โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรี ได้รับการเลือกตั้งมาจากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งว่าผู้ใดจะเป็นหัวหน้าพรรคที่จะมาเป็นนายกรัฐมนตรี ให้กระทำก่อนการเสนอชื่อให้ประธานาธิบดีลงนามแต่งตั้ง หรือกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรก็จะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยอัตโนมัติ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เท่ากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2. คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกคนมีคุณสมบัติสำคัญ คือ ต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา คือ ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โลกสภา) หรือไม่ก็ต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภา (ราชชยสภา) สภาใดสภาหนึ่ง ผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีได้ปกติเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีแล้วจะต้องได้รับการแต่งตั้งเป็นวุฒิสภา หรือไม่ก็ต้องออกไปสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 6 เดือนเป็นอย่างช้า ในกรณีที่มิได้รับเลือกตั้งก็จะต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเช่นเดียวกับการที่ไม่ได้สมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 เดือน

รัฐมนตรีของอินเดียมีลักษณะคล้ายๆ กับของอังกฤษ คือ มีการแบ่งรัฐมนตรีเป็นสามประเภท คือ

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Cabinet Ministers) ทำหน้าที่ว่าการและรับผิดชอบในการบริหารงานของกระทรวงต่างๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเข้าร่วมรับผิดชอบในการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อตัดสินใจปัญหาในเรื่องนโยบายของรัฐบาล

(2) รัฐมนตรีประจำกระทรวง (Minister of State) เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ถือว่ามีใช้เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น อาจถูกเชิญไปร่วมประชุม คณะรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาเรื่องบางเรื่องในบางโอกาสได้ รัฐมนตรีประจำกระทรวงนี้อาจอยู่ ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

(3) รัฐมนตรีช่วยว่าการ (Deputy of Ministers) เป็นรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สังกัด ซึ่งจะได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้ปฏิบัติ หน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยปกติจะไม่ให้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีและไม่มีหน้าที่เป็น ของตนเองอย่างชัดเจน

รัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของอินเดียซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากอังกฤษ เป็น แบบ 2 สภา (Bicameral system) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 79 บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วย ประธานาธิบดีและรัฐสภา ซึ่งมี 2 สภา<sup>3</sup> ได้แก่ ราชยสภา (Rajya Sabha) หรือสภาสูง (วุฒิสภา) และโลกสภา (Lok Sabha) หรือสภาผู้แทนราษฎร

1. ราชยสภา (Rajya Sabha) หรือวุฒิสภาของอินเดียมีลักษณะคล้ายกับวุฒิสภา ของสหรัฐอเมริกา เช่น รองประธานาธิบดีทำหน้าที่ประธานของราชยสภา แต่ที่มาของสมาชิก ต่างกัน คือ ของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้แทนของมลรัฐ ๆ ละ 2 คน ส่วนของอินเดียมีผู้แทนตาม สัดส่วนของมลรัฐ รัฐที่มีพลเมืองมากก็มีผู้แทนได้มากกว่าตามลำดับ มีวาระอยู่ใน ตำแหน่ง 6 ปี สมาชิกหนึ่งในสามจะออกทุกๆ 2 ปี ไม่มีการยุบสภา รองประธานาธิบดีดำรง ตำแหน่งประธานราชยสภาโดยตำแหน่ง ดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

2. โลกสภา (Lok Sabha) สภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรของอินเดียเรียกว่า “โลก สภา” มีลักษณะคล้ายสภาสามัญของอังกฤษ<sup>4</sup> (British House of Commons) ทำหน้าที่ใน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีส่วนใหญ่ต้องมาจากสภานี้ สมาชิกโลกสภา มีตามสัดส่วนของจำนวนประชากรรัฐต่างๆ และรัฐในอารักขาของรัฐบาล กลาง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี เว้นแต่จะมีการยุบสภาก่อนกำหนดหรือขยายเวลา ออกได้คราวละ 1 ปี ในกรณีประกาศภาวะฉุกเฉิน หากยกเลิกภาวะฉุกเฉินต่ออายุไปได้ไม่ เกิน 6 เดือน

<sup>3</sup>ประณต นันทิยะกุล. เรียงเดียวกัน. หน้า 87-88.

<sup>4</sup>ประณต นันทิยะกุล. “คณะกรรมการการเลือกตั้งกับการจัดการเลือกตั้งในอินเดีย”. ใน เอกสาร ประกอบการบรรยายหลักสูตร การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร ระดับสูง รุ่นที่ 3. สถาบันพระปกเกล้า วันอังคารที่ 10 สิงหาคม 2542 หน้า 1.

## ระบบการเลือกตั้งในประเทศอินเดีย (Electlon System in India)

นับตั้งแต่ได้รับเอกราช เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2490 อินเดียใช้ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน มาจาก 1 เขตเลือกตั้ง ใช้ระบบเสียงข้างมากรอบเดียว โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจะเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง (The First Post System)

ในประเทศอินเดียการเลือกตั้งเป็นประเด็นที่รัฐธรรมนูญไม่ได้เขียนรายละเอียดว่าวิธีเลือกตั้งอย่างไร เนื่องจากอาจเป็นการเลือกตั้งได้หลายแบบ คือ

1. การเลือกตั้งประธานาธิบดี ซึ่งเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม
2. การเลือกตั้งรองประธานาธิบดี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือโลกสภา จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอินเดีย ตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ 545 ที่นั่ง ในจำนวน 543 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรง คือมาจากรัฐต่าง ๆ 25 รัฐ จำนวน 530 ที่นั่ง และจากเขตการปกครองอีก 13 ที่นั่ง ส่วนอีก 2 ที่นั่งสงวนไว้สำหรับชุมชนอินเดียเชื้อสายอังกฤษ (Anglo-India) ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้ง
4. สมาชิกวุฒิสภา หรือราชยสภา ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จะเป็นผู้แทนแบบระบบสัดส่วน (The Proportional Representation System) ส่วนวิธีการลงคะแนนจะกาเครื่องหมายชื่อผู้สมัคร และรูปภาพหรือสัญลักษณ์แทนผู้สมัคร หรือพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนไว้ 250 ที่นั่ง สมาชิกวุฒิสภาเลือกมาจากมลรัฐและเขตการปกครองจำนวน 238 ที่นั่ง และประธานาธิบดีจะพิจารณาแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาอีก 12 คน จากบรรดาผู้ที่มีชื่อเสียงในด้านต่าง ๆ

## พรรคการเมืองในประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ<sup>5</sup>

### ประเทศอัลจีเรีย (Algeria)

แนวร่วมเพื่อการปลดปล่อยแห่งชาติ (National Liberation Front) FIN จัดองค์กรพรรคในระบบสังคมนิยมทั่วไปคือมีคณะผู้นำพรรค ได้แก่

- เลขาธิการใหญ่ (Secretary General)

<sup>5</sup>โกเมศ ขวัญเมือง. กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง. ทัศนศึกษา มหวิทยาลัยรามคำแหง  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง LW 412 พ.ศ. 2543 หน้า 15-30.

- คณะกรรมการกลาง จำนวน 120 - 160 คน (Central Committee)
- หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการ (Head of Secretariat)
- คณะกรรมการการเมืองจำนวน 9 - 15 คน (Member of Political Bureau)

**ประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (Socialist Republic of Vietnam)**

พรรคคอมมิวนิสต์เวียดนาม (Vietnamese Communist Party, VCP) จัดตั้งองค์กรพรรคตามแนวทางพรรคคอมมิวนิสต์ทั่วไป มีคณะผู้นำพรรคได้แก่

- เลขาธิการใหญ่ (Secretar General)
- คณะกรรมการเมือง (Memeber of Politburo) จำนวน 12 คน
- คณะกรรมการกลาง (Central Committee) จำนวน 124 คน

**ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China)**

พรรคคอมมิวนิสต์จีน (Chinese Communist Party - CCP) การจัดองค์กรเป็นแบบพรรคคอมมิวนิสต์ทั่วไป มีสภาแห่งชาติ (National Congress) เป็นองค์กรสูงสุด และมีคณะผู้นำพรรค ได้แก่

- คณะกรรมการกลาง (Central Committee) จำนวน 348 คน
- คณะกรรมการเมือง (Political Bureau) จำนวน 28 คน
- เลขาธิการใหญ่ (Secretary General)
- คณะกรรมการทหารส่วนกลาง (Central Military Commission)
- ประธานพรรค (Chairman)

โดยใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1982 มาตรา 1 “สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐสังคมนิยมภายใต้เผด็จการประชาธิปไตย ประชาชนนำโดยชนชั้นกรรมาชีพ” และมีอารัมภบทก่อนเข้าสู่รัฐธรรมนูญว่า “ผลสำเร็จทั้งหมดจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนชาวจีนทั้งหลายอยู่ภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีน” แต่ก็เปิดโอกาสให้ชนชั้นกลาง (Middle - Class) และกลุ่มปัญญาชน (Intellectual Groups) สามารถรวมตัวตั้งพรรคการเมืองได้ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ในปี ค.ศ. 1949 ได้แก่ พรรคก๊กมินตั๋ง, พรรคสันนิบาตประชาธิปไตยจีน, พรรคประชาธิปไตยชาวนาและกรรมกรจีน

**ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี (เกาหลีเหนือ)**

เป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบพรรคเดียว (Single Party State) ภายใต้การนำของ “พรรคกรรมกรเกาหลี” (Korean Worker's Party) ตั้งแต่ปี 1948 เป็นต้นมา

นอกจากพรรคกรรมกรเกาหลีแล้ว ยังมีกลุ่มองค์กรมวลชนต่างๆ ที่เป็นแกนนำสนับสนุนช่วยเหลือพรรคกรรมกรเกาหลีในฐานะพันธมิตร เช่น แนวร่วมประชาธิปไตยเพื่อการรวมแผ่นดินปิตุภูมิ, พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเกาหลีเหนือ เป็นต้น

#### **สาธารณรัฐอิสลามอัฟกานิสถาน**

พรรคการเมืองที่ถูกกฎหมายมีเพียงพรรคเดียว คือ พรรคประชาธิปไตยประชาชนอัฟกานิสถาน (People's Democratic Party of Afghanistan PDPA) ซึ่งแต่เดิมเป็นพรรคออกกฎหมาย และต่อมาได้รับการยอมรับจากสภาปฏิวัติในปี 1978 โดยมีองค์กรแนวร่วม คือ แนวร่วมปิตุภูมิแห่งชาติ (National Fatherland Front, NFF)

#### **ประเทศมอลต้า (Malta)**

เป็นประเทศที่มีหลายพรรค แต่มีเพียง 2 พรรคใหญ่เท่านั้น ที่ได้รับที่นั่งในสภาและผลักดันเปลี่ยนแปลงกันเป็นผู้บริหาร จึงจัดเป็นประเทศที่มีระบบ 2 พรรค ได้แก่

ก. พรรคชาตินิยม (Nationalist Party) Dr. Edward Fenechadani เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรี

ข. พรรคแรงงานมอลต้า (Molta Labour Party) Mario Vella เป็นหัวหน้าพรรค นอกจากนั้นยังมีพรรคเล็กๆ อีกเช่น พรรคคอมมิวนิสต์แห่งมอลต้า (Communist Past of Malta) พรรคประชาธิปไตยมอลต้า (Malta Democratic Party) ฯลฯ

#### **ประเทศเซนต์วินเซนต์ และเกรอนาดินส์ (St. Vincent and The Grenadines)**

เป็นประเทศที่มีหลายพรรค แต่มีเพียง 2 พรรคใหญ่ ที่ผลักดันได้รับคะแนนเสียงในสภา และปกครองบริหารประเทศ 2 พรรคใหญ่ ได้แก่

ก. พรรคประชาธิปไตยใหม่ (New Democratic Party) มี James F. Mitchell เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรี พ่ายแพ้เลือกตั้งในปี 1979 และได้รับชัยชนะอีกในปี 1984, 1989)

ข. พรรคแรงงานเซนต์วินเซนต์ และเกรอนาดินส์ (St. Vincent and The Grenadines Labour Party)

ซึ่งได้รับชัยชนะในสภาในปี 1974, 1979 นอกจากนี้ยังมีพรรคเล็กอีกหลายพรรค เช่น ขบวนการสหประชาชน (United Peoples' Movement) ขบวนการเพื่อความป็นเอกภาพแห่งชาติ (Movement of National Unity)

### **ประเทศบัลแกเรีย (Bulgaria)**

ก่อนปี 1991 เป็นประเทศระบบพรรคเดียว (One-Party System) ผูกขาดอำนาจโดยพรรคคอมมิวนิสต์บัลแกเรีย (Bulgarian Communist Party, BCP) ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญบัลแกเรียกำหนดให้เป็นพลังนำในสังคมและรัฐ

ในปัจจุบันเป็นประเทศหลายพรรค มีประมาณ 43 พรรค ได้แก่

- พรรคสหภาพพลังประชาธิปไตย (Union of Democratic Forces, SDS)
- พรรคสังคมนิยมบัลแกเรีย (Bulgarian Social Democratic Party, BSDP)

นอกจากนี้ ยังมีพรรคเล็กพรรคน้อย (Minority Parties) อีกมาก

- พรรคประชาธิปไตยรุนแรง (Radical Democratic Party, RDP)

- พรรคสังคมนิยมบัลแกเรีย (Bulgarian Socialist Party, BSP)

นอกจากนี้ ยังมีพรรคเล็กพรรคน้อย (Minority Parties) อีกมาก

### **ประเทศคาเมอรูน (Cameroon)**

เดิมเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบพรรคเดียว ตั้งแต่ปี 1972 ต่อมาในปี 1991 ได้มีกฎหมายรับรองระบบหลายพรรค และปรากฏว่ามีพรรคการเมืองประมาณ 48 พรรค ที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในปี 1992 พรรคการเมืองสำคัญๆ ได้แก่

พรรครัฐบาล (รวม 3 พรรค)

- พรรคขบวนการประชาชนประชาธิปไตยคาเมอรูน (Cameroon People's Democratic Movement, CPDM) เดิมคือ สหภาพแห่งชาติคาเมอรูน (Cameroon National Union) ซึ่งปกครองประเทศพรรคเดียว ตั้งแต่ 1972 - 1992

- ขบวนการเพื่อการปกป้องสาธารณรัฐ (Movement for The Defense of Republic, MDR)

- พรรคแห่งชาติคาเมอรูน (Cameroon National Party, PNC)

พรรคฝ่ายค้าน

- สหภาพแห่งชาติเพื่อความก้าวหน้าและประชาธิปไตย (National Union for Demo-cracy and Progress, UNDP)

- สหภาพประชาชนคาเมอรูน (Cameroon People's Union)

- แนวร่วมสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Front, SDF) ฯลฯ



## ประเทศกัมพูชา (Cambodia)

เดิมตั้งแต่ปี 1975 ปกครองโดยระบบพรรคเดียว คือแนวร่วมแห่งชาติกัมพูชา (National United Front of Cambodia, FUNC) ซึ่งนำโดยเขมรแดง (Khmer Rouge) ต่อมาภายหลังการยึดของเวียดนามในปี 1978

ในปี 1991 สภาที่ปรึกษาสูงสุดแห่งชาติได้ยอมรับให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค และพบว่าแหล่งนั้นจะต้องเห็นชอบกับข้อตกลงสันติภาพ ซึ่งลงนามที่กรุงปารีส 1991 (กลุ่มเขมรแดงปฏิเสธการลงนาม) ต่อมารัฐบาลผสมได้อนุญาตให้มีระบบหลายพรรคในการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1993 โดยมีพรรคต่างๆ ที่ได้รับที่นั่งในสภา และจัดตั้งรัฐบาลผสมดังนี้

- พรรคแนวร่วมแห่งชาติเพื่อความร่วมมือ, สันติภาพ, เป็นกลาง และเอกราชแห่งกัมพูชา (United National Front for an Independent, Neutral, Peaceful and Cooperative Cambodia, Funcinpec) หัวหน้าพรรค : เจ้านโรดมรณฤทธิ์

- พรรคประชาชนกัมพูชา (Cambodian People's Party, CPP) หัวหน้าพรรค : เฮง สัมริน

- พรรคพุทธเสรีประชาธิปไตย (Buddhist Liberal Democratic Party, BLDP) หัวหน้าพรรค : นายซอน ซาน

ส่วนพรรคเอกภาพแห่งชาติกัมพูชา (Cambodian National Unity, CNUP) หัวหน้าพรรค : เขียว สัมพันธ์ พรรคนอกกฎหมายไม่ได้เข้าร่วมเลือกตั้งในปี 1993

## ประเทศบราซิล (Brazil)

ตามกฎหมายเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 1985 การจัดพรรคการเมืองสามารถทำได้ง่าย เพียงแต่กำหนดเข้มเฉพาะเรื่อง เช่น

“ พรรคการเมืองจะได้รับที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองนั้นได้รับคะแนนเสียงจำนวน “ร้อยละสาม” ของคะแนนเสียงที่มาลงคะแนนทั้งหมด (Valid votes) และ

- คะแนนเสียง “ร้อยละสอง” ของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับนั้นจะต้องกระจายอยู่ใน 5 รัฐ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความเป็น “ภาคนิยม” (Regionalism) ของพรรคการเมือง

- นอกจากนี้ กฎหมายเลือกตั้งยังยอมรับฐานะทางกฎหมาย (Legal status) ของ “พรรคคอมมิวนิสต์” ด้วย

### **ประเทศเอกวาดอร์ (Ecuador)**

กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1978 ของเอกวาดอร์ ได้กำหนดเงื่อนไขของความเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย และสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ดังนี้

“ จะต้องเสนอแบบฟอร์มต่อคณะกรรมการเลือกตั้งสูงสุด (Spreme Electoral Tribunal) ซึ่งประกอบด้วยรายการดังนี้

คำประกาศหลักการแห่งนโยบาย

รายละเอียด แผนงาน โครงการการบริหารแผ่นดิน

ใบรับรองความเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อยเท่ากับ 1.5% ของผู้ลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งก่อน พร้อมทั้งแสดงหลักฐานการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคที่กระจายอยู่ในประเทศไม่น้อยกว่า 10 จังหวัด

พรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขข้างต้นให้ครบถ้วนอย่างน้อยก่อน 6 เดือน ก่อนการเลือกตั้ง

- พรรคการเมืองพรรคใดได้รับคะแนนเสียงไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดในการเลือกตั้ง 2 ครั้ง จะหมดสถานะทางกฎหมาย”

นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1978 ยังกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐโดย “กำหนดให้พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เป็นจำนวนเท่ากับ 0.05% ของงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน”

### **ประเทศปอร์ตุเกส (Portugal)**

กฎหมายรัฐธรรมนูญ รับรองเสรีภาพของสมาคมและสิทธิของบุคคล ที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสมาคมและพรรคการเมือง และกำหนดต่อไปว่า

“ บุคคลไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง 2 พรรคพร้อมกันได้

- พรรคการเมืองต้องห้ามมิให้ใช้ชื่อพรรคเกี่ยวข้องกับศาสนาหรือนิกายศาสนา

- พรรคการเมืองที่มีชื่อ หรือโครงการของพรรคในลักษณะเป็นท้องถิ่น (Regionalism) ถูกต้องห้าม

- พรรคการเมืองจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ ตามจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร”

### **ประเทศสเปน (Spain)**

กฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1978 มาตรา 6 รับรองฐานะของพรรคการเมืองไว้ว่า “พรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายทางการเมือง ซึ่งแสดงออกโดยเจตจำนงของประชาชน และเป็นเครื่องมือพื้นฐานของการเข้าร่วมทางการเมือง การกำเนิดพรรค และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นไปอย่างอิสระต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายการบริหารและโครงสร้างภายในจะต้องเป็นไปตามระบบประชาธิปไตย”

นอกจากนั้นรัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### **ประเทศตุรกี (Turkey)**

กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1965 กำหนดให้

“การจัดพรรคการเมืองสามารถก่อตั้งได้โดยผู้ริเริ่มเพียง 15 คน โดยการเสนอแนวนโยบาย ข้อบังคับพรรค ซึ่งต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และการแสวงหาประโยชน์จากศาสนา ชื่อพรรคเหล่านี้ถูกต้องห้ามมิให้เป็นชื่อพรรคการเมือง เช่น

- คอมมิวนิสต์ (Communist)
- อนาธิสต์ (Anarchist)
- ฟาสซิสต์ (Fascist)
- สังคมนิยมแห่งชาติ (National Socialist)

การให้การศึกษา การฝึกหัดสมาชิกพรรคจะต้องไม่มีลักษณะที่คล้ายกับวัตถุประสงค์ของการฝึกอย่างทหาร (Military Purposes)

พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องแสดงบัญชีรายรับและรายจ่ายต่อศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) ซึ่งมีอำนาจเต็มในการเพิกถอน ยุบเลิกพรรคการเมืองที่ละเมิดกฎหมาย

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ. 1983 ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดตั้งสาขาอย่างน้อย 34 จังหวัดทั่วประเทศ และห้ามอาจารย์มหาวิทยาลัย (University Professors) เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง (Party affairs)”

### **ประเทศอินโดนีเซีย (Indonesia)**

ปกครองในระบบพรรคเด่นพรรคเดียว ทำให้ในอดีตที่ผ่านมามีความมั่นคงทางการเมืองค่อนข้างสูง กลุ่มที่ผูกขาดทางการเมืองคือ “กลุ่มพันธมิตร” มีชื่อว่า “เลขาธิการร่วม

แห่งกลุ่มผู้ปฏิบัติการ โกลคาร์” (Joint Secretariat of Functional Groups Golkar) โดยการนำในอดีตของซูฮาโต้ (Suharto) มีสมาชิกกระจายอยู่ทั่วประเทศประมาณ 25 ล้านคน นอกจากนี้ กฎหมายพรรคการเมือง ปี ค.ศ. 1975 กำหนดให้มีพรรคการเมือง 3 พรรคเท่านั้น ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองใน ปี ค.ศ. 1985 ยินยอมให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

“ทุกพรรคจะต้องยอมรับหลักปรัชญาศีลา (Pancasila)

พรรคการเมืองแตกต่างกันได้เฉพาะในเรื่องโครงการ แผนงาน แต่แตกต่างกันไม่ได้ในอุดมการณ์ปรัชญาศีลา (Pancasila ideology)

รัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เช่น

- สนับสนุนค่าใช้จ่ายของสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง
- การรณรงค์หาเสียงของพรรค”

“ทุกสมาคมต้องจดทะเบียนว่าเป็นสมาคมทางการเมือง หรือเป็นสมาคมที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อห้ามกลุ่มกดดัน (Pressure groups) มีอิทธิพลเหนือนโยบายรัฐบาล

อนึ่ง พรรคการเมืองไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ”

**ประเทศที่ไม่มีระบบพรรคการเมือง**

บางประเทศไม่มีระบบพรรคการเมือง เนื่องจากการปกครองในระบบอื่นที่การใช้อำนาจในการอำนวยความสะดวกประเทศมิได้ผ่านทางพรรคการเมือง ถึงแม้จะมีรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้พูดถึงพรรคการเมือง ได้แก่

1. สาธารณรัฐมัลดีฟส์ (Republic of Maldives) ปกครองโดยระบบสุลต่าน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1968

2. บาห์เรน (State of Bahrain) ปกครองโดยระบบเอมีร์ (Emir)

3. ราชอาณาจักรภูฏาน (Kingdom of Bhutan) ปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่มีพรรคการเมืองนอกกฎหมาย (Illegal) ดำเนินกิจกรรมอยู่หลายพรรค เช่น พรรคประชาชนภูฏาน (Bhutan People's Party) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1990 และพรรคประชาธิปไตยแห่งชาติภูฏาน (Bhutan National Democratic Party) ก่อตั้งในปี ค.ศ. 1992 สำนักงานพรรคตั้งอยู่ในกรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย

4. บรูไน (State of Brunei Darussalam) ปกครองโดยระบบสุลต่าน มีกฎหมายห้ามจัดตั้งพรรคการเมือง ภายหลังจากก่อกบฏล้มเหลวในปี ค.ศ. 1962

5. คูเวต (State of Kuwait) ไม่มีพรรคการเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Legal Party) แต่ในปี ค.ศ. 1992 พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้ทำเป็นกิจกรรมทางการเมืองได้ ปรากฏว่าทำให้มีกลุ่มการเมืองดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองหลายกลุ่ม เช่น ชุมนุมประชาธิปไตยคูเวต (Kuwait Democratic Forum) พันธมิตรแห่งชาติอิสลาม (Islamic National Alliance) เป็นต้น

6. โอมาน (Sultanate of Oman) ปกครองด้วยระบบสุลต่าน

7. กาตาร์ (State of Qatar) ปกครองโดยเจ้าผู้ครองนคร (Sheikdom)

8. ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย (Kingdom of Saudi Arabia) ปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absoluted Monarchical System)