



บทที่ 2

พรรคการเมืองในต่างประเทศ

เมื่อกล่าวถึงพรรคการเมือง ในทัศนะของคนไทยโดยทั่วไปแล้วมองพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองในทัศนะที่ไม่สู้ดีนัก และส่วนใหญ่เข้าใจว่าหมายถึงกลุ่มคณะบุคคลที่รวมตัวกันตั้งขึ้นเป็นพรรคการเมือง เพื่อสนับสนุนบุคคล หรือกลุ่มบุคคลให้มีอำนาจทางการเมือง และทำการต่อสู้ทางการเมืองเป็นครั้งคราว โดยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งเพื่อได้รับเลือกตั้ง และเพื่อทำการจัดตั้งเป็นรัฐบาลบริหารประเทศต่อไปเท่านั้น แต่มิได้เข้าใจไปถึงว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรต่อสู้ทางการเมืองของประชาชน เป็นกลไกอันสำคัญยิ่งในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบรัฐสภา เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง พัฒนา และสร้างความมั่นคงให้กับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้น โดยความเป็นจริงแล้วแม้ว่าพรรคการเมืองจะเป็นสิ่งชั่วร้าย แต่เป็นสิ่งชั่วร้ายที่จำเป็น

สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทยซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ยังขาดลักษณะการเป็นสถาบันทางการเมือง นักการเมืองที่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองมิได้เกิดจากอุดมการณ์หรือความรู้สึกที่ต้องการเสียสละเพื่อชาติและประชาชนเป็นอันดับแรก แต่เข้าร่วมกับพรรคการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์และพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองหรือของกลุ่มของตนเป็นอันดับแรก ทั้งยังได้ก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนขึ้นในทางการเมือง การพัฒนาของพรรคการเมืองในประเทศไทยจึงเป็นไปอย่าง เชื่องช้า มาตรการทางกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการควบคุมพรรคการเมือง เกิดจากความต้องการของผู้มีอำนาจในทางการเมืองและเพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจในทางการเมืองเป็นสำคัญ

จากประวัติศาสตร์ในทางการเมืองและการปกครองของไทย ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบเผด็จการไม่ว่าเผด็จการทหาร หรือเผด็จการพลเรือน ล้วนอ้างระบอบประชาธิปไตยเพื่อทำลายระบอบประชาธิปไตย และสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองให้กับระบอบเผด็จการทั้งสิ้น แม้ในบางครั้งจะยอมต่อระบอบประชาธิปไตย โดยยอมให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีการเลือกตั้งตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยบ้าง แต่ก็ยินยอมในขอบเขตที่ไม่ทำให้ระบบเผด็จการของตนกระทบกระเทือน โดยจำกัดขอบเขตสิทธิในทางการเมืองของประชาชน ตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 139 การวางมาตรการการควบคุมพรรคการเมืองโดยองค์กรของรัฐ และการควบคุมการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การห้ามใช้ชื่อพรรคการเมือง ฯลฯ ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองพุทธศักราช 2511 และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พุทธศักราช 2524 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เป็นต้น หรือการนำเอางบประมาณของแผ่นดินไปแจกจ่ายให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมิได้คำนึงถึงความถูกต้อง ชอบธรรม ในรูปของงบประมาณจังหวัด เพื่อซื้อความภักดีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการรักษาอำนาจทางการเมืองของตน

เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น และจากเหตุการณ์สำคัญทางการเมือง คือเหตุการณ์ของกรณีวันที่ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ระหว่างวันที่ 17-21 พฤษภาคม 2535 เป็นเครื่องยืนยันว่าระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงได้มาจากการต่อสู้อย่างมีจิตสำนึกและอย่างเด็ดเดี่ยวของประชาชน ความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยเกิดจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครใจและอย่างมีจิตสำนึก มิได้เกิดจากการค้าประกันของกองทัพ หรือเกิดจากกฎหมายใด ๆ การยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยวิธีระดม การใช้เงินซื้อเสียง การโฆษณาชวนเชื่อมอมเมาประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่ระบบเผด็จการได้ดำเนินการมาในประวัติศาสตร์ ล้วนแต่เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงทั้งสิ้น

การต่อสู้ทางการเมืองอย่างมีจิตสำนึก การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสมัครใจ และอย่างมีแนวทางที่ถูกต้องของประชาชน จะเกิดขึ้นได้ก็โดยกลไกทางการเมืองที่จำเป็น กลไกดังกล่าวก็คือพรรคการเมือง และต้องเป็นพรรคการเมืองที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม โดยความสำนึกและโดยสมัครใจ และโดยความเสมอภาคในฐานะเจ้าของพรรคคนหนึ่ง เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนและประเทศชาติ มิใช่ของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ โดยมีพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวประสานประโยชน์ และประนีประนอมผลประโยชน์ของคนในชาติ ดังนั้นการศึกษาถึงพรรคการเมืองในประเทศที่เจริญแล้ว และประสบความสำเร็จมาแล้ว ในลักษณะเปรียบเทียบเพื่อทำความเข้าใจกับลักษณะของพรรคการเมืองที่แท้จริง ตลอดจนกฎเกณฑ์การพัฒนาของพรรคการเมืองในต่างประเทศที่ถูกต้อง และวางมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับพัฒนาการของพรรคการเมืองที่จำเป็น และไม่ใช่อุปสรรคต่อการพัฒนาของพรรคการเมือง และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงกำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมือง ความหมายของพรรคการเมือง ความสำคัญและบทบาทของพรรคการเมือง ประเภทของพรรคการเมือง และกระบวนการพัฒนาของพรรคการเมือง โดยเน้นเฉพาะของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ พรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ช่วงก่อนการรวมประเทศ) เท่านั้น

2.1 ความหมายและลักษณะของพรรคการเมือง

ในระบอบการปกครองสมัยใหม่ ไม่ว่าในระบอบประชาธิปไตย หรือระบอบสังคมนิยม เมื่อกล่าวถึงคำว่า "พรรคการเมือง" ทุกฝ่ายต่างมีความเข้าใจแต่จะให้ความหมายของ "พรรคการเมือง" แตกต่างกันไป ยังไม่สามารถให้คำจำกัดความได้ลงตัวแน่นอน โดยครอบคลุมถึงความหมายที่แท้จริงทั้งหมดของความหมายของคำว่า "พรรคการเมือง" ทั้ง ๆ ที่คำว่า "พรรคการเมือง" นี้ตรงกับภาษาอังกฤษว่า "Political Party" ภาษาฝรั่งเศสว่า "Parti Politique" และภาษาเยอรมันว่า "Politische Partei" ซึ่งเป็นคำที่มาจากรากเง้าอันเดียวกัน คือมาจากภาษาละตินคำว่า Pars ซึ่งแปลว่า "ส่วน" พรรคการเมืองจึงหมายความว่า "ส่วน" ของราษฎรทั้งหมดในประเทศ กล่าวคือหมายถึงการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ ตามความคิดเห็นประโยชน์ได้เสีย

ในทางการเมือง ฯลฯ¹ แต่คำว่า "ส่วน" ของราษฎร ทั้งหมดในประเทศที่ถือว่าเป็นพรรคการเมือง มีขอบเขตแค่ไหน และถือเกณฑ์อะไรในการกำหนดขอบเขตว่าเป็นพรรคการเมือง เพราะการรวมตัวของราษฎรที่มีความคิดเห็นประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง บางครั้งก็มิได้เป็นพรรคการเมือง ตามความหมายที่แท้จริง แต่เป็นเพียงกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ดังนั้น การศึกษาคำจำกัดความ ของนักวิชาการบางท่านที่ได้สรุปไว้ เพื่อทราบถึงความหมายของคำว่า "พรรคการเมือง" ที่แท้จริงจึง เป็นสิ่งจำเป็น และเพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจความหมายของ คำว่า "พรรคการเมือง" ตลอดจนลักษณะของพรรคการเมืองที่มีวิวัฒนาการจนถึงปัจจุบันนี้ คือ

2.1.1 ความหมายของพรรคการเมือง

เฮอรัแมน ไฟเนอร์ (Herman Finer) นักรัฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอังกฤษ ได้ให้ คำจำกัดความของคำว่า "พรรคการเมือง" ไว้ว่า "พรรคการเมือง หมายถึงคณะหรือสมาคมของ บุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของ คณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง"²

เอ็ดมันด์ เบิร์ค (Edmund Burke) นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้ให้คำจำกัดความ ว่า "พรรคการเมืองประกอบด้วยคนกลุ่มหนึ่งซึ่งรวบรวมกันขึ้นมาโดยมีหลักการคล้ายคลึงกัน โดยมีจุด มุ่งหมายในการเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติ"³

ปลาโน และกรีนเบิร์ก (Plano and Greenberg) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองคือกลุ่มของบุคคลซึ่งมีการตกลงกัน ในการกำหนดมาตรการทางอุดมการณ์บางประการ และได้จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การเพื่อชนะการเลือกตั้ง จัดตั้งรัฐบาล และดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy)⁴

¹ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 8

² Herman Finer, The Theory and Practice of Modern Government (New York : Holt, Rinehart & Winston, 1949) อ้างในปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมือง และปัญหาพรรคการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2524), หน้า 6

³ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 6-7

⁴ Jack C. Plano and Milton Greenberg, the American Political Dictionary Second Edition (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1967), pp. 111-112 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 8

จาคอบเซน และลิปแมน (Jacobsen and Lipman) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองก็คือสมาคมหรือองค์การที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อตั้งขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล"⁵

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคมภายในชุมชนทางการเมือง ซึ่งมีการเปิดรับสมาชิกอย่างเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าบริหารนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาล) หรือเข้าไปควบคุมนโยบายสาธารณะ (ในกรณีที่พรรคการเมืองทำหน้าที่พรรคฝ่ายค้าน เพราะไม่สามารถเป็นรัฐบาลได้)"⁶

เลสลี ลิปสัน (Leslie Lipson) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองหมายถึงการรวบรวมบุคคลต่าง ๆ มารวมกันเป็นกลุ่มก้อน ในผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถดำเนินการให้เกิดผลประโยชน์ดังกล่าวได้ และบุคคลเหล่านี้สามารถทำให้ค่านิยมของตนเกิดผลเป็นอุดมคติได้"⁷

รอย ซี. แมคริดิส (Roy C. Macridis) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองคือสมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรม และรวบรวมประชาชนเข้ามาชนิกกำลังร่วมกัน โดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองเป็นส่วนควบของระบบการเมือง กล่าวคือระบบการเมืองของรัฐจะเกิดขึ้นโดยปราศจากพรรคการเมืองไม่ได้อย่างเด็ดขาด เพราะอย่างน้อยกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นมาเป็นรัฐบาล (ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลรูปแบบใด) ก็มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองอยู่แล้วนั่นเอง"⁸

⁵G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science (New York : Bames and Noble, 1969), p. 90 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 9

⁶Reinhard Bendix, Max Weber, An Intellectual Portrait (London : Lowe and Brydone, 1966), pp. 444-445 : Max Weber, Theory of Social and Economic Organization (London : Hodge, 1974), Translated by A.R. Handerson and T. Parsons, pp. 373-374 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 10

⁷Leslie Lipson, "The Two-Party System in British Politic" American Political Science Review, Vol. XIVII, No. 2 (June 1953) อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 11

⁸Roy C. Macridis, "Introduction : The History, Function, and Typology of Parties," in Political Parties : Contemporary Trends and Ideas, Roy C. Macridis, ed. (New York : Harper & Row Publishers, 1967), p.9 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 11

แรนนี่ และเคนดอลล์ (Ranny and Kendall) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองหมายถึงกลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มีอิสระมารวมกัน เพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง และหวังที่จะได้รับชัยชนะ เพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล"⁹

วิลเลียม กูดแมน (William Goodman) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองคือองค์การอันเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายกัน โดยมีความมุ่งหมายอันแน่ชัดที่จะชนะการเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยให้เขามีสิทธิเข้าไปใช้อำนาจการปกครอง เพื่อเขาจะได้รับผลประโยชน์จากการเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองนั้น"¹⁰

รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองหมายถึงคณะบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นมา เนื่องจากสมาชิกมีความคิดเห็นในแนวทางกว้าง ๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม คล้ายกัน และมุ่งที่จะเป็นรัฐบาล เพื่อนำนโยบายของพรรคการเมืองไปเป็นนโยบายของรัฐบาล"¹¹

ศาสตราจารย์ จรูญ สุกภาพ ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า "พรรคการเมืองคือกลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน และมีความต้องการอย่างเดียวกัน ได้รวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้าควบคุม และกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเอาชนะในการเลือกตั้ง การออกกฎหมาย และการบริหาร"¹²

จากคำจำกัดความของพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจแยกได้เป็น 2 ทัศนะ ทัศนะแรกคือทัศนะที่ให้ความหมายของพรรคการเมืองในลักษณะกว้าง มิได้จำกัดขอบเขตของพรรคการเมืองให้อยู่เฉพาะการต่อสู้ในสภา ซึ่งได้แก่คำจำกัดความของ เฮอร์แมน ไฟเนอร์, เอ็ดมันด์ เบิร์ค, เลสลีย์ ลิปลัน, และรอย ซี. แมควิลิส ส่วนอีกทัศนะหนึ่งคือทัศนะที่ให้ความหมายของพรรคการเมืองในลักษณะแคบ โดยเน้นขอบเขตการต่อสู้ของพรรคการเมืองเฉพาะในสภา ซึ่งได้แก่ คำจำกัดความของ ปลาโน และกรีนเบิร์ก, จาคอบเซน และลิปแมน, แมกซ์ เวเบอร์, แรนนี่ และเคนดอลล์, วิลเลียม กูดแมน, รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และศาสตราจารย์ จรูญ สุกภาพ เป็นต้น

⁹Austin Rauney and Willmore Kendall, Democracy and the American Party System (New York : Harcourt, 1956), p. 85 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 12

¹⁰William Goodman, The Two-Party System in the United State (New York : D. Van Nostrand Company, 1952), p. 8 อ้างใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 12

¹¹ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 12-13

¹²กระมล ทองธรรมชาติและคณะ, การเมืองและการปกครองของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2531), หน้า 187

ในทัศนะของผู้เขียน เห็นว่าในสังคมการเมืองในปัจจุบันนี้ การต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองและประชาชนมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการต่อสู้ในรัฐสภาเท่านั้น เพราะพรรคการเมืองเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญยิ่งของประชาชนในระบบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของ ประชาชน ความหมายของพรรคการเมืองจึงควรมีขอบเขตกว้างขวางอย่างทัศนะแรก จึงอาจสรุปได้ว่า

พรรคการเมืองคือองค์กรจัดตั้งทางการเมืองของคณะบุคคลที่มีแนวความคิด อุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมคล้ายคลึงกัน และมีประโยชน์ร่วมกัน เพื่อดำเนินการต่อสู้ทางการเมืองตามหลักการ แนวทาง และนโยบายที่เห็นชอบร่วมกัน และมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจปกครองตามหลักการ แนวทาง และนโยบายดังกล่าว

2.1.2 ลักษณะของพรรคการเมือง

จากความหมายของพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว รองศาสตราจารย์ ดร. ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้แยกองค์ประกอบของพรรคการเมืองไว้ดังนี้คือ

1. ต้องเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ฉะนั้น บุคคลเพียงคนเดียวจะก่อตั้งพรรคการเมืองไม่ได้
2. สมาชิกที่รวมกัน เพราะมีความคิดเห็นส่วนใหญ่ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน เช่น ระบบเศรษฐกิจที่ให้รัฐเข้าควบคุมหรือปล่อยเสรี เป็นต้น
3. สมาชิกรวมกันโดยสมัครใจ เพราะมองเห็นความสำคัญของการก่อตั้งพรรคการเมือง ไม่ใช่ถูกบีบบังคับให้มาก่อตั้งพรรคการเมือง
4. สมาชิกต้องการใช้พรรคการเมืองในการแก้ปัญหาาร่วมกัน จึงมีความต้องการที่จะเข้ามาใช้บทบาทของพรรคการเมืองร่วมกัน ไม่ใช่เข้ามาร่วมเป็นสมาชิกเพราะเหตุผลอื่น เช่น ต้องการใกล้ชิดกับหัวหน้าพรรค เป็นต้น
5. ต้องการเป็นรัฐบาล เพื่อนำเอานโยบายของพรรคการเมืองของตนไปเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่ถ้ายังไม่ได้จำนวนสมาชิกสภามากเพียงพอที่จะเป็นรัฐบาลได้ก็จะต้องหาโอกาสเป็นรัฐบาลต่อไป และในขณะที่ยังไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน เพื่อชี้แนะให้รัฐบาลเห็นข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้รัฐบาลไปดำเนินการแก้ไข ผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยตรงก็ได้แก่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง¹³

¹³ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 13

Joseph Lapalombara และ Myron Weiner ได้สรุปลักษณะของพรรคการเมืองไว้ 4 ประการคือ¹⁴

1. พรรคการเมืองต้องมีความยั่งยืน ซึ่งความยั่งยืนต้องไม่ขึ้นอยู่กับชีวิต หรืออำนาจของผู้นำพรรคการเมือง
2. พรรคการเมืองจะต้องมีองค์การ หรือสาขาแผ่กระจายไปในระดับท้องถิ่น และมีข่ายการติดต่อกันระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาในท้องถิ่น
3. ผู้นำพรรคการเมืองต้องมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ ที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจ นโยบายของตนแต่ผู้เดียว หรือเข้าร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เพียงแต่จะใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงนโยบายเท่านั้น
4. พรรคการเมืองต้องพยายามหาคะแนนเสียง เมื่อมีการเลือกตั้ง และหาความสนับสนุนจากมหาชนทั่วไปเมื่อไม่มีการเลือกตั้ง

2.2 กำเนิดของพรรคการเมืองในทางทฤษฎี

พรรคการเมืองที่เป็นองค์กรทางการเมืองของประชาชนในระบอบการปกครองสมัยใหม่ ก็เช่นเดียวกับองค์กรอื่น ๆ ของประชาชน มีจุดกำเนิดและวิวัฒนาการไปตามบริบทของสังคม และการเมืองตั้งรายละเอียดต่อไปนี้ มีผู้อธิบายถึงกำเนิดของพรรคการเมืองไว้หลายทฤษฎี เช่น เอเวอรี่ เลเซอร์สัน (Avery Leiserson) ได้อธิบายถึงกำเนิดของพรรคการเมืองไว้ว่า เกิดมาจากเหตุผลในทางจิตวิทยา เศรษฐกิจ และสังคม อุดมคติ และการจัดองค์กร แต่ในขณะเดียวกัน โมริช ดูแวร์แยร์ (Maurice Duverger) ได้อธิบายถึงกำเนิดของพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองมีกำเนิดมาจากการรวมตัวกันทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา เพื่อมุ่งหวังที่จะเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง และโจเซฟ ลา พาลอม บารา (Joseph La Palombara) และ ไมรอน ไวเนอร์ (Myron Weiner) ได้ อธิบายถึงกำเนิดของพรรคการเมืองว่า สืบเนื่องมาจากการรวมตัวกันเป็นก๊วน หรือคณะ (Clique)

¹⁴ Joseph Lapalombara and Myron Weiner, Political Parties and Political Development (Princeton University Press, 1966), p.3 อ้างใน วิชา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัฏเทวารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2527), หน้า 10-12

หรือ สโมสรรทางการเมือง¹⁵ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับกำเนิดของพรรคการเมืองในทางทฤษฎียังคงมีข้อแตกต่างกันอยู่ ซึ่งอาจแยกได้เป็นทฤษฎีที่สำคัญ ๆ 7 ทฤษฎี คือ¹⁶

2.2.1 ทฤษฎีทางจิตวิทยา (Psychological Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นจากความรู้สึกนึกคิดที่แตกต่างกัน และเมื่อมนุษย์มีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอาจเปลี่ยนแปลงทัศนคติได้ โดยแบ่งมนุษย์ออกเป็น 2 พวกคือ พวกที่มองโลกในแง่ดี และพวกที่มองโลกในแง่ร้าย จึงทำให้เกิดพรรคการเมืองในแนวคิดที่แตกต่างกัน เช่น พรรคในแนวอนุรักษนิยม และพรรคฝ่ายก้าวหน้า เป็นต้น

2.2.2 ทฤษฎีทางเศรษฐกิจ และสังคม (Socio-Economic Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่ามูลฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดพรรคการเมืองก็คือ "ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม" ซึ่งได้แก่ ความยากจน ความยุติธรรมในการประกอบการทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรปันส่วนทางเศรษฐกิจ การควบคุมการผลิต ระดับความสูงต่ำของสังคม ระดับการศึกษา สวัสดิการ สาธารณสุข การเกษียณอายุ ฯลฯ เป็นต้น และการต่อรอง (Bargaining) ในผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้เกิดการรวมตัวของกลุ่มชนต่าง ๆ ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกันและมีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน รวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อจะสนับสนุนหรือคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มของตน เช่น การรวมตัวของสมาคมกรรมกรเพื่อจัดตั้งพรรคกรรมกร (Labour Party) ในประเทศอังกฤษ เป็นต้น

2.2.3 ทฤษฎีอุดมคติ (Ideological Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่า คุณลักษณะพิเศษของมนุษย์ก็คือ "ความคิดสร้างสรรค์" (Creative Thinking) กล่าวคือมนุษย์มีความคิดอยู่เสมอว่าอะไรดี อะไรเลว อะไรผิด อะไรถูก ฯลฯ และจะพยายามแสวงหาคำตอบจนเป็นที่พอใจ ดังนั้น เมื่อมนุษย์มารวมตัวกันเป็นกลุ่ม แต่ละกลุ่มก็จะมีความคิดของกลุ่มแตกต่างกัน พรรคการเมืองจึงมีกำเนิดมาจากแนวความคิดของกลุ่มคนที่มาวมกันในด้านต่าง ๆ ตามปรัชญา หรืออุดมคติของสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มนั้น ๆ เช่น พรรคนาซี ยึดมั่นอยู่กับอุดมการณ์ชาตินิยม พรรคคอมมิวนิสต์ยึดมั่นอยู่ในอุดมการณ์คอมมิวนิสต์ ตามแนวทางของลัทธิมาร์กซ์และเลนิน เป็นต้น

¹⁵ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2524), หน้า 22 และหน้า 26

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-28, วิทยา นาควศิวกุลกิจ และสุรพล ราชภัฏหารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2528), หน้า 27-33



2.2.4 ทฤษฎีรัฐสภา (Parliamentary Theories) ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากความความคิดของ โมริซ ดูแวร์แยร์ (Maurice Duverger) ชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีความเชื่อว่าพรรคการเมืองมีกำเนิดมา 2 ทางคือ การกำเนิดของพรรคการเมืองนอกรัฐสภา (Extra-parliamentary Origins) และการกำเนิดพรรคการเมืองในรัฐสภา (Inter-parliamentary Origins) โมริซ ดูแวร์แยร์ เชื่อว่าพรรคการเมืองมีวิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันนอกสภาก่อน เนื่องจากกลุ่มบางกลุ่มมีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาล และต่อรองผลประโยชน์กับรัฐบาลอยู่แล้ว จึงได้ยกฐานะตัวเองขึ้นเป็นพรรคการเมือง เพื่อหวังที่จะเข้าเป็นรัฐบาลเสียเอง เช่น การรวมตัวของกรรมกรเป็นพรรคเลเบอร์ (Labour Party) ในประเทศอังกฤษ หรือการรวมกลุ่มของกลุ่มทาง ศาสนาคริสต์ นิกายโรมันคาทอลิก ในประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้พัฒนาเป็นพรรคอนุรักษนิยมคาทอลิก (Catholic Conservative Party) เป็นต้น นอกจากนี้พรรคการเมืองอาจเกิดขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกรัฐสภา โดยเริ่มต้นจากการที่บรรดาสมาชิกรัฐสภาที่มีความจำเป็นที่จะต้องปรึกษาหารือและวางแผนร่วมกันในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา โดยในระยะแรกได้ขยายสมาชิกเฉพาะสมาชิกรัฐสภาก่อน เมื่อกลุ่มกว้างขึ้นก็ได้พัฒนาเป็นรูปพรรคการเมืองในที่สุด เช่น ในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองกำเนิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1790 โดย อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ต้องการสนับสนุนประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ในทางรัฐสภา (Congress) จึงได้ก่อตั้งพรรคเฟอเดอรัลลิสต์ (Federalist Party) ขึ้นมา ต่อมา โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) รองประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับนโยบายด้านเศรษฐกิจของ แฮมิลตันและต้องการที่จะมีเสียงสนับสนุนในรัฐสภา จึงก่อตั้งพรรคแอนตี้เฟอเดอรัลลิสต์ (Anti-Federalist Party) หรือมีชื่ออีกชื่อหนึ่งว่าพรรคเจฟเฟอร์โซเนียน รีพับลิกัน (Jeffersonian Republican Party) เป็นต้น

2.2.5 ทฤษฎีว่าด้วยสถาบัน (Institutional Theories) ทฤษฎีนี้มองการเกิดของพรรคการเมืองว่า สืบเนื่องมาจากสถาบันทางการเมือง คือรัฐสภาที่มีอยู่ก่อนและพรรคการเมืองจะเกิดตามมา เพื่อเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับประชาชน ซึ่งทำให้ผู้แทนราษฎรรวมตัวกันเป็นคณะ (Cliques) หรือเป็นกลุ่ม (Groups) เช่น สโมสรบริตัน (Breton Clubs) ในฝรั่งเศส ก่อนการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้น ในระยะแรกกลุ่มการเมืองเหล่านี้มีโครงสร้างจำกัดอยู่เฉพาะในรัฐสภา (Parliamentary Parties) เพื่อจะหาทางจัดตั้งรัฐบาล หรือให้รัฐบาลรับนโยบาย หรือความเห็นของพรรคไปปฏิบัติ แต่เนื่องจากการจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ สมาชิกของพรรคจะต้องได้รับการเลือกตั้งเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนมากพอ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องขยายโครงสร้างออกไปนอกรัฐสภา โดยจัดตั้งสาขาของพรรคตามท้องถิ่นหรือเขตเลือกตั้งต่าง ๆ เช่น พรรคคอนเซอร์เวทีฟ และพรรคลิเบอรัล ในอังกฤษ พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน ในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

นอกจากพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในรัฐสภาแล้ว พรรคการเมืองยังอาจเกิดขึ้นภายนอก รัฐสภา ซึ่งเป็นผลเกี่ยวพันมาจากการขยายสิทธิเลือกตั้ง เช่น พรรคเลเบอร์ ในประเทศอังกฤษ พรรคอนุรักษนิยมคาทอลิกในประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็นต้น พรรคซึ่งก่อตั้งขึ้นนอก รัฐสภาคมักเป็นพรรคแบบพรรคมวลชน (Mass Party) ซึ่งยึดถืออุดมการณ์ และมีระเบียบวินัยเข้มงวดกว่าพรรคที่เกิดขึ้นในรัฐสภา

2.2.6 ทฤษฎีว่าด้วยประวัติศาสตร์และสถานการณ์ (Historical Situational Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ต่าง ๆ 3 ประการ ได้แก่ วิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจ (Legitimacy Crisis) วิกฤตการณ์ในการรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Integration Crisis) หรือวิกฤตการณ์อันเกิดจากความ ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation Crisis) ทั้งนี้ เพราะว่าหากเมื่อใดที่ประชาชนมีความรู้สึกว่ารัฐบาลไม่มีความชอบธรรมที่จะปกครองประเทศอีกต่อไป จะทำให้รัฐบาลประสบกับภาวะวิกฤตการณ์ เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจปกครองของรัฐบาล และประชาชนจะมีการรวมตัวกันต่อสู้ เรียกร้องความชอบธรรม และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น เช่น กลุ่มปฏิวัติในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 หรือขบวนการชาตินิยมในประเทศที่เป็นเมืองขึ้น ที่เรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเอง เป็นต้น และเมื่อวิกฤตการณ์เกี่ยวกับการสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจเกิดขึ้นแล้ว ก็จะทำให้เกิดวิกฤตการณ์ในการรวมตัวกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยจะมีการรวมตัวกันในบางกลุ่มของประชาชนซึ่งมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในแนวทางกว้าง ๆ เหมือนกัน เป็นพรรคการเมืองเพื่อหาโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป

ส่วนวิกฤตการณ์อันเกิดจากความ ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากประชาชนมีความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง จึงได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อมุ่งหวังที่จะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านในรัฐสภา และรักษาผลประโยชน์ในทางการเมืองของกลุ่มตน

2.2.7 ทฤษฎีว่าด้วยพัฒนาการ (Developmental Theories) ทฤษฎีนี้เชื่อว่าพรรคการเมืองเกิดขึ้นสืบเนื่องจากบุคคลต้องการที่จะรักษาอำนาจ หรือให้ได้มาซึ่งอำนาจโดยแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการที่สำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก การพัฒนาทางการเมืองเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางทัศนคติของประชาชน ประชาชนมีความเชื่อว่าตนมีสิทธิที่จะมีและใช้อำนาจ

ประการที่สอง เกิดขึ้นจากการที่กลุ่มผู้นำทางการเมือง (Political Elite) ต้องการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชน เพื่อตนเองจะได้มีอำนาจทางการเมือง หรือรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะไม่ค่อยสนใจต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของตน

จากภาวะแวดล้อมทั้งสองประการนี้ อาจทำให้ส่วนหนึ่งของประชาชนได้รับการชักจูงให้มีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อที่จะสนับสนุนอำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองเหล่านั้น

ทฤษฎีว่าด้วยการพัฒนานี้ มุ่งเน้นเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชน โดยมีการพัฒนาความรู้สำนึกทางการเมืองในระดับประชาธิปไตย อาจจะทำโดยผู้นำที่มีอำนาจทางการเมือง การศาสนา เศรษฐกิจ หรือสังคมก็ได้ เช่น พรรคการเมืองในปากีสถาน อียิปต์ อิหร่าน อิรัก ชูตัน ฯลฯ¹⁷

จากทฤษฎีต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า แต่ละทฤษฎีต่างก็มีเหตุผลที่น่ารับฟังทั้งสิ้น และแต่ละทฤษฎีสรุปขึ้นจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่ต่างกัน เมื่อพิจารณาแต่ละทฤษฎีในสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมในปัจจุบัน ซึ่งมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น แต่ละทฤษฎีจึงต่างก็มีข้อดีและข้อด้อยต่างกันไปด้วย ดังนั้น การศึกษาจึงไม่ควรที่จะปักใจเชื่อทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรที่จะประมวลทฤษฎีเหล่านั้นเข้าไว้ด้วยกัน

2.3 ประเภทของพรรคการเมือง

การแบ่งประเภทของพรรคการเมืองมีการแบ่งตามลักษณะต่าง ๆ ดังนี้คือมีการแบ่งตามลักษณะอุดมการณ์ของพรรคการเมือง การแบ่งตามบทบาททางการเมืองของพรรคการเมือง การแบ่งตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง การแบ่งตามโครงสร้างของพรรคการเมือง และแบ่งตามวิธีการชักจูงสมาชิกพรรคการเมือง การแบ่งตามแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาพการณ์ของรัฐ การแบ่งตามแนวความคิดในลัทธิเศรษฐกิจและสังคม การแบ่งตามความรุนแรงในนโยบายของพรรคการเมือง และการแบ่งตามระบบพรรคการเมือง¹⁸

กล่าวโดยสรุปหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทของพรรคการเมืองดังกล่าวแล้วนั้น 9 หลักเกณฑ์เป็นการแบ่งที่เน้นจุดเด่นของพรรคการเมืองในแง่ต่าง ๆ แง่ใดแง่หนึ่งว่า พรรคนั้นเป็นพรรคประเภทใด เช่น การแบ่งตามลักษณะอุดมการณ์ของพรรคการเมือง โดยพิจารณาว่าพรรคใดเป็นพรรคที่ยึดมั่นในอุดมการณ์อย่างเคร่งครัด ก็แบ่งประเภทเป็นพรรคการเมืองที่ยึดอุดมการณ์ ส่วนพรรคใดที่ยึดมั่นในอุดมการณ์แต่ไม่เคร่งครัดมากนักก็แบ่งประเภทเป็นพรรคการเมืองกึ่งอุดมการณ์ และหากพรรคใดไม่ได้มุ่งเน้นอุดมการณ์ หากแต่มุ่งเน้นประเด็นของปัญหา ก็แบ่งพรรคนี้เป็นพรรคประเภทพรรคการเมืองที่

¹⁷Morris Janowity, The Military in the Political Development of New Nation : An Essay in Comparative Analysis (Chicago : The University Press. 1964)., pp. 20-21 อ้างในปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมือง และปัญหาพรรคการเมือง, หน้า 28

¹⁸ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, หน้า 29-51

ไม่เน้นอุดมการณ์ เป็นต้น แต่จากการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์แนวความคิดแล้วพบว่าแนวคิดพื้นฐานในการจัดตั้งพรรคการเมือง นโยบายของพรรคการเมือง โครงสร้างในทางการจัดตั้งของพรรคการเมือง บทบาทของสมาชิกของพรรคการเมือง และอื่น ๆ ซึ่งอาจแยกได้ 2 ประเภทได้แก่

ประเภทแรก เป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองในสภา หรือการรวมกลุ่มนักการเมืองที่มีความประสงค์ที่จะสมัครรับเลือกตั้ง การดำเนินกิจการทางการเมืองดังกล่าวมุ่งเน้นการสมัครรับเลือกตั้งและการหาเสียงเลือกตั้ง หรือเพื่อสนับสนุนบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งให้อำนาจทางการเมือง และเพื่อต่อรองตำแหน่งในทางการเมือง หรือผลประโยชน์ในพรรคร่วมกันเป็นสำคัญ หลังจากเสร็จการเลือกตั้งบทบาทของพรรคการเมืองหลังการเลือกตั้งจึงน้อยลงอยู่ในขอบเขตจำกัด นโยบายของพรรคถูกกำหนดโดยฝ่ายนำของพรรคเพียงไม่กี่คน บทบาทของสมาชิกพรรคเป็นเพียงผู้สนับสนุนผู้นำของพรรค และนโยบายของพรรคเป็นสำคัญ ส่วนโครงสร้างของพรรคการเมืองดังกล่าวอาจจะมีสาขาของพรรคในระดับต่าง ๆ เช่นเดียวกัน แต่บทบาทของสาขาพรรคมีอย่างจำกัด โดยมีบทบาทหลักคือเป็นผู้สนับสนุนผู้นำพรรค และงานของพรรคในรัฐสภาตามที่พรรคมอบหมายเป็นสำคัญ พรรคการเมืองประเภทดังกล่าวคือพรรครัฐสภา (Parliament Party) เช่น พรรคคอนเซอร์เวทีฟ ของอังกฤษ และพรรคการเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทย

ประเภทที่สอง เป็นการรวมกลุ่มของบุคคล หรือคณะบุคคลที่มีแนวความคิด อุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยยึดถือหลักการ แนวทาง และนโยบายที่ตกลงร่วมกัน โดยถือว่าการต่อสู้ภายในสภาเป็นเพียงรูปแบบการต่อสู้ของพรรครูปแบบหนึ่งเท่านั้น และการต่อสู้ภายในสภาของพรรคต้องดำเนินการตามมติพรรค นโยบายของพรรคมาจากสมาชิกพรรคทั่วทั้งพรรคตามระบอบประชาธิปไตย หัวหน้าพรรคและผู้นำพรรคระดับต่าง ๆ ไม่มีอภิสิทธิ์เหนือสมาชิกพรรค โครงสร้างในทางการจัดตั้งพื้นฐานของพรรคอยู่ในหมู่มวลชน ระดับหมู่บ้าน ตำบล เขต องค์การ โรงเรียน โรงงาน และสายถนน โครงสร้างของพรรคระดับชาติแบ่งเป็นระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน หรือหน่วยการผลิตต่าง ๆ ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวคือพรรคมวลชน (Mass Party) เช่น พรรคเลเบอร์ ของอังกฤษ เป็นต้น

2.4 ความสำคัญและบทบาทของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากปรัชญาทางรัฐศาสตร์ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุด (Majority) เลือกเฟ้นกลุ่มหรือคณะบุคคลที่เข้ามาเป็นรัฐบาล โดยยึดหลักเสรีภาพ (Liberty) และความเสมอภาค (Equality) และโดยที่พรรคการเมืองมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างใกล้ชิด ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และความต้องการเข้ามามีบทบาท หรืออิทธิพลในการตัดสินใจของรัฐบาล กระตุ้นให้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้น นอกจากนี้พรรคการเมืองยังช่วยกระตุ้นให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวกว้างขวางออกไป มีความหมายและมีน้ำหนักทางการเมืองมากขึ้น

2.5 กระบวนการพัฒนาของพรรคการเมือง

ระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งต้องสามารถขยายให้มีการเข้าร่วมทั่วทั้งระบบ และด้วยเหตุนี้ก็จะสามารถยับยั้งหรือหันเหกิจกรรมการเมืองแบบปฏิกิริยา หรือคิดปกติได้ ประการที่สองต้องสามารถผ่อนคลายและจัดทิศทางการเข้าร่วมของกลุ่มใหม่ ๆ ในลักษณะที่ไม่ก่ออันตรายแก่ระบบ ดังนั้น ระบบพรรคที่เข้มแข็งจึงจัดให้มีองค์การที่กลายเป็นสถาบัน และกระบวนการขึ้นมารองรับกลุ่มใหม่ ๆ เข้าสู่ระบบการพัฒนาสถาบันพรรค เช่นนี้จึงเป็นเงื่อนไขที่ต้องมีขึ้น ก่อนที่จะมีเสถียรภาพทางการเมืองในประเทศที่เข้าสู่ยุคใหม่ ธรรมชาติกระบวนการพัฒนาพรรคมักจะมี 4 ขั้นตอนคือ การจับตัวเป็นกลุ่มย่อย การรวมเป็นสองกลุ่ม การขยายตัว และการสร้างสถาบัน

1) การจับตัวเป็นกลุ่มย่อย ตอนช่วงแรกทั้งการเข้าร่วมทางการเมือง และการสร้างสถาบันอยู่ในระดับต่ำ คนแต่ละคนและกลุ่มต่าง ๆ มีพฤติกรรมการเมืองต่างไปจากแนวทางดั้งเดิม แต่ยังไม่ได้พัฒนาองค์การการเมืองสมัยใหม่ การเมืองเป็นเรื่องที่คนจำนวนไม่มากแข่งขันกันเอง โดยอาศัยการร่วมเป็นพันธมิตร และการจับกลุ่มแบบชั่วคราวและหละหลวม กลุ่มที่จับตัวกันนี้อยู่ได้ไม่นาน และไม่มีโครงสร้างปกติเป็นการสะท้อนถึงความมั่งคั่งใหญ่โตสูงของแต่ละคน ขณะที่มีการแก่งแย่งชิงดี และรวมหัวกันระหว่างครอบครัวหรือระหว่างบุคคล อาจเรียกกลุ่มการเมืองเหล่านี้ว่าพรรค แต่ก็ขาดองค์การต่อเนื่อง และขาดการสนับสนุนจากสังคมซึ่งเป็นแกนแท้ของพรรค

เมื่อพรรคการเมืองในประเทศไทยเกิดขึ้น ก็ไม่มีองค์การภายนอกรัฐสภาหรือมีแต่เพียงส่วนน้อย โดยทั่วไปสมาชิกแต่ละคนต้องได้รับเลือกตั้งมาก่อน โดยอาศัยความพยายามส่วนตัวในจังหวัดของตน การระบุว่าอยู่พรรคใดนั้นเป็นเพียงเรื่องชั่วคราวช่วยยาม พรรคการเมืองไม่เคยเป็นตัวแทนพลังสังคมที่สำคัญเลย เป็นแต่ตัวแทนกลุ่มคนและตัวบุคคลที่อยู่ในฐานะชนชั้นผู้ปกครองระดับสูงเท่านั้น¹⁹

2) การรวมเป็นสองกลุ่ม จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกระบวนการวิวัฒนาการของระบบการเมือง เกิดเมื่อการเมืองแตกแยกออกมาจนกวัดปิดขงลัทธิรวมกลุ่มแบบปฏิกิริยาหรือแบบสภา เกิดการเข้าร่วมมากขึ้น พลังสังคมใหม่ ๆ ปรากฏบนเวทีการเมือง และมีการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจัดองค์การเชื่อมโยงกลุ่มการเมืองเข้ากับพลังสังคม ก่อนจะพัฒนาโดยการ "แตกตัว" หรือ "เริ่มก้าว" นี้ได้ การเมืองแบบแตกกลุ่มต้องเปลี่ยนไป จนทำให้ผู้นำกลุ่มย่อยมีแรงจูงใจให้ขยายการเข้าร่วมทางการเมือง ตราบเท่าที่กลุ่มต่าง ๆ มากมายแข่งขันกันเอง ก็ไม่มีเหตุผลอะไรที่จะทำให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดขยายการเข้าร่วมทางการเมือง กุญแจสำคัญไปสู่ความสำเร็จในการต่อสู้ระหว่างกลุ่มหนึ่งกับอีกกลุ่มหนึ่งขึ้นอยู่กับ การเรียกร้องความสนใจจากกลุ่มนั้น ถ้าไม่มีอะไรหนักหนาที่ทำให้เวทีการเมืองแตก

¹⁹David A. Wilson, Politics in Thailand (Ithaca, Cornell University Press, 1962) p. 68

ออกเป็นสองค่าย แต่ละกลุ่มก็พยายามเอาชนะคู่ต่อสู้วันนี้โดยไม่จับมือเลยกับคู่ต่อสู้เมื่อวานนี้ การที่มีกลุ่มมาก ๆ และมีการแบ่งแยกกันมาก ๆ ทำให้ผู้รวมในทางการเมืองหาหุทวิธีให้มีการแจกแจงอำนาจขึ้นใหม่ภายในระบบมากกว่าจะขยายอำนาจของระบบออกไป

3) การขยายตัว พรรคที่เข้มแข็งย่อมดึงดูดใจประชาชนจำนวนมาก และผูกพันมวลชนไว้กับพรรค โดยอาศัยองค์การที่มีประสิทธิภาพ แต่การที่ผู้นำการเมืองจะถูกกระตุ้นให้สร้างแรงดึงดูดใจเช่นนั้น และสร้างพันธะผูกพันโดยอาศัยองค์การขึ้นก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นที่ช่วยให้คนบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนามาก ๆ ปกติเป้าหมายเหล่านั้นมักได้แก่ การเข้ายึดอำนาจ และจัดระเบียบสังคมเสียใหม่ ดังนั้น การขยายการเข้ามีส่วนร่วม และการจัดองค์การการเข้าร่วมในรูปพรรค จึงเป็นผลจากการต่อสู้ที่เข้มข้นในทางการเมือง ธรรมชาติการต่อสู้เช่นนี้เกี่ยวข้องกับความพยายามของผู้นำการเมืองในการโค่นล้มระบบที่เป็นอยู่ ควบคุมระบบที่มีอยู่ หรือมีจะนั้นก็เข้ามาสู่ระบบดังกล่าว

ตามแนวการพัฒนาพรรคที่เกิดทางตะวันตก กลุ่มในสภาที่ดำเนินงานในระบบการเมืองจะรวมเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นและเริ่มระดมผู้สนับสนุนใหม่ ๆ เข้าสู่การเมือง การเคลื่อนจากการเมืองแบบกลุ่มไปสู่การเมืองแบบพรรค และการที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคมากขึ้นเกี่ยวข้องกับขยายการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง แนวทางที่กลุ่มผู้นำสองกลุ่มในระบบที่เป็นอยู่ก่อให้เกิดการขยายระบบเช่นนี้ทำให้วิวัฒนาการทางการเมืองเกิดโดยมีช่วงขาดตอนน้อยที่สุด การที่พลังสังคมใหม่ ๆ เข้ามาสู่ระบบก็เป็นที่ยอมรับได้ง่ายขึ้น โดยมีผู้อุปถัมภ์จากภายในระบบ อย่างไรก็ตามการขยายขอบเขตของการเข้าร่วมนั้นจะสามารถอยู่ได้ตลอดเวลา และองค์การที่สร้างขึ้นน่าจะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อเป็นผลมาจากการต่อสู้แข่งขันกัน ระบบพรรคการเมืองพรรคเดียวที่เข้มแข็งเป็นผลจากขบวนการชาตินิยมหรือปฏิวัติจากเบื้องล่าง ซึ่งต้องต่อสู้ให้ได้อำนาจ ตรงกันข้ามกับความพยายามสร้างระบบพรรคเดียวจากเบื้องบน เช่นในกรณีพรรคของนัสเซอร์ ซึ่งไม่พัฒนาไปไหนเลย การระดมพลังและการสร้างองค์การเป็นกระบวนการให้ได้มาหรือสร้างอำนาจ แต่ผู้นำเผด็จการที่มีอำนาจอยู่แล้วมักไม่ต้องการสองสิ่งนี้ ก็ด้วยเหตุนี้ นายพลปักจึงประสบความสำเร็จในเกาหลี แต่พันเอกนัสเซอร์กลับล้มเหลวในอียิปต์ น่าฉงนคือเราสามารถสร้างระบบสองพรรคจากเบื้องบนลงล่างได้ แต่ระบบพรรคเดียวต้องมาจากเบื้องล่างขึ้นไป

4) การสร้างสถาบัน เห็นได้ชัดว่าวิธีที่ใช้ขยายการเข้าร่วมทางการเมือง เป็นตัวกำหนดระบบพรรคที่พัฒนาตามขึ้นมาภายหลัง กระบวนการปฏิบัติหรือชาตินิยมที่ต่อต้านระบบ มีผลลงเอายให้เปลี่ยนจากระบบการเมืองที่มีมาก่อน และสร้างระบบใหม่ซึ่งปกติเป็นระบบพรรคเดียว หรือมีพรรคเดียวครอบงำ ส่วนมากกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในระบบมักนำไปสู่การสร้างสถาบันระบบสองพรรคแต่เนิ่น ๆ ส่วนกระบวนการเข้ามาสู่ระบบมักจะลงท้ายด้วยการเกิดระบบหลายพรรค เมื่อแนวทางเหล่านี้ได้รับการจัดตั้งขั้นตอนต้นช่วงของการพัฒนาพรรค ก็มักจะกลายเป็นสถาบันต่อมา การ

เปลี่ยนแปลงลักษณะระบบพรรคภายหลังมักเกิดต่อเมื่อเป็นผลจากวิกฤตการณ์สำคัญ หรือจากการเปลี่ยนแปลงชั้นรากฐานของลักษณะสังคม²⁰

2.6 กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ

2.6.1 ข้อความทั่วไป การศึกษาประวัติศาสตร์เป็นการค้นคว้า เพื่อเข้าใจสภาวะของมวลมนุษย์ที่รวมกันอยู่ในสังคมในอดีต เป็นการค้นหากฎหรือปัจจัยซึ่งมีอิทธิพลบังคับเหนือสภาวะเหล่านั้น และซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผันแปร ดังที่เราเรียกว่าความจริงหรือความเสื่อม การพัฒนาหรือการชะงักงันของสังคมเป็นการศึกษาเพื่อเข้าใจกระบวนการที่ทำให้รัฐได้กำเนิดขึ้นหรือเสื่อมและแตกสลายไป ไม่ว่าจะเป็นที่ที่ค่อย ๆ คำนึงไปหรืออุบัติขึ้นโดยฉับพลันทันที และเป็นการค้นหาสิ่งแวดล้อมทั้งมวลที่มีผลกระทบต่อวิถีทางอันเป็นบ่อเกิดแห่งอำนาจรัฐ และวิถีทางแห่งชีวิตของมนุษย์ในชุมชนแต่ละสมัย จากการศึกษาดังกล่าวนี้จะทำให้เราเข้าถึงประสบการณ์ และได้รับบทเรียนจากการกระทำของมนุษย์ในอดีตอย่างมากมาย แม้จะไม่เป็นสิ่งประกันว่าเราจะสามารถตอบโต้กับการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้อย่างถูกต้อง แต่การเรียนรู้สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงย่อมมีส่วนที่จะทำให้การตัดสินใจของเรามีคุณภาพดีขึ้น และการตัดสินใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมนั้นหาได้ยากยิ่งด้วยในปัจจุบัน²¹

2.6.2 กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมือง กลางคริสต์ศตวรรษที่ 17 (ระหว่าง ค.ศ. 1640-1660) ซึ่งในขณะนั้นประเทศอังกฤษมีสภา 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) ประกอบด้วยชนชั้นขุนนางและเจ้าที่ดินอันมั่งคั่ง และสภาสามัญชน (House of Commons) ประกอบด้วยชนชั้นกลางซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ๆ ขุนนางชั้นรอง ๆ ลงมา และพ่อค้าคหบดี ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวความขัดแย้งระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภาเริ่มรุนแรง การรวมกลุ่มของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเพื่อต่อสู้ช่วงชิงอำนาจในรัฐสภาที่สำคัญได้เกิดขึ้น 2 กลุ่ม คือ พวกวิก (Whig) และพวกทอรี (Tory) การรวมกลุ่มของพวกวิกและพวกทอรีในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังมีได้มีลักษณะเป็นพรรคการเมืองเช่นปัจจุบันนี้ แต่เป็นการรวมกลุ่มในรัฐสภาของบุคคลที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การรวมกันโดยไม่มีหลักการหรืออุดมการณ์ร่วมกัน และจะร่วมกันต่อเมื่อต้องการปกป้องผลประโยชน์ที่บังเอิญสอดคล้องกันเพื่อร่วมกันต่อสู้ในเชิงการเมือง

²⁰Soumel P. Huntington, Political Order in Changing Society (New Haven : Yale University Press, 1972), แปลโดย ดร. ปรีชญา เวสารัชช, พรรคกับเสถียรภาพทางการเมือง, หน้า 21-30

²¹ สมคิด ศรีสังคม, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจทวีปยุโรป จากยุคค้าบรรับ ถึงค.ศ. 1750, เอกสารทางวิชาการหมายเลข 2/015 (เมษายน 2526) มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ (อัสสาเนา) หน้า 5-6

การจัดองค์การพรรคการเมืองจึงไม่เกิดขึ้น เมื่อกาลเวลาผ่านไปเมื่อสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ได้พบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันบ่อยครั้ง ในที่สุดสมาชิกรัฐสภาเหล่านี้ก็พบว่าตนมีความคิดเห็นทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจคล้ายกัน การรวมเป็นกลุ่มทางการเมืองเริ่มจะแน่นแฟ้นขึ้น และความแตกต่าง ระหว่างกลุ่มเริ่มเด่นชัดขึ้น

ในระยะแรก ๆ ฐานกำลังของพวกวิก (Whig) ได้รับความสนับสนุนจากพวกเจ้าที่ดินรายใหญ่ ๆ กลุ่มที่ไม่ยอมรับนิกายเชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ และกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้า พวกวิกมีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีนิยม ต้องการให้ประชาชนจำนวนมากที่สุดมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่สนับสนุนนโยบายจักรวรรดินิยม

พวกทอรี (Tory) ได้รับความสนับสนุนจากบรรดาขุนนาง เจ้าของที่ดินที่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันกษัตริย์อย่างใกล้ชิด กลุ่มศาสนานิกายเชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ กลุ่มผลประโยชน์ทางเกษตรกรรม สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบการค้าโดยเสรี ในทางการเมืองพวกทอรียังไม่ก้าวหน้าเหมือนพวกวิก และต้องการให้อังกฤษขยายอาณานิคม

การต่อสู้เพื่อมีอำนาจทางการเมืองระหว่างกลุ่มพวกวิก (Whig) และพวกทอรี (Tory) ได้คลัดเปลี่ยนกันเข้ามีอำนาจในทางการเมือง และในปี ค.ศ. 1832 ซึ่งขณะที่พวกวิก (Whig) มีอำนาจในทางการเมือง พวกวิก (Whig) ได้ออกกฎหมายขยายสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เรียกว่า Reform Act ค.ศ. 1832²² หรือที่เรียกว่า Representation of the People Act 1832 สำระสำคัญของ Reform Act 1832 สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ระบบการเลือกตั้งแบบเดิม (Rotten Borough คือการที่เมืองเล็ก ๆ มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่กี่คน แต่กลับได้รับการจัดสรรให้มีผู้แทนได้ ในขณะที่เมืองใหญ่ ๆ และมีประชากรมากกลับไม่มีตัวแทนในสภาสามัญ) ซึ่งไม่ยุติธรรมถูกยกเลิก กล่าวคือได้จัดระบบการจัดสรรจำนวนผู้แทนให้เมืองที่ยังไม่มีผู้แทนในสภาสามัญ โดยเฉพาะเมืองที่มีประชากรหนาแน่น เช่น กรุงลอนดอน และเมืองอุตสาหกรรมทางภาคเหนือ ซึ่งทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่เมืองและประชากรที่มีภูมิสำเนาในเมืองต่าง ๆ มากกว่าระบบเดิม

²² สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : พ.ศ. 2527) บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, หน้า 46-47

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัคร และออกเสียงเลือกตั้งให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ก่อนมีการปฏิรูปค.ศ. 1832 ผู้มีสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นเจ้าของที่ดิน แต่การปฏิรูป ค.ศ. 1832 ได้ขยายสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินไม่ว่าจะในรูปใด และคุณค่าของทรัพย์สินที่ใช้กำหนดการมีสิทธินั้นไม่สูงนัก ซึ่งทำให้ชนชั้นกลาง และชนชั้นกลางชั้นต่ำสามารถมีสิทธิทางการเมืองด้วย อย่างไรก็ตาม ช่างฝีมือและชนชั้นกรรมาชีพยังคงไม่ได้รับสิทธิ การขยายสิทธิการเลือกตั้งคราวนี้ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจาก 5% เป็น 7.1% (ประมาณ 700,000 คน) ของประชากรทั้งหมด²³

การขยายสิทธิเลือกตั้งของ Reform Act 1832 นี้เอง เป็นแรงผลักดันสำคัญที่ก่อให้เกิดสถาบันพรรคการเมือง และการจัดองค์การพรรคการเมืองสมัยใหม่ขึ้นในลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป หลังจากปี ค.ศ. 1832 พวกทอริได้เรียกตัวเองว่า พรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) ยึดหลักนโยบายการค้าเสรีไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงในกิจการของเอกชน ได้รับความสนับสนุนจากพวกกลุ่มอุตสาหกรรม ในปี ค.ศ. 1846 พวกพรรคคอนเซอร์เวทีฟ มีความคิดเห็นแตกต่างกันเอง อันเนื่องมาจากนโยบายการค้าโดยเสรี และปัญหาการยกเลิกกฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร (Corn Law) ซึ่งทำให้เกษตรกรมีอิทธิพลในการกำหนดราคาขายเมล็ดและค่าแรงของกรรมกร ความขัดแย้งนี้เป็นผลให้กลุ่มที่นำโดยเซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) หันไปร่วมกับพวกวิก (Whig) ซึ่งหลังการขยายสิทธิเลือกตั้งปี ค.ศ. 1832 ได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เพิ่มขึ้นอยู่แล้ว เช่น พวกกลุ่มผู้แทนราษฎรจากไอร์แลนด์ พวกราดิคัล (Radical) และพวกพ่อค้านักอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ทำให้กลุ่มพวกวิก (Whig) เข้มแข็งขึ้น และในปี ค.ศ. 1851 พวกวิก (Whig) ได้เรียกตัวเองว่าพรรคลิเบอรัล (Liberal) และต่อมากลายเป็นพรรคลิเบอรัล (Liberal Party) ในที่สุด²⁴

ผลของการขยายสิทธิเลือกตั้งค.ศ. 1832 นี้ ทำให้พรรคการเมืองจัดตั้งสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration Association) ขึ้น เพื่อจัดการให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคของตนได้ลงทะเบียนอย่างถูกต้อง จะได้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง การจัดให้มีทะเบียนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ ซึ่งถ้าหากพรรคใดสามารถชักจูงให้ผู้สนับสนุนพรรคของตนมาลงทะเบียนได้จำนวนมากที่สุด โอกาสที่พรรคนั้นจะได้มีชัยในการเลือกตั้งก็มีมากขึ้น ศาสตราจารย์ แฮนสัน (A.H.Hanson) ถือว่าสมาคมเพื่อลงทะเบียนเลือกตั้งเหล่านี้ เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดองค์การสาขาพรรคในระดับท้องถิ่น (Constituency Party Organization)²⁵

²³Graeme C. Moodie, The Government of Great Britain (London : University Paperbacks 1964) p.12-13 อ้างในสมบุรณ์ สุขสำราญ, เรื่องเดียวกัน หน้า 18

²⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 47

²⁵A.H. Hanson and Malcolm Walls, Governing Britain (Suffolk : Richard Clay (The Chaucer Press), Ltd., 1971), p. 44 อ้างในสมบุรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 47

การปฏิรูป ค.ศ. 1832 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ กล่าวคือ²⁶

ประการแรก การขยายสิทธิเลือกตั้งเปิดโอกาสให้ชนชั้นกลาง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจและอุตสาหกรรม ได้มีส่วนในการใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับเจ้าของที่ดิน ซึ่งในช่วงระยะต่อ ๆ มา พวกชนชั้นกลางมีอิทธิพลมากขึ้น ในขณะที่พวกเจ้าของที่ดินมีอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองค่อย ๆ ลดลงจากเดิม เพราะไม่อาจจะใช้สิทธิพลผูกขาดให้ได้รับเลือกตั้งเหมือนดังที่เคยเป็นมาได้ต่อไป

ประการที่สอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิของตนได้ โดยปราศจากการแทรกแซงของระบบอุปถัมภ์และระบบผูกขาด หรืออิทธิพลอื่น ๆ สามารถตัดสินใจโดยเสรีในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองที่ตนชอบ

ประการที่สาม กษัตริย์และชนชั้นปกครองถูกตัดทอนอำนาจ จึงไม่อาจจะใช้อิทธิพลได้อย่างเคย สภาสามัญจึงมีความเป็นอิสระและมีลักษณะเป็นตัวแทนประชาชนมากขึ้น (แม้ว่าชนชั้นกรรมมาชีพจะยังไม่ได้รับสิทธิ) ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะรัฐมนตรีนั้นคณะรัฐมนตรีมีอิสระไม่ต้องขึ้นต่อกษัตริย์อีกต่อไป แต่รับผิดชอบต่อสภาสามัญ ทั้งนี้เพราะว่ากษัตริย์จะต้องแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากหัวหน้ากลุ่มหรือพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ นายกรัฐมนตรีในความหมายที่แท้จริงคนแรก ได้แก่ เซอร์ โรเบิร์ต पीล (Sir Robert Peel) ซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมืองวิก (พรรคลิเบอร์ล)

ประการที่สี่ การปฏิรูปค.ศ. 1832 เป็นแรงผลักดันสำคัญให้กลุ่มการเมือง เปลี่ยนรูปเป็นพรรคการเมืองที่มีการจัดองค์การทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพื่อเป็นกลไกในการนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองมากขึ้น²⁷ นอกจากนี้ยังเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองระบบพรรคในรัฐสภาในศตวรรษต่อมา

ประการสุดท้าย การปฏิรูปค.ศ. 1832 ได้เปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองอย่างสำคัญ กล่าวคือภายหลัง ค.ศ. 1832 สภาสามัญเป็นสถาบันที่มีอำนาจมาก ซึ่งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาสามัญ และจะอยู่ในอำนาจได้เท่าที่สภาสามัญให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นกลุ่มหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภา กษัตริย์ไม่อาจจะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือถอดถอนคณะรัฐมนตรีได้ตามใจชอบอีกต่อไป

²⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 18-19

²⁷ H.A. Hanson and M. Walless, *Governing Britain*, p. 44-45; Moodie, *op. cit.*, p. 12-13; Mackintosh, *op. cit.*, p. 75-78; Loewenstein, *op. cit.*, p. 101-108 อ้างในสมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 19



อย่างไรก็ตาม การปฏิรูป ค.ศ. 1832 ยังไม่อาจจะกำจัดระบบเก่า ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังคงถูกกำหนดโดยทรัพย์สิน ซึ่งหมายความว่าประชากรอีกเป็นจำนวนมากที่ถูกจำกัดสิทธิ เพราะไม่มีทรัพย์สิน การจัดสรรจำนวนผู้แทนให้แก่หน่วยเลือกตั้งที่เกิดใหม่ซึ่งผู้มีสิทธิเพิ่มจำนวนน้อย นำไปสู่การคอร์รัปชัน โดยการขอมคะแนนเสียง สภาสามัญจึงไม่อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อประชาชนในความหมายที่แท้จริง ข้อบกพร่องดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1867 (Reform Act 1867) การปฏิรูป ค.ศ. 1867 เป็นการขยายสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขวางออกไปอีก ระบบการจัดสรรผู้แทนโดยไม่คำนึงถึงจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ถูกยกเลิก และให้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรแทน คุณสมบัติการเป็นเจ้าของทรัพย์สินลดลงจากเดิม หัวหน้าครอบครัวและผู้เสียภาษีค่าเช่าบ้านหรือที่ดินไม่ต่ำกว่าปีละ 10 ปอนด์ก็ได้รับสิทธิเลือกตั้ง การปฏิรูปครั้งนี้ทำให้ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้รับสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากขึ้นจากเดิมเมื่อปี ค.ศ. 1832 อีกประมาณ 2 เท่า²⁸

ภายหลังที่มีการปฏิรูปกฎหมายขยายสิทธิการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1867 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่คนจำนวนมากขึ้น ผู้มีสิทธิออกเสียงที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกรรมาชีพและชนชั้นกลางชั้นต่ำ ซึ่งหมายความว่าประชาชนที่เคยถูกกีดกันมิได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะด้วยคุณสมบัติในเรื่องทรัพย์สินและชนชั้นทางสังคม ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น พรรคการเมืองขณะนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องขยายข่ายงาน และจัดตั้งองค์การของพรรคให้ครอบคลุมเขตเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด เพื่อจะได้อุทธรณ์ต่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใหม่ ให้มาสนับสนุนกลุ่มของตนประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เพื่อคอยแนะนำและควบคุมให้ผู้สนับสนุนพรรคของตนออกเสียงให้กับพรรคอย่างถูกต้อง การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับความเชื่อถือ และไว้วางใจ เชื่อใจว่าองค์การของพรรคทำหน้าที่ในนามของบรรดาสมาชิก ด้วยเหตุนี้สมาคมลิเบอร์ลแห่งเมืองเบอร์มิงแฮมจึงริเริ่มให้สมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกคนอื่น ๆ ในท้องถิ่นนั้น เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของมวลสมาชิก ซึ่งกล่าวได้ว่าสมาคมดังกล่าวของเบอร์มิงแฮมมีลักษณะเป็นตัวแทนของประชาชน และปรากฏว่าปฏิบัติหน้าที่ได้ผลดีมาก พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้ดำเนินรอยตามในที่สุดสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้กลายเป็นองค์การสาขาพรรคที่สนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งประจำเขตเลือกตั้งภายในประเทศ

วิวัฒนาการขั้นต่อมาของการจัดองค์การพรรคการเมืองก็คือ พรรคคอนเซอร์เวทีฟจัดตั้งสหภาพคอนเซอร์เวทีฟและสหพันธ์สมาคมแห่งชาติ (National Union of Conservative and Constitutional Associations) ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนเป็น National Union of Conservative and Unionist Associations ขึ้นในปี ค.ศ. 1867 เพื่อให้้องค์การนี้เป็นศูนย์กลางการร่วมมือและประสานงานการปฏิบัติกิจกรรมระหว่างสมาคม (สาขา) ของพรรคในระดับ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

เขตเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรค และเพื่อช่วยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสมาคมดังกล่าวขึ้นในท้องถิ่นที่ยังไม่มีสมาคมท้องถิ่นของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ พรรคนั้นได้วิวัฒนาการเป็นสาขาประจำท้องถิ่นของพรรคอีก 4 ปีต่อมา (ค.ศ. 1871-1872) ผู้นำพรรคคอนเซอร์เวทีฟชื่อ ดิสเรลลี (Disraeli) ได้จัดตั้งสำนักงานกลาง (Central Office) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของพรรคขึ้น การจัดองค์การของพรรคอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เช่นนี้ ทำให้พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปีค.ศ. 1874 และผู้นำพรรคคนต่อ ๆ มาได้เอาหลักการจัดองค์การของพรรคเป็นแบบอย่างต่อมา

สำหรับพรรคลิเบอรัลนั้นได้จัดตั้งสมาพันธ์ของพรรคระดับชาติ (National-Liberal Federation) ตามแบบสำนักงานกลางของพรรคคอนเซอร์เวทีฟในปี ค.ศ. 1877 อย่างไรก็ตาม แม้พรรคลิเบอรัลจะมีการจัดองค์การพรรคระดับชาติคล้ายคลึงกับพรรคคอนเซอร์เวทีฟในเรื่องส่วนประกอบและการจัดให้มีการประชุมประจำปีก็ตาม แต่แนวความคิดว่าจะให้องค์การนี้และหัวหน้าพรรคมีบทบาทในกิจกรรมของพรรคไม่เหมือนกัน ส่วนพรรคสหภาพของพรรคคอนเซอร์เวทีฟพร้อมที่จะให้ผู้นำพรรคมีอำนาจตัดสินใจโดยง่าย พรรคลิเบอรัลต้องการให้นโยบายต่าง ๆ มาจากการตัดสินใจของสมาพันธ์ของพรรค

อย่างไรก็ตาม ภายใต้ระบบการเลือกตั้ง ค.ศ. 1867 นี้ การจัดสรรจำนวนผู้แทนก็ยังไม่ยุติธรรมนัก ทั้งนี้ เพราะว่าในเขตเมืองและเขตอุตสาหกรรมซึ่งมีประชากรหนาแน่นได้รับการจัดสรรผู้แทนให้ต่ำกว่าจำนวนที่พึงจะมี เมื่อเปรียบเทียบกับเมืองชนบทซึ่งเป็นเขตเกษตรกรรม และมีประชากรไม่หนาแน่น ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งอีกในปี ค.ศ. 1884 (The Franchise Act 1884) และในปี ค.ศ. 1885 (The Redistribution of Seats Act 1885) กฎหมายฉบับแรกได้ให้สิทธิเลือกตั้งแก่พลเมืองที่เป็นชายมากขึ้น โดยลดคุณสมบัติการมีทรัพย์สินให้ต่ำลง ซึ่งทำให้ชนชั้นกรรมาชีพ เช่น กรรมกรถ่านหิน ช่างอุตสาหกรรม ช่างฝีมือ มีสิทธิเลือกตั้ง กฎหมายฉบับหลังกำหนดให้มีการจัดสรรจำนวนผู้แทน ให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรของแต่ละเมืองและท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ชุมชนชนใดจะมีผู้แทนได้มากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร²⁹

ดังนั้น ก่อนที่จะสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองในความหมายสมัยใหม่ได้มีอยู่เกือบพร้อมมูลในสหราชอาณาจักร นั่นคือมีตัวแทนของพรรคประจำเขตเลือกตั้ง มีองค์การพรรคระดับชาติ มีการประชุมประจำปีของพรรค มีศูนย์กลางบริหารของพรรค ยอมรับว่าพรรคจะต้องมีนโยบายของพรรคในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ยอมรับว่าหัวหน้าพรรคมีบทบาทพิเศษที่จะต้องปฏิบัติ รวมถึงมีอำนาจหรืออภิสิทธิ์มากกว่าลูกพรรคอื่น ๆ

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

ในช่วงของการวิวัฒนาการระยะนี้ พรรคเลเบอร์เริ่มเกิดความขัดแย้งภายในพรรค กลุ่มสหพันธ์กรรมกร (Trade Union) ซึ่งรวมอยู่ในพรรคเลเบอร์ เริ่มมีการเคลื่อนไหวที่จะแยกตัวตั้งแต่ปี ค.ศ. 1893 กลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลจากความคิดสังคมนิยม และสมาคมเฟเบียน (Fabian Society) ซึ่งต้องการจะยกระดับความเป็นอยู่ของชนชั้นกรรมกร และต้องการจะมีผู้แทนในรัฐสภาเป็นของตน การรวมอยู่ในพรรคเลเบอร์ซึ่งยึดหลักเสรีนิยม ทำให้กลุ่มสังคมนิยมไม่อาจดำเนินนโยบายของพรรคให้เป็นไปในแนวทางที่ตนปรารถนาได้อย่างเต็มที่ และชนชั้นกรรมกรมิได้มีตัวแทนของตนในรัฐสภาอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้เองกลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวจึงได้ผนึกกำลังกันจัดตั้งคณะกรรมการตัวแทนของชนชั้นกรรมกร (Labour Representation Committee) ขึ้น³⁰ การรวมกันเป็นคณะกรรมการตัวแทนของกรรมกรเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ความพยายามนี้เริ่มบรรลุผลในปี ค.ศ. 1900 เมื่อพรรคเลเบอร์ตกลงที่จะแบ่งที่นั่งในรัฐสภาให้ ปี ค.ศ. 1906 กลุ่มตัวแทนกรรมกรได้รับเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภาถึง 29 ที่นั่ง และได้ประกาศแยกตัวจากพรรคเลเบอร์ การเกิดของพรรคเลเบอร์ถือว่าเป็นแบบอย่างของพรรคการเมืองที่เกิดจากความต้องการของประชาชน มิใช่เกิดขึ้นภายในตามท้องถื่นเพียงไม่กี่แห่ง และมีสมาชิกน้อย จนกระทั่งมีการประชุมใหญ่ปี ค.ศ. 1918 ผู้นำของพรรคชื่อ เฮนเดอร์สัน (Henderson) ได้เสนอแผนการที่มีวัตถุประสงค์จะให้พรรคเลเบอร์ เป็นพรรคระดับชาติที่แท้จริง ด้วยการเปิดรับสมาชิกจากบุคคลทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกที่เป็นสหพันธ์กรรมกรและองค์การที่ขึ้นกับสหพันธ์กรรมกรเท่านั้น และด้วยการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นในเขตเลือกตั้ง เพื่อส่งตัวแทนพรรคสมัครเข้าแข่งขันจำนวนมากที่สุด พรรคเลเบอร์เริ่มแข็งแกร่งขึ้นจนในที่สุดในปี ค.ศ. 1924 สามารถได้ที่นั่งในรัฐสภาเกือบเป็น 2 เท่า ของพรรคเลเบอร์ (ซึ่งได้ 40 ที่นั่ง)³¹ พรรคเลเบอร์ซึ่งเป็นตัวแทนของชนชั้นกรรมกร มีบทบาททางรัฐสภาและการเมืองเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนหลังปี ค.ศ. 1926 เป็นพลังการเมืองที่สามารถคานอำนาจของฝ่ายพรรคอนุรักษนิยมซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนายทุนได้ ขณะเดียวกันขบวนการกรรมกรได้เพิ่มความแข็งแกร่งขึ้น และมีการจัดองค์การเป็นสหภาพแรงงาน ทำหน้าที่เป็นตัวแทนชนชั้นกรรมกรในสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกลายเป็นพลังที่เข้มแข็งในการสนับสนุนพรรคเลเบอร์ในรัฐสภา และมีอำนาจต่อรองกับนายทุนอุตสาหกรรมอย่างสูง ผลที่ตามมาคือชนชั้นกรรมกรได้มีผู้แทนภายในรัฐสภาและมีสหภาพของกรรมกรสูงขึ้น ทางฝ่ายนายทุนอุตสาหกรรมไม่อาจจะต้านกระแสทวนของฝ่ายชนชั้นกรรมกรอย่างแข็งกร้าวได้อย่างที่เคยเป็นในศตวรรษที่ 19 จำต้องโอนอ่อนและประสานประโยชน์กับกรรมกร ความเสื่อมโทรมในสภาพสถานที่ทำงานได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ตามความเจริญของอุตสาหกรรม สวัสดิภาพและสวัสดิการของกรรมกรเปลี่ยนแปลงในทางที่ให้ประโยชน์แก่กรรมกรมากขึ้น อัตราค่าจ้างแรงงานได้รับการปรับปรุงตามสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ กรรมกรได้มีส่วนในการบริหารและการกำหนดนโยบายเพิ่มขึ้น กฎหมายแรงงานได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายทุนกับกรรมกร ธุรกิจอุตสาหกรรม

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49

จำนวนมากเปิดโอกาสให้กรรมกรสามารถถือหุ้นในกิจการได้ นอกจากนี้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของพรรคเลเบอร์ได้ประกาศนโยบายการปรับปรุงสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นผลให้ชนชั้นกรรมาชีพได้รับบริการสังคมจากรัฐเท่าเทียมกับชนชั้นอื่น ๆ นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลสำหรับ- อาณาจักรภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้แก่ การให้บริการการศึกษาแบบให้เปล่าทุกระดับชั้น ช่วยให้ชนชั้นกรรมาชีพและผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสได้รับการศึกษาระดับสูงมากขึ้น ซึ่งก็หมายความว่า ทำให้มีการเคลื่อนย้าย (Mobility) ระหว่างชนชั้นโดยเฉพาะทางด้านอาชีพมากขึ้น ดังนั้น ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 วิถีชีวิตของชนชั้นกรรมาชีพได้รับการยกระดับขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ช่องว่างระหว่างชนชั้น "ผู้มั่งคั่ง" กับชนชั้น "ผู้ยากไร้" จึงแคบลงไม่ห่างกันเหมือนที่เคยเป็น ในกึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ความหมายของ "ชนชั้น" การต่อสู้ทางชนชั้น และความสับสนทางชนชั้นตาม ทรรศนะของคาร์ล มาร์กซ์ จึงเป็นความหมายที่ขาดความศักดิ์สิทธิ์ หรือค่อนข้างจะเลือนลอยเมื่อนำ มาใช้อธิบายปัญหาชนชั้นในสหราชอาณาจักร³² พรรคเลเบอร์จึงเสื่อมความสำคัญลง และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1942 ไม่อาจจะแข่งกับพรรคคอนเซอร์เวทีฟหรือพรรคเลเบอร์ได้ และการต่อสู้ทางการเมือง ตั้งแต่ต้นมาเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคเลเบอร์กับพรรคคอนเซอร์เวทีฟ

การที่พรรคการเมืองจะสามารถมีบทบาทในทางการเมือง ในฐานะเป็นตัวแทนของ ปวงชนได้นั้น พรรคการเมืองจะต้องสามารถอุทธรณ์ต่อปวงชนให้ได้มาซึ่งความสนับสนุนพรรคการเมือง ในสหราชอาณาจักร (และในยุโรปก่อนต้นศตวรรษที่ 20) ก่อนที่จะมีการขยายสิทธิเลือกตั้งทั่วไป แก่ประชาชนมิได้มีลักษณะเป็นตัวแทนของปวงชนอย่างแท้จริง พรรคการเมืองในระยะเริ่มแรก (คือพรรคคอนเซอร์เวทีฟ และพรรคเลเบอร์) เป็นพรรคที่เกิดในรัฐสภา สมาชิกของพรรคเกิดจาก การรวมกลุ่มของชนชั้นผู้ดี อภิสิทธิ์ชน ขุนนาง และผู้มั่งคั่ง และไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดรับสมาชิก เป็นการทั่วไป เพราะพรรคการเมืองในระยะเริ่มแรกนั้น เห็นความสำคัญเรื่องคุณภาพของสมาชิก มากกว่าปริมาณ พรรคการเมืองในระยะดังกล่าวจึงถูกเรียกว่าเป็นพรรคการเมืองแห่งชนชั้น อำนาจ ทางการเมืองก็จำกัดอยู่ในกลุ่มบุคคลที่เป็นสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกพรรคที่มีได้ เป็นสมาชิกรัฐสภามี บทบาทเพียงเป็นผู้สนับสนุนในทางการเงิน และการหาเสียงในฤดูกาลเลือกตั้ง การจัดการของ พรรคจึงไม่สลับซับซ้อนและจำกัดอยู่ในวงแคบ แต่เมื่อการขยายสิทธิออกเสียงในปี ค.ศ. 1832 และ ค.ศ. 1867 แล้ว พรรคการเมืองของอังกฤษจึงได้เปลี่ยนจากพรรคแห่งชนชั้นมาเป็นพรรคแห่งปวงชน การเป็นพรรคแห่งปวงชนทำให้ต้องขยายการรับสมาชิกจากชนชั้นอื่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อชัยชนะในการ เลือกตั้ง และเป็นเหตุให้พรรคการเมืองจำกัดจัดการของพรรคสลับซับซ้อน เพื่อให้มวลสมาชิก ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจทางการเมืองตามหลักการประชาธิปไตย³³

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50

หลังจากที่ได้มีการปฏิรูประบบการเลือกตั้งที่สำคัญ ๆ 2 ครั้ง คือการปฏิรูประบบการเลือกตั้งโดย Reform Act 1832 และ Reform Act 1867 แล้ว การปฏิรูปใหญ่อีก 2 ครั้งที่สำคัญก็คือการปฏิรูป ค.ศ. 1918 และ ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นผลของความพยายามอย่างต่อเนื่องของนักการเมือง และพรรคการเมืองทุกฝ่ายที่ประสงค์จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่ให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงสถานภาพทางเพศ เศรษฐกิจ ชนวรรณะ และอาชีพ การปฏิรูป ค.ศ. 1918 ปรากฏออกมาในรูปของกฎหมายชื่อ The Representation of the People Act 1918 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ให้ยกเลิกคุณสมบัติการมีทรัพย์สิน หรือการพิจารณาคุณสมบัติจากอัตราภาษีที่เสีย ซึ่งกำหนดคุณสมบัติขั้นอนางกรสิทธิ์ทำให้เฉพาะหัวหน้าครอบครัวเท่านั้นมีสิทธิเลือกตั้ง บุคคลอื่น เช่น บุตรชายที่ยังอาศัยอยู่กับครอบครัวต้องเสียสิทธิไป กฎหมายฉบับใหม่มีบุคคลที่มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 6 เดือน และได้ลงทะเบียนผู้มีสิทธิไว้ด้วย

2. คงให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยจะได้รับสิทธิมีตำแหน่งในรัฐสภาโดยอัตโนมัติ

3. ให้สิทธิเลือกตั้งแก่สตรีที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป ต่อมาในปี ค.ศ. 1928 ได้ลดลงเป็น 21 ปี

4. กำหนดจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในการเลือกตั้ง³⁴

พรรคลิเบอรัลได้เสื่อมสลายลงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยมีสาเหตุสำคัญดังนี้ :

ประการแรก พรรคลิเบอรัลตกอยู่ในระหว่างทางสองแพร่ง อันเนื่องมาจากปฏิกิริยาของพรรคต่อสภาพทางการเมืองอันใหม่ ที่เกิดจากการให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแก่ชนชั้นแรงงานที่เป็นชายเป็นอันมาก ในปี ค.ศ. 1867 และ ค.ศ. 1884 การใช้ถ้อยคำที่รุนแรงและนโยบายทางสังคมบางประการได้ก่อให้เกิดความหวาดหวั่นแก่กลุ่มนักธุรกิจส่วนใหญ่ ซึ่งแต่เดิมมาเคยสนับสนุนพรรค ๆ นั้นผลจะไปสวามิภักดิ์กับพรรคคอนเซอร์เวทีฟทีละคนสองคน ในอีกทางหนึ่งพรรคลิเบอรัลยังคงยึดมั่นความเป็นพรรคของชนชั้นกลางมากเกินไปในการขัดขวางการก่อตั้ง Labour Representation Committee ในปี ค.ศ. 1900 ซึ่งกลายมาเป็นพรรคเลเบอร์ในอีก 6 ปีต่อมา

ประการที่สอง พรรคลิเบอรัลได้แตกแยกอย่างรุนแรงจากนโยบายโฮมรูล (Home Rule) สำหรับไอร์แลนด์ของแกลดสโตน (Gladstone) ซึ่งทำให้ผู้สนับสนุนพรรคเป็นอันมากเปลี่ยนแปลงการสนับสนุน และทำให้สมาชิกชั้นนำของพรรคบางคนไปเข้าร่วมกับพรรคคอนเซอร์เวทีฟ

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

ประการที่สาม พรรคลิเบอรัลสูญเสียประเด็นหลักที่ใช้ในการหาเสียง 3. ประเด็นในช่วงที่สองของคริสต์ศตวรรษที่ 19 การปฏิรูปรัฐสภามิได้เป็นประเด็นหลักอีกต่อไปในภายหลังปีค.ศ. 1918 ทั้งนี้ เพราะจุดประสงค์ที่สำคัญ ๆ ของกระบวนการปฏิรูปได้บรรลุความสำเร็จแล้ว การค้าเสรีก็มีได้เป็นประเด็นที่ช่วยให้พรรคได้รับการสนับสนุนอีกต่อไป เนื่องจากผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของอังกฤษภายหลังปีค.ศ. 1918 เป็นประเด็นความขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ทั้งเรื่องเศรษฐกิจและการจำกัดภาระหน้าที่ของรัฐบาลจึงมิได้เป็นนโยบายของพรรคลิเบอรัลอีกต่อไป ท้ายที่สุดนโยบายของลอร์ด ยอร์ช (Lloyd George) ที่เป็นพันธมิตรกับพรรคคอนเซอร์เวทีฟในยามสงคราม ได้ดำเนินสืบต่อมาจนถึงยุคหลังสงคราม ได้มีผลทำให้พรรคแตกแยก และเป็นการทำลายชื่อเสียงในด้านการปฏิรูปอย่างแท้จริงของพรรคลงไปเป็น อย่างมาก³⁵

กฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1918 ได้ใช้มาจนถึง ค.ศ. 1948 โดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติผู้เลือกตั้งและกระบวนการเลือกตั้ง ในปี ค.ศ. 1948 ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของกฎหมายเลือกตั้งและระบบการเลือกตั้งอีกหลายประการ ในที่นี้จะสรุปเฉพาะสาระสำคัญที่เกี่ยวกับหลักการสำคัญ ๆ เท่านั้น ซึ่งได้แก่

1. ให้ยกเลิกหลักการมีผู้แทนของมหาวิทยาลัยในสภาสามัญ
2. ให้ยกเลิกการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินขององค์การธุรกิจ และการให้สิทธิเลือกตั้งแก่องค์การธุรกิจ
3. ให้มีการจัดสรรจำนวนผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากร
4. ให้สิทธิการออกเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์แก่ผู้ที่เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเลือกตั้ง ไม่ว่าจะ เป็นพลเรือนหรือทหาร และผู้ทุพพลภาพไม่สามารถออกเสียง ณ หน่วยเลือกตั้งได้³⁶

³⁵A.H. Birch, *The British System of Government*, second edition (London : George Allen & Unwin Ltd., 1968) p. 112-113 อ้างในสนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส. พรินติ้งเฮ้าส์, 2529) หน้า 32-33

³⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร หน้า 20-21

ต่อมาในปี ค.ศ. 1969 ได้มีพระราชบัญญัติผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1969 ลดอายุของ
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลง³⁷ สรุปแล้วในประเทศอังกฤษได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว
ดังนี้

1. บุคคลผู้มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ทุกคนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความ
ศาสนา ศิว เพศ การศึกษา หรือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจเช่นใด ยิ่งกว่านั้นการออกเสียงลง
คะแนนลับ และบทกำหนดโทษอันรุนแรงสำหรับการทุจริตเลือกตั้ง ยังเป็นการประกันการเลือกตั้งโดย
เสรีอีกด้วย

2. ประชาชนเลือกพรรคและนโยบายที่ตนสนับสนุน รัฐบาลได้รับการจัดตั้งมาจาก
พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในสภา และจะต้องดำเนินนโยบายไปตามแนวทางที่กำหนดไว้เมื่อ
ตอนหาเสียงเลือกตั้ง

3. การวิพากษ์วิจารณ์มติเตียนรัฐบาล เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายค้านในสมเด็จ
พระราชินีนาถ แต่ยังมีแสดงออกได้อีกโดยทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ ตลอดจนการประชุม
สาธารณะ และการเดินขบวน

4. อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลจะต้องได้รับการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 5 ปี เนื่องจาก
พรรคการเมืองมีมากกว่าหนึ่งพรรค ประชาชนจึงสามารถเลือกได้ ซึ่งถ้าปราศจากโอกาสที่จะเลือก
เช่นนี้เสียแล้ว การเลือกตั้งก็หมดความหมาย

5. ผู้พิพากษาและศาลยุติธรรมเป็นอิสระจากรัฐบาล ประชาชนจะถูกลงโทษเนื่อง
จากต่อต้านรัฐบาลไม่ได้ นอกเสียจากจะได้กระทำผิดกฎหมาย และสิ่งนี้ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วในศาล
ต่าง ๆ ตำรวจก็เช่นกันจะต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับอย่างเคร่งครัด ข้าราชการประจำและประชาชน
ทั่วไปก็ต้องยึดถือกฎหมายฉบับเดียวกัน และต้องขึ้นศาลเดียวกัน³⁸

ลักษณะพื้นฐานของการวิวัฒนาการของประเทศอังกฤษ จากอดีตถึงปัจจุบันจากการ
ศึกษาพบว่าสังคมของอังกฤษมีลักษณะพิเศษ มีการดำรงอยู่ของการต่อสู้ของ 2 ฝ่ายตลอดมา กล่าวคือ
ประการแรก ในทางสังคมมีการดำรงอยู่ของการต่อสู้ดังต่อไปนี้ ในทางชนชั้นมีการต่อสู้ระหว่างชนชั้น
ขุนนาง เจ้าที่ดินใหญ่อันมั่งคั่ง ซึ่งมีตัวแทนอยู่ในสภาขุนนาง (House of Lord) กับชนชั้นกลางซึ่ง

³⁷ Jack Harvey, How Britain is Governed, (Second Edition) (Macmil-
lan Education Ltd. : 1970, 1975) แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, พิมพ์ครั้งที่ 1 งานแปลของ
สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 56 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว,
2523) หน้า 10

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18

เป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ๆ ขุนนางชั้นรอง ๆ ลงมา และพ่อค้าคหบดีซึ่งมีตัวแทนอยู่ในสภาสามัญ (House of Commons) พัฒนาเป็นการต่อสู้ระหว่างขุนนาง เจ้าที่ดิน นายทุนอุตสาหกรรม ซึ่งมีพรรคคอนเซอร์เวตีฟเป็นแกนกลาง กับชนชั้นกรรมาชีพซึ่งมีพรรคเลเบอร์เป็นแกนกลาง ในทางศาสนามีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มศาสนิกาย เชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ กับกลุ่มที่ไม่ยอมรับนิกายเชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ และในทางศาลมีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มของศาลชานเชอร์รี่ และระบบกฎหมายแอดคิตตี (equity) กับกลุ่มของศาลคอมมอนลอว์ และระบบกฎหมายคอมมอนลอว์³⁹ ประการที่สอง ในทางการเมืองมีการต่อสู้ระหว่างกลุ่มกษัตริย์และขุนนางกับกลุ่มรัฐสภา จากนั้นได้พัฒนาไปเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มวิกกับกลุ่มทอรั่ และพัฒนาเป็นการต่อสู้ระหว่างความคิดอนุรักษนิยมที่มีพรรคคอนเซอร์เวตีฟเป็นแกนกลางกับความคิดเสรีนิยมซึ่งมีพรรคลีเบอร์ลเป็นแกนกลาง ปัจจุบันเป็นการต่อสู้ระหว่างนายทุนอุตสาหกรรมและระบอบประชาธิปไตยแบบทุนนิยมซึ่งมีพรรคคอนเซอร์เวตีฟเป็นแกนกลาง กับชนชั้นกรรมาชีพและระบอบประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม ซึ่งมีพรรคเลเบอร์เป็นแกนกลาง และประการที่สาม ในทางเศรษฐกิจระหว่างเศรษฐกิจการเกษตรกับระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี พัฒนาเป็นการต่อสู้ระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมกับระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม เป็นต้น รัฐบุรุษคนสำคัญของอังกฤษคือ Disraeli บรรยายโครงสร้างทางสังคมของอังกฤษในตอนปลายศตวรรษที่ 19 ว่าประกอบไปด้วย "สองประชาชาติ" (The Two Nations) ซึ่งหมายถึงคนรวยและคนจน (The Rich and The Poor)⁴⁰

จากการศึกษาถึงกำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในอังกฤษพบว่าการพัฒนาของกระบวนการผลิตทั้งหลายของสังคม ทำให้ระบบเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของสังคมพัฒนาจากระบบเศรษฐกิจการเกษตรเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ระบบการเมืองการปกครองของกษัตริย์และขุนนางอ่อนแอลงไปด้วยเพราะ

ประการแรก เนื่องมาจากอำนาจของพวกขุนนางลดลง อันเนื่องมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจได้ค่อย ๆ เปลี่ยนจากเศรษฐกิจการเกษตรมาเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าของวิทยาการสมัยใหม่ได้ขยายตัวมากขึ้น

ประการที่สอง ความคิดเกี่ยวกับลัทธิเสรีนิยมได้แพร่หลายมากขึ้น เป็นผลให้บรรดาทาสิตที่ดิน (Serfdom) เกิดความตื่นตัวและต่อต้านเจ้าขุนมูลนายโดยประกาศอิสรภาพ ซึ่งเป็นผลให้เกิดชนชั้นใหม่ขึ้น คือพวกเกษตรกรที่เป็นไทแก่ตัวและนายทุนน้อย (Petty Bourgeois) และเมื่พวกนายทุนน้อยเหล่านี้ สามารถพัฒนาตนเองเป็นนายทุนใหญ่ (Capitalist) และขยายอุตสาหกรรมมากขึ้นก็เกิดชนชั้นกรรมาชีพขึ้น

³⁹ สุนัย มโนมัยอุดม, ระบบกฎหมายอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชารวจส์ จำกัด, มปป.), หน้า 63-65

⁴⁰ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 28

ประการที่สาม การที่กษัตริย์ต้องขอความสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบภาษีอากรเพื่อการสงคราม และเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจเสื่อมโทรมภายในประเทศมากขึ้น จะหวังพึ่งเฉพาะพวกขุนนางไม่เป็นการเพียงพอต่อหาความสนับสนุนจากชนชั้นใหม่ด้วย จึงเป็นผลให้ชนชั้นใหม่ดังกล่าวมีอำนาจต่อรองกับกษัตริย์และพวกขุนนางมากกว่าเดิม⁴¹

การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจการเกษตรซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของระบอบการเมืองการปกครองแบบกษัตริย์และขุนนาง ไปสู่ระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมและการค้าและค้าย ก้าวสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ทำให้ระบอบการเมืองการปกครองแบบกษัตริย์และขุนนางวิวัฒนาการไปสู่ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ตามวิวัฒนาการของโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของสังคม การวิวัฒนาการของระบอบการเมืองการปกครองจากระบอบกษัตริย์และขุนนางไปสู่ระบอบประชาธิปไตย เป็นเหตุให้เกิดการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนกลุ่มกษัตริย์ และขุนนางคือกลุ่มทอรี (Tory) กับกลุ่มที่สนับสนุนรัฐสภาคือกลุ่มวิก (Whig) ในระยะแรกกลุ่มทั้งสองไม่ปรากฏว่ามีอุดมการณ์ทางการเมืองใด ๆ เน้นหนักการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม กลุ่มกษัตริย์และขุนนางมุ่งจำกัดบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยใช้มาตรการทางชนชั้น มาตรการการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มาตรการในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มาตรการการเสียภาษีค่าเช่าบ้านหรือที่ดิน และมาตรการเกี่ยวกับเพศ เป็นข้อกำหนดการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพื่อยังการเติบโตและความเข้มแข็งของกลุ่มรัฐสภา ประสานกับการที่กษัตริย์มีสิทธิที่จะยับยั้งกฎหมายได้ชั่วระยะเวลาหนึ่ง และมีสิทธิที่จะให้มีการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาในบางกรณีอีกด้วย ในการสร้างกำลังและความมั่นคงให้กับกลุ่มของตน กษัตริย์และขุนนางใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยอาศัยที่กษัตริย์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายกองกำลังทหารได้โดยไม่ต้องผ่านสภา ให้ความอุปถัมภ์แก่กองกำลังทหารและขุนนางที่สำคัญ ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้กษัตริย์ได้รับความจงรักภักดีจากพวกทหารและขุนนางที่สำคัญ ๆ เป็นการตอบแทน ในขณะที่กลุ่มรัฐสภาเน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้มแข็งของกลุ่มรัฐสภาขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี กลุ่มรัฐสภาได้ใช้การต่อสู้ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการช่วยเหลือทางการเงิน เป็นกำลังในการกดดันและต่อรองกับกษัตริย์และขุนนาง ประกอบกับระบบเศรษฐกิจการเกษตรซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานของระบอบกษัตริย์และขุนนาง ประสบภาวะวิกฤตและอ่อนตัวลง ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นตามลำดับ เป็นเหตุให้ระบอบกษัตริย์และขุนนางอ่อนแอลง แต่กลุ่มรัฐสภามีอำนาจต่อรองมากขึ้น และกลุ่มรัฐสภาใช้มาตรการทางกฎหมายจำกัดอำนาจของกลุ่มกษัตริย์และขุนนางในด้านหนึ่ง แต่ในอีกด้านหนึ่งใช้มาตรการทางกฎหมายในการขยายการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และใช้มาตรการในการจัดองค์การในการสร้างความมั่นคงให้กับกลุ่มรัฐสภา

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5

จากการที่กลุ่มวิก (Whig) สามารถปฏิรูปการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1832. และการร่วมมือของนักการเมืองทุกฝ่ายในเวลาต่อมา สามารถทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสูงขึ้นเรื่อย ๆ ระบบการปกครองของอังกฤษก็พัฒนาก้าวสู่การปกครองสมัยใหม่ ซึ่งเรียกว่าระบบรัฐสภาทำให้กลุ่มการเมืองทั้งสองดังกล่าวต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง กลุ่มพวกทอรี (Tory) ซึ่งเป็นตัวแทนทางความคิด และผลประโยชน์ของกลุ่มที่ใกล้ชิดกับกลุ่มกษัตริย์และขุนนางเดิม ได้ปรับปรุงและพัฒนาแนวความคิดให้สอดคล้องกับพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งก็คือพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มพวกวิก (Whig) ซึ่งเป็นกลุ่มตัวแทนทางความคิดและผลประโยชน์ของขุนนางระดัปรอง ๆ ลงมา พ่อค้า คหบดี และชนชั้นใหม่ของสังคมได้พัฒนาแนวความคิดและองค์การจัดตั้งของตน ประสานกับการผลักดันการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมาก็คือพรรคลิเบอรัล และจากการที่พรรคลิเบอรัลผลักดันการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจนสำเร็จ ทำให้ชนชั้นกรรมาชีพสามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ต่อมาจึงได้แยกตัวออกจากพรรคลิเบอรัลพัฒนาเป็นพรรคเลเบอร์ การกำเนิดของพรรคเลเบอร์มีลักษณะแตกต่างจากการกำเนิดของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ และพรรคลิเบอรัล ซึ่งกำเนิดจากการรวมกลุ่มของกลุ่มในรัฐสภาซึ่งมีแนวความคิดและอุดมการณ์ร่วมกัน รวมตัวกันขึ้นเป็นพรรคการเมือง แต่การกำเนิดของพรรคเลเบอร์เป็นการรวมตัวของกลุ่มสาขาอาชีพนอกสภา เพื่อต้องการเข้าไปมีบทบาทในรัฐสภาและนอกรัฐสภา สำหรับพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษนอกจากพรรคการเมืองทั้งสามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีพรรคการเมืองอื่น ๆ อีกหลายพรรค เช่น พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democrat) พรรคชาตินิยม สกอต (Scottish Nationalist Party) พรรคเพลดซิมู พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคชาตินิยมของเวลล์ (Welsh Nationalist Party) พรรคนิโอ-ฟาสซิสต์ เป็นต้น แต่พรรคดังกล่าวมีบทบาทในทางการเมืองของประเทศอังกฤษน้อยมาก ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ขอที่จะไม่กล่าวถึงในรายละเอียด

จากลักษณะพื้นฐานทางสังคมของอังกฤษดังกล่าวแล้ว การต่อสู้ของทั้ง 2 ฝ่ายในทางการเมืองต่อสู้ทางชนชั้น การต่อสู้ทางเศรษฐกิจและการเมืองของอังกฤษ การขยายสิทธิของผู้มีสิทธิออกเสียงมากขึ้น ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ทำให้พรรคการเมืองมีความจำเป็นที่ต้องขยายข่ายงาน และจัดตั้งองค์การของพรรคให้ครอบคลุมเขตเลือกตั้งให้ได้มากที่สุด และอีกประการหนึ่งเพื่อคอยแนะนำ และควบคุมให้ผู้สนับสนุนพรรคของตนออกเสียงให้กับพรรคอย่างถูกต้อง⁴² โดยในระยะแรกจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration Association) แล้วจึงค่อย ๆ พัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง พร้อม ๆ กับการมีบทบาทเป็นแกนกลางในการต่อสู้ระหว่าง 2 ฝ่าย โดยพรรคการเมืองมีบทบาทที่สำคัญในฐานะเป็นกลไกสำคัญของการต่อสู้ การต่อรองผลประโยชน์ทางชนชั้น และการประนีประนอมของผลประโยชน์ทางชนชั้น และผลักดันการพัฒนาของสังคมของประเทศอังกฤษให้เป็นไปอย่างราบรื่น ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นในสังคมของอังกฤษ

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 48



2.6.3 โครงสร้างของพรรคการเมืองปัจจุบัน พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในทางการเมืองของอังกฤษโดยสลับเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล ครองอำนาจทางการเมืองในปัจจุบันมีเพียง 2 พรรคคือ พรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) และพรรคเลเบอร์ (Labour Party) ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะโครงสร้างของพรรคทั้งสองพรรคนี้เท่านั้น

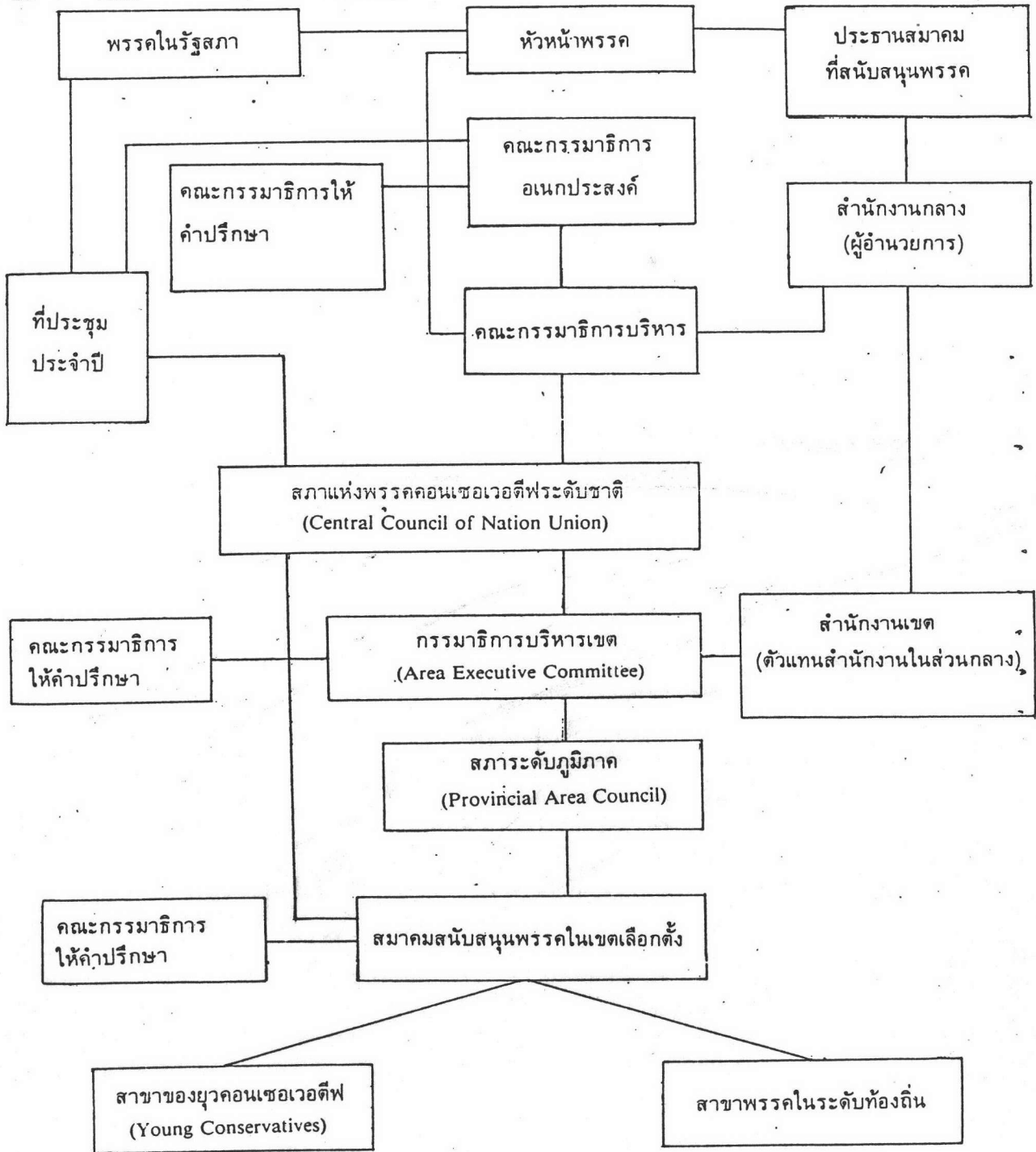
2.6.3.1 โครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Party) พรรคคอนเซอร์เวทีฟได้แบ่งโครงสร้างของพรรคออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญคือ โครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวทีฟภายในรัฐสภา (Conservative Parliamentary Party) ซึ่งหมายถึงนักการเมือง อันได้แก่ สมาชิกรัฐสภาที่รายล้อมหัวหน้าพรรค และนักการเมืองระดับผู้นำในรัฐสภา กับองค์การหรือหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง และในการใช้อำนาจทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองในรัฐสภา⁴ ซึ่งประกอบด้วยสำนักงานกลาง (Central Office) และหน่วยงานวิจัยของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ (Conservative Research Department) เป็นต้น กับโครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวทีฟภายนอกรัฐสภา (Extra-Parliamentary Conservative Party) หมายถึงบรรดาสมาชิกพรรคผ่านองค์การของพรรคในระดับต่าง ๆ เช่น สาขาของพรรคในเขตเลือกตั้ง (Constituency Association) องค์การสัมพันธ์อื่น ๆ เช่น สมาคมสตรีอนุรักษ์นิยม ยุวสมาคมอนุรักษ์นิยม ฯลฯ พรรคคอนเซอร์เวทีฟภายนอกรัฐสภาเป็นโครงสร้างรากฐานของพรรค และเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างพรรคกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สมาชิกพรรคกับผู้นำของพรรคและประชาชนทั่วไป⁵ ซึ่งประกอบด้วยสหภาพคอนเซอร์เวทีฟ และสมาพันธ์สมาคมแห่งชาติ (National Union of Conservative and Unionist Associations) องค์การของพรรคคอนเซอร์เวทีฟส่วนภูมิภาค (The Regional Organization) และองค์การสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constituency Associations) เป็นต้น ปรากฏตามแผนภูมิที่ 2.1

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53

⁴ Robert Mckenzie, British Political Parties (London : Heinman Educational Books Ltd., 1967), p.12 อ้างในสมบุรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 53

⁵ สมบุรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 56

แผนภูมิที่ 2.1
โครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวทีฟ



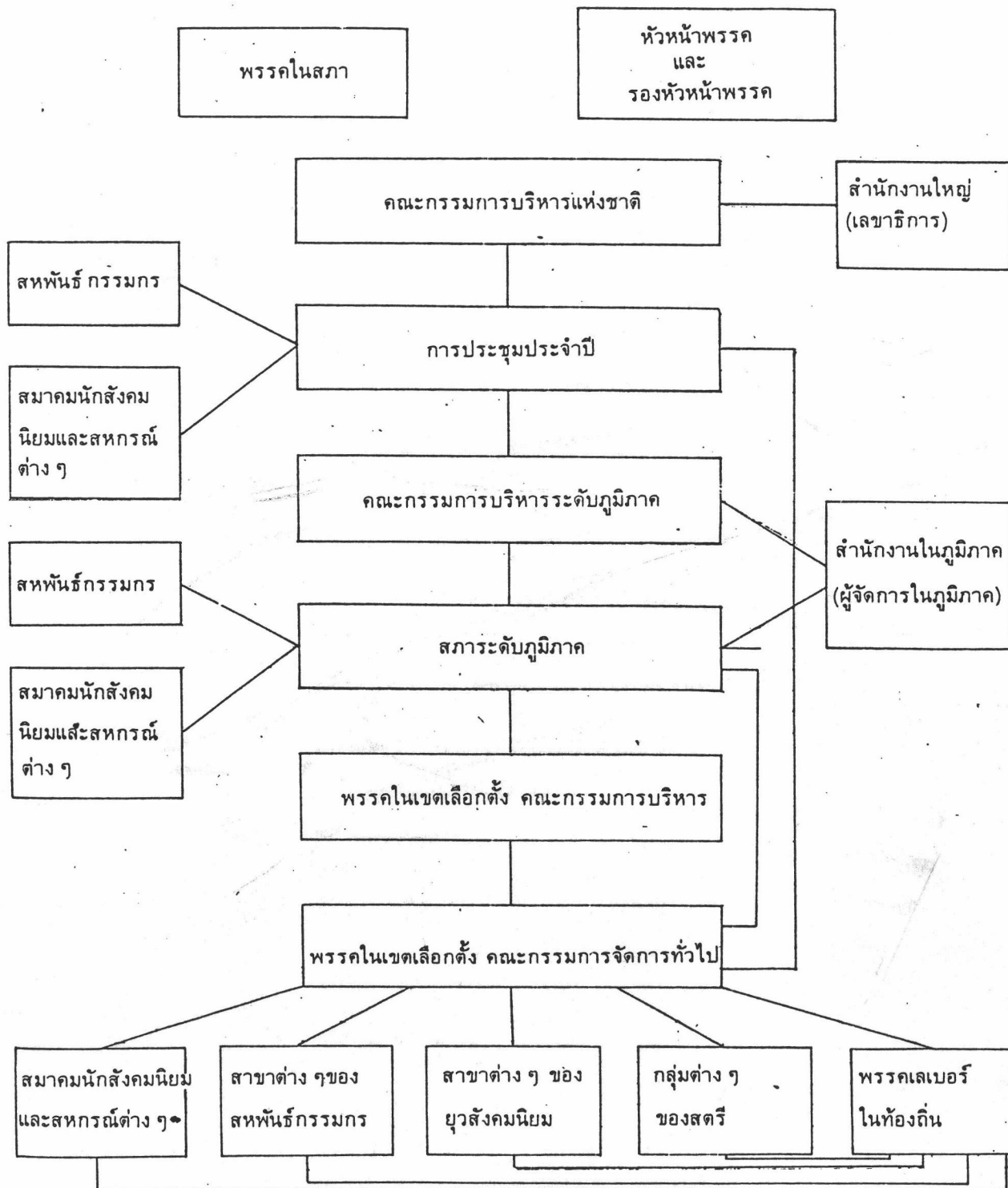
ที่มา : Tom Brennan, Politics and Government in Britain Second Edition (Great Britain : Cambridge University Press, 1982) p. 49

อ้างอิง : สันติ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : โอ. เอส. พรินติ้งเฮ้าส์, 2529), หน้า 43

โครงสร้างของพรรคคอนเซอร์เวตีฟ ตามแผนภูมิที่ 2.1 พิจารณาจากเงื่อนงำของหัวหน้าพรรค จะเห็นว่าหัวหน้าพรรคซึ่งเป็นผู้นำของพรรคในรัฐสภาอยู่ในตำแหน่งได้อย่างไม่มีกำหนด トラบเท่าที่ยังสามารถควบคุมสมาชิกคนสำคัญ ๆ ไว้ได้ มีอำนาจในการควบคุมองค์การจัดตั้งของพรรค โดยผ่านสำนักงานกลาง และสภาคอนเซอร์เวตีฟ และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของพรรคโดยไม่มีข้อจำกัดให้ต้องรับฟังมติของคณะกรรมการใด ๆ ของพรรค ประกอบกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรของพรรคทั้งภายในและภายนอกสภาในระดับต่าง ๆ ก็เพื่อสนับสนุนหัวหน้าพรรค และก็เพื่อสนับสนุนกิจการของพรรคในรัฐสภาเป็นด้านหลัก การจัดตั้งของพรรคจึงขาดลักษณะประชาธิปไตย และเป็นเพียงพรรครัฐสภา (Parliament Party) ที่มีสาขาพรรคโดยทั่วไปเท่านั้น มิได้เป็นพรรคมวลชน (Mass Party)

2.6.3.2 โครงสร้างของพรรคเลเบอร์ (Labour Party) โครงสร้างในทางการจัดตั้งของพรรคเลเบอร์ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือโครงสร้างของพรรคเลเบอร์ในสภา (Parliamentary Labour Party) หรือ P.L.P. ประกอบด้วยหัวหน้าพรรค คณะกรรมการต่าง ๆ สำนักงานใหญ่ (Head Office หรือ Transport House) กับโครงสร้างของพรรคเลเบอร์ภายนอกสภา (Extra-Parliamentary labour Party) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารระดับชาติ (National Executive Committee) หรือ N.E.C. องค์การของพรรคเลเบอร์ระดับภูมิภาค (Regional Organization of the Labour Party) และระดับท้องถิ่น ได้แก่ วอร์ด (Ward) และสาขาพรรคตามเขตเลือกตั้ง (Constituency) เป็นต้น ปรากฏตามแผนภูมิที่ 2.2

แผนภูมิที่ 2.2
โครงสร้างของพรรคเลเบอร์



ที่มา : Tom Brennan, Politics and Government in Britain, p.42

อ้างอิง : สันติ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, หน้า 39

โครงสร้างของพรรคเลเบอร์ตามแผนภูมิที่ 2.2 พิจารณาจากเงื่อนงำของหัวหน้าพรรค จะเห็นได้ว่าหัวหน้าพรรคเลเบอร์เป็นเพียงหัวหน้าของสมาชิกภายในรัฐสภา อยู่ในตำแหน่งตามวาระ 1 ปี หรือกรณีพรรคเป็นรัฐบาลก็อยู่ในตำแหน่งจนถึงการเลือกตั้งครั้งใหม่เท่านั้น ในด้านนโยบายหัวหน้าพรรคไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบายของพรรค อย่างเช่นพรรคคอนเซอร์เวทีฟ ประกอบกับโครงสร้างของพรรคที่เป็นประชาธิปไตยทำให้สมาชิกของพรรคทุกประเภทได้มีส่วนร่วมและบทบาทในการตัดสินใจ และกำหนดนโยบายของพรรคอย่างแท้จริง ซึ่งเท่ากับว่าสมาชิกของพรรคได้มีส่วนร่วมกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง เมื่อพรรคได้เป็นรัฐบาล พรรคเลเบอร์จึงเป็นพรรคการเมืองแบบพรรคมวลชน (Mass Party)

2.6.4 หน้าที่ของพรรคการเมืองในอังกฤษ ในกระบวนการปกครองของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษ พรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย Jack Harvey ได้สรุปหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ในหนังสือเรื่อง "How Britain is Governed" ของท่านไว้ดังนี้⁴⁶

1) พรรคการเมืองทำหน้าที่รวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากพรรคการเมืองต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป และเก็บรวบรวมความคิดเห็นต่าง ๆ ให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ และประสานความคิดเห็นเหล่านั้นให้เป็นนโยบายอีกต่อหนึ่งเพื่อที่จะเรียกร้องการสนับสนุนให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ พรรคจะต้องตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนมีความสนใจมากที่สุด ในลักษณะนี้จึงทำให้กิจการในระดับชาติได้รับการพิจารณาก่อนผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล

2) พรรคการเมืองทำหน้าที่ขยายความคิด และอภิปรายปัญหาทางการเมือง การรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน การชุมนุมปราศรัย และการต่อสู้ในทางการเมืองในรัฐสภา พรรคการเมืองได้ทำหน้าที่อธิบายปัญหาทางการเมือง ทำให้ประชาชนสามารถทำการเลือกตั้งได้อย่างมีเหตุผล

3) พรรคการเมืองทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เพื่อเสนอต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองเกิดจากการศึกษาวิจัยถึงสภาพของปัญหาในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ ตลอดจนอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินนโยบายและคาดว่านโยบายใดจะได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง และเป็นประโยชน์กับประเทศชาติ และประชาชนมากที่สุด แม้กระนั้นก็ตามนโยบายของพรรคการเมืองก็ถูกแบ่งโดยอุดมการณ์ซึ่งเป็นพื้นฐานของพรรค ทำให้นโยบายของพรรคที่กำหนดไว้แตกต่างกัน ประชาชนจึงมีโอกาเลือกเอาว่าตนนิยมนโยบายของพรรคใด

⁴⁶ Jack Harvey, How Britain is Governed, p. 55-62

4) พรรคการเมืองทำหน้าที่คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้นำทางการเมืองจะเกิดขึ้นได้ก็โดยผ่านพรรคการเมือง คณะกรรมการคัดเลือกจึงต้องคำนึงถึงผลเสียที่เกิดจากผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เลว ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของพรรคได้ รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ว่าบรรดาสถาบันงานใหญ่ที่เป็นส่วนกลาง เป็นผู้เสนอรายชื่อและกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง สิ่งนี้เองเป็นการประกันว่าผู้ได้รับคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค เป็นบุคคลที่มีความสามารถอย่างแท้จริง และเป็นคนดี กว่าบุคคลในกลุ่มอื่น ๆ คัดเลือกมาสมัคร

5) พรรคการเมืองทำหน้าที่กระตุ้นความสนใจในการเลือกตั้ง และทำให้ประชาชนไปออกเสียงลงคะแนนมากขึ้น การต่อสู้ทางการเมืองของพรรคการเมืองทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา การตอบโต้กันในทางการเมือง และการใช้ชั้นเชิงในทางการเมือง ทำให้หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ เผยแพร่ข่าวอย่างเต็มที่ ได้สร้างความสนใจร่วมในทางการเมืองของประชาชน ทำให้ประชาชนสนใจปัญหาทางการเมืองและการต่อสู้ทางการเมือง และเข้าร่วมการต่อสู้ทางการเมืองมากขึ้น และเป็นตัวผลักดันให้ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมากขึ้น

6) พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง กับรัฐบาล ถ้าสมาชิกสภาไม่สังกัดพรรคการเมืองใดแล้ว นโยบายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งประกาศ ขณะหาเสียงเลือกตั้ง ก็ไม่มีหลักประกันกับผู้ออกเสียงเลือกตั้งว่าจะมีสมาชิกสภาอื่น ๆ เห็นชอบด้วย และการที่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครพรรคใดเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการแสดงว่าผู้ออกเสียงเลือกตั้งประสงค์ที่จะให้พรรคดังกล่าวจัดตั้งรัฐบาล ตลอดจนรัฐบาลควรดำเนินนโยบายเช่นไร ในระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมเกิดขึ้นมิได้ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงเป็นหลักประกันเกี่ยวกับนโยบาย และเป็นหลักประกันว่าความประสงค์ของผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่จะให้พรรคใดจัดตั้งรัฐบาล และดำเนินนโยบายเช่นไรมีผลในทางความเป็นจริง

7) พรรคการเมืองก่อให้เกิดรัฐบาลที่แข็งแกร่ง มั่นคง และมีเสถียรภาพ พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันให้มีอุดมคติ และเป้าหมายที่กว้างขวางร่วมกัน ยิ่งกว่านั้นเนื่องจากรัฐบาลได้รับการจัดตั้งมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญ จึงแน่ใจได้ว่ารัฐบาลมีเสียงสนับสนุนที่มั่นคงเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้น รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจะมีได้ก็โดยอาศัยพรรคการเมืองนี้เอง

8) พรรคการเมืองก่อให้เกิดฝ่ายค้านที่มีพลังอำนาจ ระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีหลักประกันว่า รัฐบาลมีอำนาจที่มีประสิทธิภาพและใช้อำนาจภายในกรอบของความยินยอมเท่านั้น การสำรวจตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์และการเสนอแนะจึงตกเป็นหน้าที่ของฝ่ายค้าน และเนื่องจากพรรคฝ่ายค้านนี้ได้รับการจัดตั้งมาจากพรรคที่ใหญ่เป็นที่สองในสภาสามัญ ดังนั้น จึงมีความมั่นคงในอุดมคติด้วยเช่นกัน ยิ่งกว่านั้นพรรคนี้ยังมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน กล่าวคือการจัดตั้งรัฐบาลในการเลือกตั้งคราวหน้า

9) พรรคการเมืองทำให้การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเป็นไปโดยราบรื่น ในทางที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง อันที่จริงแล้วพรรคฝ่ายค้านก็คือรัฐบาลสำรอง ซึ่งพร้อมที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นรัฐบาลได้ตลอดเวลา พรรคนี้มีผู้นำของตนเอง โครงการของตนเอง และแม้รัฐบาลเงา (Shadow Cabinet) ของตนเองเช่นกัน

ตลอดเวลาในรัฐสภาพรรคฝ่ายค้านจะเฝ้าดู ตั้งกระทู้ถามและตำหนิติเตียนรัฐบาล พยายามพิสูจน์ให้ประชาชนเห็นว่า ถ้าฝ่ายตนมีโอกาสจะกระทำได้ดีกว่า ดังนั้นคำตำหนิติเตียนนั้นจะต้องเป็นการติเพื่อก่อและประกอบด้วยนโยบายใหม่ที่น่าเชื่อถือ ถ้าหากในการเลือกตั้งทั่วไปผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องการให้เปลี่ยนนโยบาย พรรคฝ่ายค้านก็พร้อมที่จะเข้าแทนที่ได้ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตามนโยบายมักจะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามที่คาดหวังเสมอไป

2.7 กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา

2.7.1 ข้อความทั่วไป

การเปลี่ยนรูปแบบของรัฐจากแบบสมาพันธ์รัฐ (Confederation) เป็น "สหพันธรัฐ" (Federation) ซึ่งเป็นรัฐรวมที่แข็งแกร่งแน่นอนหาประกอบด้วยหลายมลรัฐ แต่ละมลรัฐจะแยกตัวออกไม่ได้⁴⁷ แม้ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพ และมีการปกครองตนเองแล้ว ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ได้บริหารประเทศโดยปราศจากระบบพรรคการเมือง ยิ่งไปกว่านั้น ประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน และผู้นำประเทศคนอื่น ๆ ก็ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการแตกแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายระหว่างนักการเมือง และไม่ต้องการให้เกิดมีพรรคฝ่ายค้านทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล แต่พรรคการเมืองก็ได้เกิดขึ้นในระยณะนั้นเอง⁴⁸ สิ่งต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายมีความประสงค์ที่จะสร้างความเป็นเอกภาพภายในชาติทั้งสิ้น พรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำเนิด และวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดของการสร้างความเป็นเอกภาพภายในชาติดังกล่าวเช่นกัน ชาวอเมริกันมิได้นำแบบอย่างพรรคการเมืองมาจากประเทศอังกฤษ หากแต่ว่าระบบพรรคได้เกิดขึ้น และมีวิวัฒนาการตามแบบอย่างของตนเอง ศาสตราจารย์ วี. โอ. คีย์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเรื่องพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่า "พิจารณาจากระดับประเทศโดยทั่วไปแล้ว องค์การของพรรคมิได้มีระเบียบวินัยเหมือนอย่างกองทัพ องค์การพรรคประกอบด้วยหน่วยแห่งอำนาจของมลรัฐและท้องถิ่นจำนวนมากมาย แต่ละหน่วยมีพรรคพวกของตน และมีความเป็นอิสระจากการควบคุม

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133

⁴⁸ William Nisbet Chambers Political Party in a New Nation : The American Experience, 1776-1809 (New York : Oxford University Press, 1963), p.5 อ้างในกรมล หองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 2-3

ภายนอก การรวมกันของนักการเมืองอาชีพที่แตกแยกกันแต่ละครั้ง จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดตัวบุคคล และการเลือกตั้งของมลรัฐและท้องถิ่น หน่วยของพรรคแต่ละแห่งมุ่งที่จะอยู่อย่างอิสระให้พ้นจากการเมืองระดับชาติ อันที่จริงแล้วแต่ละหน่วยพอใจในความอิสระ เช่นนั้นจนกล่าวได้ว่าไม่มีพรรคการเมืองระดับชาติ หากแต่มีพรรคการเมืองระดับมลรัฐและท้องถิ่นเท่านั้น⁴⁹

2.7.2 กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมือง แนวความคิดเริ่มแรกที่เป็นปฐมเหตุก่อให้เกิดพรรคการเมืองขึ้นในสหรัฐอเมริกา มีจุดกำเนิดพร้อม ๆ กับการจัดร่างและรับรองรัฐธรรมนูญ นั่นคือภายหลังจากที่ได้ร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยเมื่อเดือนกันยายน 1787 และต้องส่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ไปให้มลรัฐต่าง ๆ 13 มลรัฐ (ในขณะนั้น) ให้สัตยาบันรับรองตามที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งจะต้องมีมลรัฐต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ใน 4 ให้สัตยาบันรับรองเสียก่อน จึงจะถือได้ว่ามีผลใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญต่อไปได้ ในระยะนี้เองได้เกิดความคิดเห็นแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่ายในหมู่ผู้ร่วมร่างรัฐธรรมนูญ คือฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญนี้ที่กำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางที่จะจัดตั้งขึ้นมีมากกว่า และเหนือกว่ารัฐสมาชิก ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งมีความคิดเห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจอย่างมากมายและเหนือกว่ารัฐสมาชิก จะเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เพราะเป็นการเสี่ยงต่อการมีรัฐบาลกลางที่ใช้อำนาจกดขี่ รีดนาทาเร้นประชาชนได้ ต่อมาเกิดความขัดแย้งขึ้นภายในคณะรัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ระหว่างนายโทมัส เจฟเฟอร์สัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ กับนายอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ในปัญหานโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและต่างประเทศ ซึ่งนายอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน มีนโยบายที่จะให้ผู้ที่มิฐานะทางการเงินดี ตระกูลดี และเป็นคนดีเป็นผู้นำการปกครองประเทศ เขาเห็นว่ารัฐบาลที่ปกครองประเทศควรมีผู้นำประเทศที่เข้มแข็ง รวมอำนาจไว้ในส่วนกลาง และมีนโยบายที่คำนึงถึงประโยชน์ของชุมชนที่เป็นนักธุรกิจการค้า เป็นสำคัญ⁵⁰ และได้ก่อตั้งพรรคเฟเดอรัลลิสต์ (The Federalist Party) ขึ้น มีผู้ให้ความสนับสนุนแก่พรรคเฟเดอรัลลิสต์ ได้แก่ นายธนาคาร นักอุตสาหกรรม นักธุรกิจตามมลรัฐชายฝั่ง ส่วนนายเจฟเฟอร์สัน ซึ่งไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวได้ลาออกจากคณะรัฐบาลในปี ค.ศ. 1793 และได้รวบรวมพรรคพวกก่อตั้งพรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ (Anti-Federalist Party) พรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ ของนายเจฟเฟอร์สัน มีนโยบายที่จะให้เกิดความเสมอภาคแก่ประชาชน และต้องการให้มีการกระจายอำนาจ นโยบายในการปกครองประเทศของพรรคมุ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของพ่อค้ารายย่อย กรรมกร ชาวนาและชาวไร่ เป็นสำคัญ⁵¹ ดังนั้น กำลังสำคัญของพรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ จึงได้แก่ ชาวนาและชาวไร่ ซึ่งประกอบกรการกสิกรรมอยู่ทั่วประเทศเป็นสำคัญ

⁴⁹ สวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์, (ผู้แปล) การเมืองและนโยบายของรัฐบาลมลรัฐ และท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2511), หน้า 21 อ้างในกรมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 29

⁵⁰ William Ebenstien et. al, American Democracy in World Perspective (New York : Harper and Row, Publishers, 1967), p.317 อ้างในกรมล ทองธรรมชาติ, (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 3

⁵¹ Ibid, p.p. 317-318 อ้างในกรมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 4

การเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1792 และ 1796 พรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ (The Anti-Federalist Party) ของนายเจฟเฟอร์สัน แพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดี 2 ครั้งติดต่อกัน แต่ครั้นเมื่อถึงปี ค.ศ. 1800 เป็นต้นมา พรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ ของนายเจฟเฟอร์สัน กลับได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งตลอดมา จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1857 ยกเว้นการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1840 และ ค.ศ. 1848 เท่านั้นที่พรรคเฟเดอรัลลิสต์สามารถชนะการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี เพราะอาศัยชื่อเสียงวีรบุรุษจากสงครามของนายพลแฮร์ริสัน และนายพลเทเลอร์ ซึ่งได้รับชัยชนะในสงครามเม็กซิกัน⁵²

พรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ ของนายเจฟเฟอร์สัน ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นพรรคเจฟเฟอร์โซเนียน-รีพับลิกัน และเป็นพรรคเดโมแครต-รีพับลิกันตามลำดับ⁵³ สาเหตุที่ทำให้พรรคแอนตี้-เฟเดอรัลลิสต์ ได้รับชัยชนะตลอดมาก็เพราะพรรคดังกล่าวได้ขยายตัว รวมเอาพวกคนงานจำนวนมากทางภาคเหนือ และเจ้าของที่ดินทางภาคใต้เข้าไว้ด้วยกัน ในขณะที่อำนาจของพรรคเฟเดอรัลลิสต์เริ่มลดลง แม้แต่พวกนักธุรกิจบางกลุ่มก็ไปสนับสนุนพรรคของนายเจฟเฟอร์สัน นโยบายแบบปฏิกริยาของพรรคในระหว่างสงครามปี ค.ศ. 1812 ยิ่งทำให้พรรคเสียกำลังไปอีก ในที่สุดพรรคเฟเดอรัลลิสต์ก็หมดลักษณะ เป็นกลุ่มพลังที่สำคัญในประเทศในปี ค.ศ. 1816⁵⁴

สี่ปีต่อมาประธานาธิบดี เจมส์ มอนโร ได้รับเลือกตั้งเป็นครั้งที่สองโดยเกือบจะไม่มี การคัดค้านจากพรรคอื่นเลย อันเป็นระยะที่นักประวัติศาสตร์เรียกกันว่า "ยุคแห่งความรู้สึกดี" (The Era of Good Feeling) แต่ความสำเร็จของพรรคเดโมแครต-รีพับลิกัน ได้นำไปสู่การต่อสู้กันเอง ภายในพรรค ในการเลือกตั้งปี 1824 สมาชิกทั้ง 4 คนของพรรคต่างก็ได้คะแนนเสียงจากคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งเป็นผลทำให้ไม่มีใครได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด สภาผู้แทนราษฎราจึงเลือกนายจอห์น ควินซี อะดัมส์ เป็นประธานาธิบดี การต่อสู้ครั้งนี้ทำให้พรรคเดโมแครต-รีพับลิกัน แยกแยก กลุ่มหนึ่งของพรรคนำโดยนายแอนดรู แจ็คสัน จึงเรียกตัวเองว่าเป็นพรรคเดโมแครต (Democratic Party) และสามารถทำให้นายแอนดรู แจ็คสัน ได้รับเลือกเป็นประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1828 และ 1832 อีกกลุ่มหนึ่งถือว่าเป็นพรรคเนชั่นแนล รีพับลิกัน เข้าร่วมกับกลุ่มอื่นในปี ค.ศ. 1834 ใช้ชื่อว่าพรรควิก (Whig Party) ร่วมกันคัดค้านพวกเดโมแครต ถ้าดูลักษณะทางด้านภูมิศาสตร์และผลประโยชน์ทาง

⁵²Henry A Turner "National Politics : Era of One-Party Control" in Henry A. Turner (ed.) Politics in the United States : Readings in Political Parties and Pressure Groups (New York McGraw-Hill Book Company, Inc., 1955) pp. 226-227 อ้างในกรมล หองธรรมชาติ (รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 4

⁵³ กรมล หองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 5

⁵⁴ กรมล หองธรรมชาติ (ผู้แปล) การเมืองแบบอเมริกัน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 87

เศรษฐกิจแล้ว พรรคใหม่มีลักษณะคล้ายกับพรรคเฟเดอเรลลิสต์อย่างมาก พรรคเดโมแครตของนาย แจ็คสัน อ้างกำเนิดดั้งเดิมมาจากพวกเดโมแครต-รีพับลิกัน และพวกแอนตี้-เฟเดอเรลลิสต์ในสมัยก่อน ด้วยเหตุนี้ การควบคุมจึงเปลี่ยนกลับไปกลับมาระหว่างพรรครีพับลิกัน และพรรคเดโมแครตเป็นเวลาถึง 20 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1836^{๕๕}

ปัญหาเรื่องทาสก่อให้เกิดความวุ่นวายในทางการเมือง รวมทั้งในวิถีชีวิตของประเทศทุกอย่าง ในปี ค.ศ. 1854 พวกพรรครีพับลิกันเกิดการแตกแยกอย่างรุนแรงในปัญหาดังกล่าว ทำให้พรรครีพับลิกันต้องสลายตัวในทางการเมือง ในปี ค.ศ. 1856 กลุ่มวิกทางเหนือได้ร่วมกับชาวนากลุ่มเล็ก ๆ จากพวกเดโมแครต จัดตั้งพรรครีพับลิกันขึ้น และเลือกพันเอกจอห์น ซี. เฟรมอนด์ เป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ไม่ได้รับเลือก ต่อมาในปี ค.ศ. 1860 อับราฮัม ลินคอล์น เป็นผู้นำชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งแรกให้กับพรรครีพับลิกัน และครองอำนาจตลอดมาจนถึงปี ค.ศ. 1884 พรรคเดโมแครตจึงสามารถเอาตำแหน่งประธานาธิบดีกลับคืนมาได้

หลังสงครามกลางเมืองพรรครีพับลิกัน ได้กลายเป็นพรรคที่มีอิทธิพลตลอดมา จนถึงปี ค.ศ. 1932 พรรคเดโมแครตชนะการเลือกตั้งในสมัยของโทมัส เอ. ลีออน ในปี ค.ศ. 1884 และปี ค.ศ. 1892 และของวูดโรว์ วิลสัน ในปี ค.ศ. 1912 และ ค.ศ. 1916 เท่านั้น ตลอดระยะเวลาดังกล่าวพรรครีพับลิกันได้กำลังส่วนใหญ่จากแถบตะวันออก และตะวันตกกลาง รวมทั้งจากพวกเสรีรัฐ และชนชั้นกลางที่กำลังรุ่งเรือง ส่วนพรรคเดโมแครตได้รับการสนับสนุนพอประมาณทั่วทั้งประเทศ แต่มีอิทธิพลมากที่สุดในภาคใต้และในหมู่ชนชั้นที่ยากจนโดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในเมืองทางภาคเหนือ ในการรณรงค์หาเสียงปี 1912 นายเท็ดดี โรสเวลต์ (Theodore Roosevelt) เข้าทำหน้าที่นำผู้ที่ไม่พอใจนายวิลเลียม โฮเวิร์ด ทาฟท์ (William Howard Taft) และพรรครีพับลิกัน เข้าไปอยู่ในพรรคโปรเกรสซีฟ^{๕๖} แต่ก็ไม่สามารถพัฒนาเป็นพรรคที่มีอิทธิพลขึ้นมาได้ ยังคงเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน ตลอดมาจนถึงปัจจุบันนี้

2.7.3 โครงสร้างของพรรคการเมืองในปัจจุบัน พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา แม้จะมีพรรคอื่น ๆ อีกหลายพรรค แต่บทบาทของพรรคการเมืองที่แท้จริงและได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวางมีเพียง 2 พรรคเท่านั้น คือพรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน และพรรคการเมืองทั้ง 2 พรรคนี้มีโครงสร้างในการจัดตั้งองค์การของพรรคเหมือนกัน กล่าวคือ องค์การของพรรคระดับชาติ องค์การของพรรคระดับมลรัฐ และองค์การของพรรคระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การของพรรคประจำเขตเลือกตั้ง องค์การของพรรคระดับเคาน์ตี องค์การของพรรคระดับนคร และองค์การของพรรคระดับหน่วยเลือกตั้ง

^{๕๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า 87-88

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 89



แม้ว่าโครงสร้างของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา จะมีลักษณะเป็นรูปปิรามิดตั้งได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็มีได้หมายความว่าคณะกรรมการของพรรคการเมืองในระดับสูง จะทำหน้าที่ควบคุม หรือมีอำนาจเหนือคณะกรรมการของพรรคในระดับรองลงมา ในทางตรงกันข้าม กลับปรากฏว่าคณะกรรมการแต่ละระดับมีอำนาจอิสระ และมีความผูกพันกับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก การที่องค์การของพรรคในระดับสูงจะมีอำนาจควบคุม หรือมีอิทธิพลเหนือองค์การในระดับต่ำมากหรือน้อยนั้น ย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐหรือเคาน์ตี ตัวอย่างเช่น ประธานคณะกรรมการของพรรคในระดับมลรัฐ ซึ่งควรจะมีความอำนาจเหนือคณะกรรมการพรรคในระดับเคาน์ตี แต่ในบางมลรัฐกลับปรากฏว่าประธานคณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐไม่มีอำนาจมาก และกลับอยู่ภายใต้อิทธิพลของประธานคณะกรรมการรัฐระดับเคาน์ตี ลักษณะเช่นเดียวกันนี้ย่อมเกิดขึ้นกับคณะกรรมการพรรคในระดับอื่นด้วย⁵⁷

2.7.4 หน้าที่ของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา⁵⁸ โดยที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้ง แล้วเข้าทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีบทบาทต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติอย่างกว้างขวาง สำหรับพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกานับได้ว่าบทบาทที่สำคัญมากมายหลายประการเป็นต้นว่า มีส่วนในการสรรหาผู้นำทางการเมืองที่สามารถให้เข้ามารับใช้ประเทศ มีบทบาทในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาล การทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านและเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ บทบาทในการให้ความรู้แก่ประชาชน และที่สำคัญที่สุดก็คือ บทบาทของพรรคการเมืองในเรื่องต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ อาจพิจารณาได้ดังนี้

1) บทบาทในการสรรหาผู้นำทางการเมืองที่สามารถให้แก่รัฐบาล ในสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการสรรหาบุคคล และเสนอชื่อบุคคลเพื่อสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาตำแหน่งที่มีการเลือกตั้ง ซึ่งมีจำนวนมากมาแล้ว พรรคการเมืองย่อมมีบทบาทสำคัญในการเสนอผู้แทนของพรรคต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งพรรคมีบทบาทในการสรรหาบุคคล และแนะนำประชาชนให้รู้จักผู้สมัครรับเลือกตั้ง

⁵⁷ Emmette S. Redford et.al. Politics and Government in the United States : National, States and Local Edition (New York : Harcourt Brace, and World, Inc. 1965), p. 17) อ้างในกรมล ทงธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 28

⁵⁸ กรมล ทงธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 29-34

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ กรณีที่พรรคสรรหาบุคคลที่มีได้เป็นนักการเมืองมาก่อนให้เข้ามาเป็นผู้นำพรรค และทำหน้าที่รับใช้ประชาชน เช่น การเสนอประธานาธิบดี คิวท์ ดี. ไอเซนฮาว์ และ ยูลิสซิส เอส. แกรนท์ เป็นต้น⁵⁹ จึงเห็นได้ว่าถ้าปราศจากซึ่งพรรคการเมืองเสียแล้ว ผู้ที่มีความสามารถอาจจะไม่ได้ทำหน้าที่บริหารประเทศ

2) บทบาทในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐบาล บทบาทที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของพรรคการเมืองได้แก่ การเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ อันเป็นสาขาการปกครอง บทบาทดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการปกครองของสหรัฐอเมริกาได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งย่อหมายถึงองค์การของรัฐบาลและแต่ละสาขา ทำหน้าที่ของตนเป็นอิสระและแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นสื่อกลางฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงสามารถดำเนินนโยบายของประเทศโดยสอดคล้องกัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่ประธานาธิบดีและเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นพรรคตรงข้าม พรรคการเมืองอาจเป็นอุปสรรคในการบริหารประเทศบ้าง แต่องค์การของรัฐบาลทั้งสองฝ่ายก็จำเป็นต้องร่วมมือกัน เพื่อแสดงถึงผลงานอันจะทำให้พรรคคนได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น⁶⁰

3) บทบาทในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพรรค พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาย่อมจะต้องทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน โดยปกติพรรคที่มีอำนาจย่อมจะเสนอแนะนโยบายการปกครองในแนวใดแนวหนึ่ง และพรรคที่มีเสียงข้างน้อยก็จะทำหน้าที่วิจารณ์ไม่เห็นด้วย พร้อมกับเสนอแนะนโยบายของตนเป็นต่างหาก เมื่อถึงคราวที่มีการเลือกตั้ง พรรคฝ่ายตรงข้ามจะนำนโยบายของตนเสนอต่อประชาชนทุกระดับการปกครอง เพื่อพิจารณาว่านโยบายของตนเป็นที่ควรแก่การยอมรับหรือไม่⁶¹ จริงอยู่แม้พรรคที่มีเสียงข้างน้อยจะมีได้ทำหน้าที่เหมือนพรรคฝ่ายค้านของอังกฤษ แต่พรรคการเมืองของสหรัฐก็จะทำหน้าที่ในการพิจารณาและชี้ให้เห็นข้อบกพร่องในนโยบายของรัฐบาล และเสนอแนวทางแก้ไข ในกรณีเช่นนี้บทบาทของพรรคจึงช่วยให้การบริหารของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และป้องกันการใช้นโยบายที่ไม่สมควร

⁵⁹ Charles R. Adrain and Charles Presa, *The American Political Process* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1967 p. 282 อ้างในกระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), *พรรคการเมืองต่างประเทศ*, หน้า 30

⁶⁰ Ebanstein et al. op. cit. pp. 331-332, อ้างในกระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), *พรรคการเมืองต่างประเทศ*, หน้า 31

⁶¹ Merrian and Gosnall op. cit. pp. 473-474, อ้างในกระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), *พรรคการเมืองต่างประเทศ*, หน้า 31

4) บทบาทในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมืองในสหรัฐ ได้แก่ บทบาทในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายของพรรค พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้กำหนดนโยบาย โดยคำนึงถึงความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในกรณีเช่นนี้พรรคการเมืองจะทำหน้าที่กลั่นกรองนโยบายและหาทางที่จะประนีประนอมความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ คณะกรรมการกำหนดนโยบายของพรรคจะคาดคะเน ชี้แจงและรับฟังการอภิปรายของบรรดากลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง แล้วจึงกำหนดนโยบายของพรรคขึ้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยปกป้องรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ และกำหนดนโยบายของพรรคขึ้นโดยคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ การทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมเป็นการขจัดปัญหาการขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์

5) บทบาทในการทำหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครอง และรายงานเรื่องราวให้ประชาชนทราบ การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนนับได้ว่าเป็นหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมือง ถ้าหากประชาชนขาดความสนใจและไม่รับผิดชอบหรือมองไม่เห็นความสำคัญของการเมืองแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความเสียหาย ฉะนั้น การที่พรรคการเมืองมีบทบาทในการทำหน้าที่ให้ความรู้ในเรื่องทางการเมืองแก่ประชาชนโดยผ่านการให้ข่าวทางหนังสือพิมพ์ การประชุมปรึกษาหารือ และการติดต่อทางด้านส่วนตัว และการดำเนินงานของพรรคภายในท้องถิ่น ย่อมมีส่วนในการสร้างความกระตือรือร้น และทำให้ประชาชนเกิดความสนใจการเมืองและการปกครอง จริงอยู่แม้สถาบันอื่น ๆ เช่น โรงเรียน หรือหนังสือพิมพ์จะมีส่วนในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน แต่สถาบันเหล่านี้มิได้เป็นหน่วยงานที่กว้างขวางเหมือนอย่างพรรคการเมือง⁶² โดยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทในการให้ความรู้ในเรื่องการเมืองแก่ประชาชน และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเกิดทัศนคติ คุณค่า ความสนใจเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องต่าง ๆ

6) บทบาทในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศ พรรคการเมืองของสหรัฐนับว่ามีส่วนในการส่งเสริม สร้างความสามัคคี และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในประเทศได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองมักจะใช้ชนโยบายสายกลาง และรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลไว้ด้วยกัน การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ช่วยป้องกันมิให้กลุ่มบุคคลแตกแยกกัน อันที่จริงแล้วอเมริกาเป็นประเทศที่กว้างใหญ่ ประกอบไปด้วยผู้คนหลายเชื้อชาติหลายภาษาที่มีความแตกต่างกันในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อถือ ลักษณะของการรวมพวกเป็นกลุ่มอันจะก่อให้เกิดการแตกแยกย่อมเกิดไปได้ง่าย แต่บทบาทของพรรคการเมืองของสหรัฐดังกล่าว

⁶²Ibid pp. 474-476, อ้างในกรมล ท่องธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 33

ย่อมช่วยให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเป็นดีไมแครด หรือรู้สึกกันมากกว่าที่จะคำนึงถึงความแตกต่างกันในเรื่องอื่น ๆ การดำเนินงานของพรรค เช่น การประชุมพรรคในระดับต่าง ๆ การร่วมมือกันหาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรค ย่อมช่วยให้พรรคากลุ่มบุคคลร่วมมือกัน บทบาทของพรรคการเมืองในเรื่องนี้เองที่ทำให้ลักษณะการปกครองแบบรัฐรวมของอเมริกามีลักษณะของการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนแทบจะแยกไม่ออก⁶³

2.8 กำเนิด และวิวัฒนาการของพรรคการเมือง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Federal Republic of Germany)

2.8.1 ข้อความทั่วไป ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีวิวัฒนาการของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยแตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ ในยุโรปตะวันตก กล่าวคือในขณะที่ประเทศอื่น ๆ ในยุโรปตะวันตกมีวิวัฒนาการทางการเมืองของการต่อสู้ของกลุ่มต่าง ๆ เป็นเวลานาน จนอำนาจการปกครองที่อยู่ในมือของพระมหากษัตริย์ ขุนนาง หรือพระมาอยู่ที่ประชาชน ทำให้พื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเกิดจากการต่อสู้ของประชาชน และระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมีประชาชนเป็นพื้นฐานของระบอบการปกครองโดยแท้จริง ดังนั้น อำนาจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน จึงมิได้มาจากการหยิบบัญชีให้ของพระมหากษัตริย์ ขุนนาง หรือพระ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศดังกล่าวจึงเป็นแบบอย่างของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกยึดถือ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือเยอรมันตะวันตกกลับมีลักษณะทางการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตยแบบถูกกำหนดให้เป็น กล่าวได้ว่าระบอบการเมืองการปกครองของเยอรมันเป็นผลจากปัจจัยภายนอก นั่นก็คือผลของความพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศจึงถูกแบ่งออกเป็นสองประเทศสองอุดมการณ์ทางการเมือง ภายใต้การควบคุมของมหาอำนาจผู้ชนะสงคราม โดยกำหนดให้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Federal Republic of Germany) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (Germany Democratic Republic) มีการปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์⁶⁴ ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงเฉพาะประเทศเยอรมันตะวันตกก่อนการรวมประเทศเท่านั้น

⁶³Howard R. Penniman, *Sait's American Parties and Elections* (New York : Appleton-Century-Crofts, Inc., 1952), pp. 166-167, อ้างในกรมพล ทงธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 34

⁶⁴รุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก (สหพันธ์สาธารณรัฐ-เยอรมัน), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2531), หน้า 1

ความสำเร็จของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน แม้ระบอบประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นจากการกำหนดของประเทศมหาอำนาจฝ่ายตะวันตกผู้ยึดครองทั้งสามคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ก็ตาม แต่การพัฒนาของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจนเข้มแข็งมั่นคงในขณะนี้ เกิดจากประชาชนเยอรมันและพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเอง ที่สามารถประสานบทเรียนในอดีตที่มีภูมิหลังทางการเมืองการปกครองในระบอบอำนาจนิยม และมีสถาบันทางสังคมเก่าแก่ที่เข้มแข็งและมีบทบาท อิทธิพลต่อประชาชนอย่างสูง เข้ากับการพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในทางการเมืองของระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศ มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และพัฒนาพรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งของประเทศ จนทุกวันนี้ ในขณะที่ประเทศไทยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยถูกกำหนดขึ้นโดยชนชั้นหนึ่งทางสังคม ในปีพ.ศ. 2475 มิได้เกิดจากการต่อสู้ของประชาชนโดยแท้จริง และมีภูมิหลังทางการเมืองการปกครองในระบอบอำนาจนิยมเช่นเดียวกัน แต่ระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นได้พัฒนาไปอย่างเชื่องช้า และพรรคการเมืองในประเทศไทยยังคงไม่สามารถพัฒนาตนเองเป็นสถาบันทางการเมืองของประเทศได้ ดังนั้น การศึกษาดังกำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศไทยประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทย

2.8.2 กำเนิดและวิวัฒนาการของพรรคการเมือง การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของชนวนการปัญญาชนในเยอรมัน เมื่อปี ค.ศ. 1848 เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ แบ่งออกได้เป็น 2 ชวนการ ชวนการหนึ่งเป็นพวกหัวก้าวหน้าและเรียกตนเองว่า ชวนการเสรีนิยม (Liberal Richtung) ซึ่งต้องการมีเสรีภาพทันทีทันใดโดยเด็ดขาด และอย่างไม่มีเงื่อนไข อีกชวนการหนึ่งเรียกว่าอนุรักษนิยม (Konservative Richtung) ซึ่งต้องการการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงเหมือนกัน แต่ทั้งนี้ต้องกระทำไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสถาบันต่าง ๆ ของสังคมที่เป็นปึกแผ่นอยู่แล้ว การเคลื่อนไหวทางการเมืองของชวนการทั้งชวนการดังกล่าว ไม่ได้เป็นศัตรูกัน เพราะต่างก็มีเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาสังคมและการเมือง หากแต่มีวิธีการแตกต่างกันเท่านั้น⁶⁵

⁶⁵ กระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 193-195

ขบวนการทั้งสองขบวนการได้ปฏิบัติภารกิจทั่วทุกแห่งหนที่มีชุมชนชาวเยอรมันอาศัยอยู่ในขั้นแรก ๆ ขบวนการเสรีนิยมดูจะได้รับความสนใจจากชาวเยอรมันมากเพราะมีความรุนแรงและหัวคิดก้าวหน้ามาก เป็นที่พอกพอกใจของคนทั่วไป และขบวนการเสรีนิยมได้เป็นตัวกลางยุยงให้ชาวนาทำการปฏิวัติรัฐบาลของตน ในปี ค.ศ. 1848 นั้นเอง แต่การปฏิวัติทำไปไม่สำเร็จ ฝ่ายรัฐบาลในแต่ละรัฐเข้าทำการปราบปรามอย่างเด็ดขาด ผลของการปฏิวัติทำให้ชาวเยอรมันผิดหวังในขบวนการเสรีนิยม ด้วยเป็นต้นเหตุทำให้ผู้คนเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ชาวเยอรมันจึงได้หันมาพิจารณาข้อเสนอแนะของขบวนการอนุรักษนิยม ซึ่งมีหลักการหนักแน่นยิ่งกว่า การปฏิวัติของชาวนาในปีค.ศ. 1848 แม้จะทำได้ไม่สำเร็จก็ตาม แต่ก็ได้ออกให้เกิดขวัญที่ชาวเยอรมันจะเข้ามาต่อสู้ทางการเมือง ในรูปแบบของพรรคการเมือง ชาวเยอรมันในแต่ละรัฐได้จับกลุ่มกันขึ้นเพื่อต่อต้านรัฐบาลของตน เพื่อเข้าครองอำนาจรัฐบาลและยึดการบริหารไปตามความต้องการของตน⁶⁶

ในปี ค.ศ. 1848 อีกเช่นกัน ผู้นำรัฐบาลของรัฐเยอรมันต่าง ๆ ได้มาพบปะกัน ณ เมืองแฟรงค์เฟิร์ต อัม เมน เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของชาวเยอรมันทั่วไป โดยใช้โบสถ์เพาล์สกีร์ช (Paulskirche) เป็นสถานที่ประชุม ผู้ที่เข้าประชุมได้จับกลุ่มกันปรึกษาหารือ และวางยุทธวิธีโต้ตอบกันเองในที่ประชุม เพื่อให้ได้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มตนประสงค์ แต่ละกลุ่มได้ทำประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดเสียงสนับสนุนจากภายนอกด้วย และเรียกกลุ่มของตนว่าเป็นพรรคการเมือง (Politische Partei)⁶⁷ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงถูกเรียกว่า "รัฐธรรมนูญ Frankfurt Paulskirche" และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1849 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- รัฐสภา (Reichstag) ประกอบด้วยสภา 2 สภาได้แก่
 - . สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาประชาชน สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง
 - . สภาเซเนต หรือสภารัฐซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องสำคัญ
- ตำแหน่งจักรพรรดิ ได้รับการเลือกตั้งจากรัฐสภา
- ศาลสูงสุดมีอำนาจเหนือศาลประจำรัฐทั้งหมด และยังมีอำนาจตัดสินกรณีพิพาทระหว่างรัฐ
- สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้บัญญัติไว้ในภาคผนวกของรัฐธรรมนูญ⁶⁸

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 195

⁶⁸ รุจิจรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน), หน้า 7

พัฒนาการของพรรคการเมืองในเยอรมันในระยะเริ่มต้น ต้องเผชิญกับอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ขัดขวางพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในระยะเริ่มต้นก็คือทฤษฎีว่าด้วยรัฐของเยอรมันในสมัยนั้นนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ทฤษฎีว่าด้วยรัฐได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากแนวความคิดของ G.W.F.Hegel ซึ่งเห็นว่ารัฐนั้นก็คือการปรากฏเป็นจริงของความคิดทางด้านจารีตนิยมเอง (Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee) และแม้ว่าตามหลักของรัฐสมัยใหม่จะเน้นที่ความเป็นปัจเจกชนเป็นอย่างมาก แต่ Hegel ก็เห็นว่า ปัจเจกชนจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นโดยแก่นแท้แล้วมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่านั้น⁶⁹ ในเมื่อรัฐจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การตั้งเป็นพรรคการเมืองจึงถูกมองว่าเป็น "กลุ่มกำลังของคนส่วนน้อย" หรือ "กลุ่มที่บังเอิญผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน" กลุ่มเหล่านี้จึงควรได้รับการ "จัดการ" เสียแต่ต้น ในขณะที่อำนาจของพระเจ้าไกเซอร์จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการปรากฏที่เป็นจริงของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ⁷⁰ แม้กระแสนิยมคิดดังกล่าวจะเป็นอุปสรรคอย่างไรก็ตามแต่ความจำเป็นของพรรคการเมืองก็ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นทุกที ทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองทฤษฎีแรกก็ได้เกิดขึ้นโดย Arnold Ruge ซึ่งมองพรรคการเมืองว่าเป็นก้าวอย่างจากการวิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติด้วยการลงมือดำเนินการ และเห็นว่าการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองดำเนินการในทางการเมืองอย่างอิสระ ก็จะส่งผลเช่นเดียวกับที่มีการให้เสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งก่อให้เกิดการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผลเป็นจริง⁷¹ กลุ่มเสรีนิยมซึ่งเคลื่อนไหวอยู่จึงได้รวมตัวกันตั้งเป็นสมาคมชาติ ในปี ค.ศ. 1859 ตั้งพรรคก้าวหน้าเยอรมันในปี ค.ศ. 1861 และพรรคชาติเสรีนิยมในปี ค.ศ. 1866 ส่วนกลุ่มอนุรักษนิยมได้รวมตัวกันตั้งพรรคอนุรักษนิยมเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1876⁷²

⁶⁹Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke in 20 Bden, Bd.7, Frankfurt am Main, 1980, S 398 ff. 407, อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2532), หน้า 131-132

⁷⁰บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน" วารสารนิติศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2532), หน้า 131-132

⁷¹Vol. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der von Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt IM 1957, S.3 อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 132

⁷²บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 132-133

ลักษณะโดยทั่วไปของพรรคการเมืองในยุคนี้ ไม่ว่าจะมิโลกพรรคในแนวใดก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือเป็นพรรคการเมืองของผู้ที่มีชื่อเสียงในสังคม การบริหารพรรคจำกัดอยู่เพียงการทำงานของคณะกรรมการเลือกตั้งของพรรค และผู้ที่เข้าบริหารพรรคจะไม่ได้รับค่าตอบแทน ฉะนั้น แวดวงของผู้บริหารพรรคจึงจำกัดอยู่เฉพาะในหมู่ของผู้ที่มีชื่อเสียง และมีฐานะในสังคม⁷³ สำหรับกิจกรรมหลักของพรรคคนนี้จะแสดงออกทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยในสภาผู้แทนราษฎรจะมีการแบ่งสมาชิกออกเป็นกลุ่มย่อยในสภาผู้แทนราษฎร (Fraktion) กลุ่มย่อยในสภาผู้แทนราษฎรนี้โดยหลักแล้วก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคเดียวกัน แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นก็ไม่ใช่เป็นการเสมอไป เนื่องจากเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในสมัยนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกเข้ามาแล้วมีเสรีภาพที่จะเลือกสังกัดกลุ่มย่อยตามที่ตนต้องการได้ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1861 ว่าพรรคก้าวหน้า (Fortschritts partei) ได้ประกาศนโยบายสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐปรัสเซียจากนโยบายของพรรคนี้ประชาชนได้เลือกนโยบายนี้เพียงส่วนเดียวเท่านั้นที่สมัครเข้าสังกัด กลุ่มย่อยในสภาผู้แทนราษฎรของพรรคก้าวหน้า⁷⁴ บทบาทของกลุ่มย่อยในสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญต่อพรรค อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มย่อยในสภาของพรรคใดก็คือพรรคคนนั้นตามความเป็นจริงในทางเป็นจริงนั่นเอง

ต่อมาเมื่อรัฐสภาได้เลือกพระเจ้า Frederick Wilhelm IV แห่งปรัสเซีย ให้ดำรงตำแหน่งจักรพรรดิเยอรมัน พระองค์กลับปฏิเสธโดยประกาศว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากพวกปฏิวัติ พระองค์ไม่ต้องการเป็นหนี่งผู้คนในตำแหน่งนี้จากพวกปฏิวัติ เหตุการณ์วุ่นวายจึงเกิดขึ้นตามมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1849 มีการจลาจลในเมือง Saxony, Palatinate และ Baden โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะนำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวออกใช้บังคับ แต่ประสบความล้มเหลว ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1849 ผู้แทนส่วนหนึ่งได้ลาออก ส่วนที่เหลือถูกทหารขับไล่ออกไป ทำให้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้น ประชาชนชาวเยอรมันได้เข้าร่วมต่อสู้เพื่อรักษารัฐธรรมนูญ แต่ต้องประสบกับความพ่ายแพ้ พระเจ้า Frederick Wilhelm IV จึงได้พยายามรวมเยอรมันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่มีข้อแม้ไม่ยอมให้ออสเตรียเข้าร่วม จึงเกิดสงครามกับออสเตรีย ทำให้พระองค์ต้องยอมจำนน ในที่สุดออกโต ฟอน บิรมาร์ค (Otto Von Bismarck) เข้าจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นจนรวบรวมชาติเยอรมันได้สำเร็จ⁷⁵

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133

⁷⁴ Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S.O. FN 5, D. 15 อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 133

⁷⁵ รุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศยุโรปตะวันตก (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน), หน้า 8

เมื่อบิสมาร์ควมชาวเยอรมันเข้าเป็นประเทศได้สำเร็จ ชาวเยอรมันมีรัฐบาลกลาง และมีรัฐสภาแห่งชาติ เรียกว่า Reichstag มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ซึ่งทำให้พรรคการเมือง กลายเป็นที่แพร่หลายยิ่งขึ้น เป็นที่คุ้นเคยกันดีในหมู่ชาวเยอรมัน และกลุ่มผู้สมัครเป็นผู้แทนหาเสียงใน ชื่อของพรรคการเมืองตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา แต่ระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญ 1871 แยกฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด รัฐสภาไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร และรัฐบาลก็ถือว่าตน เข้าทำงานโดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ไม่ขึ้นต่อรัฐสภา ซึ่งทำให้พรรคการเมือง ขาดอิทธิพลที่มีต่อรัฐบาล เพราะขอบเขตอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติถูกจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ การยอม ใ้มีรัฐสภา ก็เพื่อแสดงว่าประเทศเยอรมันเป็นประชาธิปไตย และต้องการเอาใจชาวเยอรมันส่วนใหญ่ ที่กำลังหลงใหลในสิทธิการเลือกตั้ง การปล่อยให้เลือกตั้งกันได้เต็มที่โดยที่บิสมาร์คไม่เคยฟังเสียง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย เพราะถือว่าตนมีพระเจ้าจักรพรรดิ วุฒิสมาชิก ราชบวรราชการที่เข้มแข็ง และประชาชนสนับสนุนพร้อมอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องฟังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีก เพราะ บัจจุบันดังกล่าวทำให้บิสมาร์คได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว และเหตุนี้เองที่ทำให้พรรคการเมือง ในประเทศเยอรมันระหว่าง ค.ศ. 1870 - 1918 ขาดประสบการณ์อย่างที่ว่าพรรคการเมืองใน อังกฤษ หรืออเมริกามีอยู่ พรรคการเมืองดำเนินการทางการเมืองได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตแห่ง อำนาจของรัฐสภาแห่งชาติ และไม่มีบทบาทใด ๆ ทั้งสิ้นในการต่อรองอำนาจกับรัฐบาลกลางของชาว เยอรมัน

ถึงกระนั้นก็ตีปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา 48 ปี ที่ประเทศเยอรมันปกครอง ตาม รัฐธรรมนูญบิสมาร์ค มีพรรคการเมืองถือกำเนิดขึ้นหลายพรรค และพรรคที่สำคัญมีชื่อดังนี้

1. พรรคอนุรักษนิยมเยอรมัน (Deutsche Konservative Partei)
2. พรรคแห่งจักรวรรดิเยอรมัน (Deutsche Reichspartei)
3. พรรคเสรี (Liberale partei)
4. พรรคก้าวหน้า (Fortschrittliche Partei)
5. พรรคเยอรมันอิสระ (Freisinnige Deutsche Partei)
6. สหพันธ์อิสระชน (Freisinnige Vereinigung)
7. พรรคอิสระชนของประชาชน (Freisinnige Volks partei)
8. พรรคประชากรเยอรมัน (Deutsche Volks Partei)
9. พรรคประชาชนก้าวหน้า (Fortschrittliche Volks Partei)
10. พรรคแนวร่วม (Zentrum)
11. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Sozialdemokratische Partei)

เป็นที่น่าสังเกตว่าในบรรดาพรรคการเมืองที่สำคัญ ๆ ในยุคนั้น ทั้ง 11 พรรคไม่มีฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลตามที่เป็นอย่างในปัจจุบัน และรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการคัดค้านรัฐบาล ดังนั้นการจับกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปพรรคการเมือง จึงทำไปเพื่อประโยชน์ในการโต้ตอบซึ่งกันและกัน และในกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการนิติบัญญัติ พรรคการเมืองนอกจากมีบทบาทดังกล่าวให้รัฐสภาแล้ว ยังต้องคอยเอาใจราษฎรอีกด้วย เพราะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งผู้แทน และข้อนี้ดูเหมือนพรรคการเมืองในยุคนั้นประสบปัญหาอยู่มาก ด้วยไม่อาจแถลงนโยบายของตนได้ชัดเจน เพราะไม่มีโอกาสเป็นรัฐบาลได้เลย อีกทั้งชาวเยอรมันแต่ละคนต่างก็เชื่อถือในสถาบันใดสถาบันหนึ่งในสังคมที่มั่นคงอยู่แล้ว ถ้าพรรคการเมืองแถลงนโยบายใดออกไป นโยบายนั้นอาจขัดกับวัตถุประสงค์ของสมาคม ศาสนา หรือสถาบันอื่น ๆ ก็ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดผลในทางที่เสียต่อพรรคการเมืองนั้น ด้วยสถาบันที่มั่นคงในประเทศเยอรมันจะตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับพรรคการเมือง และชักชวนคนในสังกัดต่อต้านพรรคการเมืองที่มีนโยบายขัดผลประโยชน์ตน ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองนั้นแพ้การเลือกตั้ง ปัญหาของพรรคการเมืองยุคนั้นจึงอยู่ที่หาเรื่องหาหลักการมาบอกกล่าวชาวเยอรมันว่าตนมีความคิดเห็นทางการเมืองอย่างไร และเรื่องที่แถลงไปต้องไม่ไปขัดกับผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ของสถาบันสังคมอื่น ๆ ที่ปรากฏมาก่อนช้านานแล้ว มิฉะนั้นก็จะขาดคะแนนนิยมไป ดังนั้นพรรคการเมืองก็จำเป็นต้องมีความคิดเห็นหลักที่แน่นอนที่เขายึดมั่นตลอดไป และเรียกความคิดหลักนี้ว่าโลกทัศน์ (Weltanschauung) หมายถึงพรรคการเมืองนี้มองสังคมมนุษย์ไปทางด้านไหน โดยถือเอาหลักใหญ่ ๆ รายละเอียด นโยบาย หลักการอื่น ให้เป็นเรื่องของผู้บริหารพรรค สมาชิกพรรคตกลงกันเอง พรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างมีโลกทัศน์ของตน มองโลกตลอดทั้งปัญหาในประเทศเยอรมันไปในแง่ต่าง ๆ กัน และพยายามใช้ศิลปการพูดโน้มน้าวชาวเยอรมันให้คล้อยตาม พรรคการเมืองเยอรมันเป็นพรรคประเภทโลกทัศน์ตั้งแต่นั้นมาจนถึงบัดนี้ และได้ทำการเผยแพร่โลกทัศน์ของตนต่อชาวเยอรมันอย่างสม่ำเสมอตลอดมา⁷⁶

พรรคทุกพรรคของเยอรมันในยุคนั้นต่างมีแนวโน้มที่จะต้องมีการจัดองค์กรให้สอดคล้องกับจำนวนสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้น Friedrich Naumann ได้เขียนไว้ในปี ค.ศ. 1906 ว่า อนาคตของเยอรมันนั้นไม่อาจจะดำเนินไปได้โดยปราศจากการเข้าร่วมของพรรคมวลชนต่าง ๆ⁷⁷ ดังจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกพรรคของแต่ละพรรค เช่น ในปี ค.ศ. 1913 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SPD) มีสมาชิกพรรคทั้งสิ้น 983,000 คน พรรคแนวร่วม (ศูนย์กลาง) (Zentrum) มีสมาชิกทั้งสิ้น 805,478 คน สำหรับพรรคเสรีนิยมหรือพรรคชาติเสรีนิยมซึ่งนับว่ามีสมาชิกน้อยที่สุดคือเพียง

⁷⁶ กรรมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 195-200

⁷⁷ Vgl, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, S.O.FN. 5, S. 19 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 136



284,000 คน เป็นต้น⁷⁸ การจัดองค์กรของพรรคจากลักษณะของการประชุมเป็นครั้งคราวไปสู่การจัดองค์กรแบบถาวร มีเจ้าหน้าที่ประจำ และมีการขยายสาขาพรรคออกให้กว้างขวางขึ้น ในปี ค.ศ. 1913 พรรค SPD มีเลขาธิการเขตใหญ่ 50 คน และเลขาประจำเขตเลือกตั้งอีก 100 คน เป็นต้น⁷⁹

จนกระทั่งถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 คำว่าพรรคการเมืองก็กลายเป็นสิ่งที่ชาวเยอรมันยอมรับและเห็นความสำคัญ ซึ่งก็หมายความว่าพรรคการเมืองที่ถือกำเนิดมาแต่ก่อนจัดตั้งรัฐบาลกลางบัดนี้ได้สถาปนาตนเองอยู่ในสังคมของชาวเยอรมัน มีฐานะเป็นสถาบันอันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการเป็นอยู่ประจำวันของเขา

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งมีหลักการเป็นประชาธิปไตยที่สุด ให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ ทุกตำแหน่ง ให้รัฐสภามีอำนาจเลือกรัฐบาล ให้ประชาชนเลือกประมุขของประเทศโดยตรง หลักการประชาธิปไตยต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ สรุปได้ดังนี้

- ระบอบการปกครองเป็นระบอบรัฐสภา มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ
- ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งสมัยละ 7 ปี สามารถมีอำนาจเด็ดขาดในภาวะฉุกเฉิน (Emergency Power) โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี
- รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภาคือ
 - 1) สภาผู้แทนราษฎร (Reichstag)
 - 2) สภาผู้แทนรัฐ (Reichsrat)
- ประชาชนชาวเยอรมันทั้งเพศชายและเพศหญิง ที่มีอายุ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ (นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ให้สิทธิสตรีในการเลือกตั้งทัดเทียมกับบุรุษ)
- รัฐธรรมนูญเน้นการปรับปรุงด้านเศรษฐกิจ มีการประกันสังคม ให้สิทธิสหภาพแรงงานในการจัดตั้งองค์การได้ แต่รัฐก็มีสิทธิในการยึดกิจการต่าง ๆ มาเป็นของตน⁸⁰

⁷⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน" หน้า 136

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136

⁸⁰ รุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน), หน้า 14-15

เมื่อรัฐธรรมนูญใหม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้าชิงอำนาจรัฐบาล ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และครองตำแหน่งประมุขของประเทศเป็นครั้งแรก ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวเป็นอย่างมาก เกิดพรรคการเมืองขึ้นมากมาย แต่ที่สำคัญ ๆ และมีตัวแทนในรัฐสภาณมีดังนี้

1. พรรคชนชาติเยอรมัน (Deutsche Partei)
2. พรรคประชาชนเยอรมัน (Deutsche Volkspartei)
3. พรรคนาซี (Nazi)
4. พรรคแนวร่วม (Zentrum)
5. พรรคเสรีนิยมเยอรมัน (Deutsche Liberale Partei)
6. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Sozialdemokratische Partei)
7. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยอิสระ (Facisinnige Sozialdemokrat)
8. พรรคคอมมิวนิสต์ (Kommunistische Partei)
9. พรรคประชาชนบาวาเลีย (Bayerische Partei)
10. พรรคเกษตรกรเยอรมัน (Landwirts Partei Deutschland)
11. พรรคชนชั้นกลางเยอรมัน (Mittelstand partei)⁸¹

ทั้ง 11 พรรคดังกล่าวข้างต้น ต่างเล่นการเมืองอย่างมุ่งประตประหารกัน ทั้งนี้เพื่อแย่งชิงอำนาจรัฐบาล ต้นเหตุคงเป็นที่แต่ละพรรคเห็นโอกาสเป็นครั้งแรกที่จะเข้าจัดตั้งรัฐบาลเข้าแข่งขันชิงตำแหน่งประมุข และอีกประการหนึ่งพรรคการเมืองใดถ้ามีสมาชิกของตนในรัฐสภาแล้วรัฐธรรมนูญให้อำนาจเข้าควบคุมกิจการของรัฐบาลอีกด้วย แต่การที่มีพรรคการเมืองในรัฐสภาเป็นจำนวนมากเช่นนั้น ได้ก่อผลในทางที่เสียต่อส่วนรวม เพราะไม่ปรากฏว่าพรรคการเมืองใดสามารถกุมคะแนนสมาชิกรัฐสภาได้เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สำหรับพรรคการเมืองที่จะตั้งรัฐบาลขึ้นมาได้เองโดยลำพัง และเมื่อไม่มีพรรคการเมืองใดอยู่ในฐานะจัดตั้งรัฐบาลเองได้ รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจำเป็นต้องอาศัยกำลังสนับสนุนจากพรรคการเมืองหลายพรรคด้วยกัน อย่างที่นิยมเรียกกันว่า "รัฐบาลผสม" (Coalition) หมายถึงพรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้นมาบริหารประเทศ หากมองแต่ผิวเผินน่าที่จะก่อผลแต่ในทางที่ดี เพราะได้รัฐบาลที่ประกอบด้วยคนที่มีแนวความคิดหลาย ๆ แนว แต่ความจริงแล้วกลับปรากฏผลตรงกันข้าม พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ร่วมในรัฐบาลขัดผลประโยชน์กันเอง เข้าทำการแย่งชิงอำนาจต่อกันและกัน ไม่พยายามประสานประโยชน์โดยการต่อรองอำนาจ เพราะต่างฝ่ายต่างก็ขาดประสภารัตน์ทางด้านนี้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญเปิดช่องทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด และประธานาธิบดีก็มีอำนาจล้มรัฐบาล ในที่สุดรัฐบาลก็ตกอยู่ในฐานะที่ไม่อาจตัดสินใจใด ๆ ได้ เพราะมีการควบคุมหลายชั้น ดูสลับซับซ้อน และทั้งนี้เพียงเพื่อประชาธิปไตยเท่านั้น⁸²

⁸¹ กระทบของธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 201

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 201-202

นอกจากนี้แล้วการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลยังเป็นผลมาจากความแตกแยกระหว่างพรรคการเมืองด้วย ความแตกแยกหลักก็คือ ความแตกแยกในแนวความคิด โดยเริ่มต้นมาจากความแตกแยกภายในพรรคที่มีอยู่แต่ดั้งเดิม จนกลายมาเป็นความแตกแยกระหว่างพรรคหัวรุนแรง ดังจะได้แยกพิจารณาต่อไป

ทางด้านพรรคสังคมนิยม (SPD) นั้น ปรากฏความแตกแยกภายในมาตั้งแต่ยุคก่อนแล้ว ที่มีการแบ่งเป็นพวกที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมตามแนวทางปฏิวัติ กับพวกที่ถือแนวปฏิรูป และพวกที่ถือแนวทางปฏิรูปเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากภายในพรรค ความขัดแย้งนี้ดำเนินมาถึงจุดแตกหักเมื่อกลุ่มเสียงข้างน้อยของพรรคสังคมนิยม แยกตัวออกมาตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (KPD) ขึ้นในปี ค.ศ. 1919

พรรคอนุรักษนิยม เป็นพรรคที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนระบอบการปกครองมากที่สุด เพราะเคยได้ประโยชน์จากการที่เป็นฝ่ายหนุนพระเจ้าไกเซอร์ และจากระบบการเลือกตั้งที่แบ่งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเป็น 3 ชั้นชั้น พรรคอนุรักษนิยมเดิมจึงปรับตัวโดยการตั้งพรรคขึ้นมาใหม่ชื่อว่าพรรคประชาชนชาติเยอรมัน (Deutschnationale Volkspartei) ในเมื่อพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ไม่อาจจะอิงกลไกของรัฐได้ตั้งแต่ก่อน จึงต้องมีการจัดองค์การของพรรคให้เข้มแข็งขึ้น และจากนโยบายที่เคยหนุนพวกเจ้าที่ดินรายใหญ่ก็หันมาหาพวกนายทุนเจ้าของอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และขนาดกลาง เพื่อตั้งเข้ามาเป็นพวกเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในขณะที่มีการก่อตั้งพรรคตนเองก็มีความขัดแย้งปรากฏให้เห็น ระหว่างแนวความคิดสองแนวทางด้วยกัน แนวความคิดแรกปฏิเสธระบอบสาธารณรัฐของเยอรมันที่ตั้งขึ้นมาแทนระบอบกษัตริย์โดยสิ้นเชิง ส่วนแนวความคิดที่สองต้องการใช้ระบอบรัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นแบบอย่าง เมื่อเวลาผ่านไปปรากฏว่าพวกที่ถือแนวความคิดแรกภายในพรรคเข้มแข็งขึ้นทุกที จนเข้ามามีอำนาจภายในพรรคและดำเนินนโยบายต่อต้านรัฐร่วมกับพวกนาซีต่อไป

สำหรับฝ่ายเสรีนิยมนั้นมีการตั้งพรรคขึ้นมา 2 พรรค คือ พรรคประชาธิปไตย-เยอรมัน (Deutsche Demokratische Partei) และพรรคประชาชนเยอรมัน (Deutsche Volkspartei) พรรคประชาธิปไตยเยอรมันมีสมาชิกเด่น ๆ เช่น Hugo Preuss และ Friedrich Naumann ซึ่งเป็นบุคคลที่มีบทบาทมากในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ แต่นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1923 เป็นต้นมา ปรากฏว่าพรรคประชาชนเยอรมันซึ่งมีนโยบายเสรีนิยมฝ่ายขวาภายใต้การนำของ Gustav Stresemann กลับมีบทบาทมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายต่างประเทศของเยอรมันช่วงนั้น อย่างไรก็ตามก็ดีหลังจากปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา เกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก พรรคเสรีนิยมก็ไม่สามารถต้านกระแสการเมืองภายในที่มีแนวทาง "สุดขั้ว" ได้จึงหมดบทบาทไปก่อนที่สาธารณรัฐไวมาร์จะล่มลงในปี ค.ศ. 1933

ในยุคนี้มีพรรคการเมืองประเภทหนึ่ง ซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่อาศัยรูปแบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องกำบังเพื่อแฝงกายเข้ามาทำลายระบอบการปกครองนี้ แล้วจัดตั้งระบอบการปกครองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวขึ้นมา ไม่ว่าจะมีความเป็นเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ หรือแนวทางชาตินิยมสุดขั้วก็ตาม พรรคการเมืองประเภทนี้จะมีการจัดองค์กรภายในพรรคแบบเผด็จการ และฝึกคนไว้ให้พร้อมที่จะเข้าทำการยึดอำนาจเมื่อเห็นว่าเวลาอันมาถึงแล้ว

พรรคการเมืองประเภทนี้ ที่มีบทบาทกำหนดประวัติศาสตร์เยอรมันช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง คือพรรคนาซีซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่าพรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาติสังคมนิยม (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei หรือเรียกย่อว่า NSDAP) พรรคนี้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1919 โดย A. Drexler และใช้นามในขณะก่อตั้งว่าพรรคกรรมกรเยอรมัน A. Hitler เข้าสมัครเป็นสมาชิกอันดับที่ 7 ของพรรคนี้ การเข้าร่วมของฮิตเลอร์ผู้มีพรสวรรค์ในการกล่าวคำปราศรัยปลุกกระตือรือร้นประชาชน ทำให้พรรคนี้มีความเข้มแข็งขึ้นทุกที จนตัวฮิตเลอร์ เองได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคนาซี ค.ศ. 1921 หลังจากนั้นพรรคนี้ได้เข้าร่วมในความพยายามที่จะก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8-9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1923 ผลปรากฏว่าฮิตเลอร์ถูกจับ และพรรคก็ถูกยุบไป ในระหว่างที่ถูกจับนั้นฮิตเลอร์ได้เขียนหนังสือชื่อ "การต่อสู้ของข้าพเจ้า" (Mein Kampf) เพื่อประกาศ แนวทางของตน เมื่อได้รับการปล่อยตัวแล้วฮิตเลอร์จึงตั้งพรรค NSDAP ขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1925 โดยมี สมาชิกพรรคนาซีใน 27,000 คน ในปี ค.ศ. 1931 มีสมาชิกเพิ่มเป็น 806,000 คน และในปี ค.ศ. 1933 เพิ่มขึ้นเป็น 3.9 ล้านคน⁸³ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถของพรรคนาซีในการโน้มน้าวจิตใจคน ที่อยู่ในสภาวะสิ้นหวัง เนื่องจากว่างงานในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ในช่วงนั้นนอกจากความสำเร็จ ในด้านจำนวนสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว พรรค NSDAP ยังได้รับความสำเร็จในสภาผู้แทนราษฎรแห่งอาณาจักร (Reichstag) และ สภามลรัฐ (Landtage) ปี ค.ศ. 1928 พรรค NSDAP มีสมาชิกสภาผู้แทนใน Reichstag 21 คน ปี ค.ศ. 1930 มี ส.ส. 107 คน และในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1932 พรรค NSDAP มีที่นั่งในสภา Reichstag ถึง 196 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งสิ้น 584 ที่นั่ง จนทำให้ฮิตเลอร์ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1933 ซึ่งเป็นการเปิดทางให้ฮิตเลอร์ยึดอำนาจทั้งหมดไว้ในมือได้⁸⁴ การขึ้นสู่อำนาจของฮิตเลอร์ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองเยอรมันขาดช่วงของความต่อเนื่องไป เนื่องจากฮิตเลอร์ได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพ

⁸³Der Grosse Brockhaus, 16 Aufl., Wiesbaden 1955, Bd. 8, Stichwort "Nationalsozialismus". อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 139

⁸⁴บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 137-139

ระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ (Gesetz zur Sicherung der Einbeivon Prtei and Staat)^{๑๕} เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1933 ทำให้เหลือพรรค NSDAP เพียงพรรคเดียว จนกระทั่งถึงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง จึงหมดอำนาจไป

หลังจากที่ฮิตเลอร์ถูกกำจัดลง ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน พรรคการเมืองเยอรมันจึงได้สร้างตนเองขึ้นมาจนเป็นปีกแผ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบบรัฐสภา พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยจัดตั้งรัฐบาลกลางของชาวเยอรมัน เคยผ่านระบบการเมืองของบิสมาร์คมาแล้ว เคยประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย 100% อย่างที่รัฐธรรมนูญไว้มาร์กกำหนดไว้ ประสบการณ์เหล่านั้นเป็นประโยชน์ยิ่งต่อพรรคการเมืองเยอรมัน เพราะสามารถหาความพอดีพอควรจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ และสามารถใช้ศิลปะของการต่อรองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและประเทศชาติได้ พรรคการเมืองได้สร้างผลงานที่สำคัญยิ่งต่อประเทศเยอรมัน ได้แก่ การสถาปนาเอกราชของประเทศเยอรมันปัจจุบันขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้ชาวเยอรมันเกิดศรัทธาในพรรคการเมือง

เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1949 มีพรรคการเมืองส่งตัวแทนของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนถึง 12 พรรคด้วยกัน โดยใช้ชื่อดังนี้

1. สหพันธ์คริสตประชาธิปไตย CDU
2. สหพันธ์คริสตสังคมนิยม CSU
3. พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งประเทศเยอรมัน SPD
4. พรรคประชาธิปไตยเสรี FDP
5. พรรคชาวเยอรมัน DP
6. กลุ่มแนวร่วมเยอรมัน Einheitliche Partei Deutschland
7. พรรคแนวร่วม Zentrum
8. พรรคบาเวาเลีย Bayerische Partei
9. สมาพันธ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐชเลสวิท Verein der Sudschlewig
10. พรรคอนุรักษนิยมเยอรมัน Deutschkonservative Partei
11. พรรคคอมมิวนิสต์เยอรมัน Kommunistische Partei Deutsch
land
12. สมาคมฟื้นฟูเศรษฐกิจ Wiederaufbau Verein

^{๑๕}RGBI.I.S. 1016 อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน",
หน้า 139

ในบรรดาพรรคการเมือง 12 พรรคนี้ พรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคการเมืองแรกที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งห้ามดำเนินกิจการในข้อหาทำลายระบบการปกครองของประเทศ^{๕๕๕} ตั้งแต่นั้นตั้งแต่ ค.ศ. 1950 ต่อมาแม้ว่าผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญในยุคปัจจุบันได้ยกเลิกข้อห้ามดังกล่าวไปแล้ว แต่ปรากฏว่าพรรคเหล่านี้ไม่เคยได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมากพอที่จะเข้าไปมีที่นั่งในสภาได้เลย^{๕๕๖} พรรคการเมืองที่เหลืออีก 11 พรรค มีเพียงพรรคเดียวที่คงใช้ชื่อเดิมคือพรรค SPD หรือพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน ส่วนพรรค CDU/CSU เป็นพรรคที่รวมนักการเมืองฝ่ายอนุรักษนิยมซึ่งไม่เคยสังกัดในพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ถือโลกทัศน์ทางศาสนา และพรรคเสรีนิยมก็ได้มารวมกันเป็นพรรคการเมือง และใช้ชื่อ FDP^{๕๕๗}

การเลือกตั้งในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1980 เกิดมีพรรคใหม่ที่ได้รับการนิยมนำสูงจากคนหนุ่มสาวชาวเยอรมันตะวันตก ได้แก่ พรรคกรีน (Greens Party) โดยได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นเปอร์เซ็นต์เท่ากับ 1.5 พรรคกรีนได้รับคะแนนนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยสามารถมีที่นั่งในสภา Bundestag เป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งเดือนมีนาคม ค.ศ. 1983 จำนวน 27 ที่นั่ง และในการเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1987 สามารถเพิ่มขึ้นเป็น 42 ที่นั่ง^{๕๕๘}

รายละเอียดผลการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน นับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ The Basic Law 1949 ถึงปี 1987 ปรากฏตามตารางที่ 2.1 และรายละเอียดการจัดตั้งรัฐบาลของพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ถึงปี 1987 ปรากฏตามตารางที่ 2.2

ผลของการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จำนวน 11 ครั้ง ตามตารางที่ 2.1 ซึ่งพรรคการเมืองสำคัญจำนวน 4 พรรค สามารถรักษาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคไว้ได้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็ในอัตราส่วนที่น้อยมาก แสดงให้เห็นถึงบทบาทของพรรคการเมืองทั้ง 4 พรรค ได้รับการยอมรับจากประชาชนในอัตราที่สูง และมีลักษณะมั่นคงและเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งในการปกครอง ของระบอบประชาธิปไตยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

^{๕๕๖}Eleanor Lausing, Dulles., One Germany or Two (California : Hoover Institutional Press, 1970) pp. 126-129. อ้างในรุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน), หน้า 85

^{๕๕๗} กระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม) พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 204-206

^{๕๕๘} รุจิรา เตชางกูร, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก, หน้า 87

ตารางที่ 2.1

สรุปผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยสำหรับสภาผู้แทนราษฎรไทย
ระหว่าง ค.ศ. 1949 - ค.ศ. 1987

ลำดับที่	ปีทำการเลือกตั้ง	จำนวนสมาชิก	พรรค CDU/CSU	พรรค SPD	พรรค FDP	พรรค Green	พรรคอื่น ๆ				
ที่		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ				
		ส.ส.	ส.ส.	ส.ส.	ส.ส.	ส.ส.	ส.ส.				
1	ค.ศ. 1949	402	31.0	131	29.2	52	11.9	-	-	80	20.3
2	ค.ศ. 1953	487	45.2	151	28.8	48	9.5	-	-	45	13.1
3	ค.ศ. 1957	497	50.2	169	31.8	41	7.7	-	-	17	10.3
4	ค.ศ. 1961	499	45.3	190	36.2	67	12.8	-	-	-	5.7
5	ค.ศ. 1965	496	47.6	202	39.3	49	9.5	-	-	-	3.6
6	ค.ศ. 1969	496	46.1	224	42.7	30	5.8	-	-	-	0.1
7	ค.ศ. 1972	496	44.8	230	45.9	41	8.4	-	-	-	0.1
8	ค.ศ. 1976	496	48.6	213	42.6	39	7.9	-	-	-	0.2
9	ค.ศ. 1980	497	44.5	218	42.9	53	10.6	-	1.5	-	0.1
10	ค.ศ. 1983	498	48.8	193	38.2	34	7.0	27	5.6	-	-
11	ค.ศ. 1987	497	44.3	186	37.0	46	9.1	42	8.3	-	1.3

ที่มา : รุจิรา เทฆานุ, การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน), หน้า 90-92 จัดทำตารางโดยผู้เขียน

ตารางที่ 2.2

สรุปผลการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่
ของรัฐบาลของประเศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระหว่าง ค.ศ. 1949 - ค.ศ. 1987

ลำดับ :	นายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง :	พรรคร่วมรัฐบาล	สาเหตุที่ออก :
1.	คอนราต อาเดเนา (Konrad Adenauer)	ค.ศ. 1949 - ค.ศ. 1953	CDU/CSU, FDP, DP	ครบวาระ
2.	คอนราต อาเดเนา (Konrad Adenauer)	ค.ศ. 1953 - ค.ศ. 1957	CDU/CSU, FDP, DP, GB/BHE	ครบวาระ
			ปรับปรุงในเดือนตุลาคม ค.ศ.	
			1956 เป็น CDU/CSU, FDP, DP	
3.	คอนราต อาเดเนา (Konrad Adenauer)	ค.ศ. 1957 - ค.ศ. 1961	CDU/CSU, DP	ครบวาระ
4.	คอนราต อาเดเนา (Konrad Adenauer)	ค.ศ. 1961 - ค.ศ. 1963	CDU/CSU, FDP	ลาออก
5.	ลูทวิก แอร์ฮาร์ด (Ludwig Erhard)	ค.ศ. 1963 - ค.ศ. 1965	CDU/CSU, FDP	ครบวาระ
		(สภา Bundestag ลงมติให้		
		ดำรงตำแหน่งต่อจากนายกรัฐมนตรี		
		รัฐมนตรีคนก่อนจนครบวาระ)		

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

สรุปผลการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่
ของรัฐบาลของประเทสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระหว่าง ค.ศ. 1949 - ค.ศ. 1987

ลำดับ :	นายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง :	พรรคการเมือง :	สาเหตุที่ออก :
6. :	ลูวิก เออร์ฮาร์ด (Ludwig Erhard)	ค.ศ. 1965 - ค.ศ. 1966 :	CDU/CSU, FDP :	ลาออก :
7. :	เคิร์ต เกออร์ คิสซิงเงอร์ (Kurt Georg Kiesinger)	ค.ศ. 1966 - ค.ศ. 1969 :	CDU/CSU, SPD (Grand Coalition) :	ครบวาระ :
8. :	วิลลี บรันด์ (Willy Brandt)	ค.ศ. 1969 - ค.ศ. 1972 :	SPD, FDP :	ครบวาระ :
9. :	วิลลี บรันด์ (Willy Brandt)	ค.ศ. 1972 - ค.ศ. 1974 :	SPD, FDP :	ลาออก :
10. :	เฮลมุท ชมิดท์ (Helmut Schmidt)	ค.ศ. 1974 - ค.ศ. 1976 :	SPD, FDP :	ครบวาระ :

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

สรุปผลการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและระยะเวลาของการปฏิบัติหน้าที่
ของรัฐบาลของประเศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระหว่าง ค.ศ. 1949 - ค.ศ. 1987

ลำดับ :	นายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง :	พรรคร่วมรัฐบาล :	สาเหตุที่ออก :
11. :	เฮลมุท ชมิดท์ (Helmut Schmidt)	ค.ศ. 1976 - ค.ศ. 1980 :	SPD, FDP	ครบวาระ
12. :	เฮลมุท ชมิดท์ (Helmut Schmidt)	ค.ศ. 1980 - ค.ศ. 1982 :	SPD, FDP	สภาลงมติไม่ไว้
				วางใจ
13. :	เฮลมุท โคลท์ (Helmut Kohl)	ค.ศ. 1982 - ค.ศ. 1983 :	CDU/CSU, FDP	ครบวาระ
		(สภา Budestag ลงมติให้		
		ดำรงตำแหน่งต่อจากนายก-		
		รัฐมนตรีคนก่อน จนถึงปี ค.ศ. :		
		1983 และลงมติให้มีการ		
		เลือกตั้งทั่วไปในเดือนมีนาคม :		
		ค.ศ. 1983 :		
14. :	เฮลมุท โคลท์ (Helmut Kohl)	ค.ศ. 1983 - ค.ศ. 1986 :	CDU/CSU, FDP	ครบวาระ
15. :	เฮลมุท โคลท์ (Helmut Kohl)	ค.ศ. 1987 -		



ส่วนรัฐบาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตามตารางที่ 2.2 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเสถียรภาพของรัฐบาลกับจำนวนพรรคการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าในระบบพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ ๆ จะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพนั้นน่าจะไม่ต้อง เพราะแม้รัฐบาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะประกอบด้วยพรรคการเมืองจำนวนหลายพรรค หรือที่เรียกว่า "รัฐบาลผสม" ก็สามารถมีความเข้มแข็งได้เช่นกัน เพียงแต่พรรคการเมืองแต่ละพรรครู้จักการต่อรองอำนาจ และรู้จักใช้อำนาจต่อรองในการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และรัฐบาลบริหารประเทศเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ก็สามารถทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพได้เช่นกัน เพราะแม้ในระบบ 2 พรรคใหญ่ก็ตามหากรัฐบาลบริหารประเทศโดยยึดถือผลประโยชน์ของพรรคเป็นสำคัญ และนักการเมืองไม่มีคุณภาพและไม่มีคุณธรรมมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ใช้อำนาจต่อรองเพื่อแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองและพรรค โดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติแล้ว ประชาชนก็จะไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาล กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่เสียผลประโยชน์ก็จะดำเนินการ คัดค้านรัฐบาลเสถียรภาพของรัฐบาลก็จะเกิดขึ้นมิได้ ประกอบกับพรรคการเมืองเยอรมันยึดหลักโลกทัศน์ ซึ่งหมายความว่าพรรคแต่ละพรรคต่างมีปรัชญาพื้นฐานของตนเอง และกำหนดเอาไว้แต่กว้าง ๆ เท่านั้น ไม่มีรายละเอียดอื่น ๆ หลังการเลือกตั้งทุกครั้ง หากพรรคการเมืองต้องร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นมา ความแตกต่างทางโลกทัศน์ก็ไม่เป็นอุปสรรคในการร่วมกันบริหารประเทศ เช่นเดียวกับในกรณีที่คนต่างความคิดความเห็นอาจร่วมมือทำงานกันได้ ถ้าต่างฝ่ายต่างมีใจกว้างพอเพียง และโลกทัศน์ต่าง ๆ สอนให้คนเป็นคนใจกว้างอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่เป็นปัญหาใด ๆ ทั้งสิ้นในการทำงานร่วมกัน^{๑๑} ดังนั้น เสถียรภาพของรัฐบาลในความเป็นจริงแล้ว มิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนพรรคการเมืองที่จะร่วมรัฐบาล แต่ขึ้นอยู่กับการที่รัฐบาลนั้น ๆ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนหรือไม่ พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลรู้จักใช้อำนาจต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศหรือไม่ นักการเมืองมีคุณภาพและมีคุณธรรมหรือไม่ เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพหรือไม่

2.9 กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยทั่วไป สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ถือเป็นปัญหาพื้นฐานของระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ถือว่าขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยโดยทั่ว ๆ ไป จึงไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง คงมีเฉพาะกฎหมายรับรองและขยายสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน และขยายการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น การออกกฎหมาย Reform Act 1832, Reform Act

^{๑๑} กระทบ หลงธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, หน้า 207

1867 และ The Representative of the People Act 1918 และพระราชบัญญัติผู้แทนราษฎร ค.ศ. 1969 ในอังกฤษ และในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เช่นเดียวกัน ไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง แต่มีเฉพาะกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการเมืองของประชาชน

สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นประเทศประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นใหม่ จากอำนาจภายนอกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สามารถประสานบทเรียนของพรรคการเมืองในอดีต เข้ากับสถานการณ์ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้วางแนวทางการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และพรรคการเมืองของตนไว้ในกฎหมาย Basic Law (Grundgesetz) 1964 และกฎหมายพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 จนสามารถพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย และระบบพรรคการเมืองของตนจนประสบความสำเร็จ และมีความมั่นคงทราบเท่าทุกวันนี้ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในทางกฎหมาย เกี่ยวกับพรรคการเมืองมีรายละเอียดพอสรุปได้ดังนี้

2.9.1 สถานภาพทางกฎหมายของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน 1964 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตไว้ในมาตรา 21 ความว่า

"1) พรรคการเมืองมีส่วนในการก่อตัวของเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน การตั้งพรรคการเมืองย่อมกระทำได้โดยเสรี องค์การของพรรคต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย พรรคต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินให้ประชาชนทราบ

2) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางวัตถุประสงค์ หรือความประพฤติของสมาชิกของพรรคก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์"⁹⁰

จากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางกรอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

⁹⁰ เคชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญนานาชาติ (งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ อันดับ 30) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2516), หน้า 53

1) รัฐธรรมนูญรับรองการมีอยู่ของพรรคการเมือง ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับอยู่ จะต้องมีการเลือกตั้งพรรคการเมืองอยู่เสมอ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ด้วย กล่าวคือพรรคการเมืองนอกจากทำหน้าที่ในทางรัฐสภาแล้ว ยังต้องมีหน้าที่เป็นองค์การที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งเขตอำนาจในทางการเมืองของประชาชนด้วย

2) เสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเสรี สหพันธ์หรือรัฐต่าง ๆ จะออกกฎหมายจำกัดขอบเขตของการจัดตั้งพรรคการเมือง เช่น กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนต่อทางการก่อน จึงจะถือว่าเป็นพรรคการเมือง หรือกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ต้องสังกัดพรรคการเมืองมิได้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน คือขัดรัฐธรรมนูญ และการยกเลิกพรรคการเมืองจะกระทำมิได้ แต่โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้น⁹¹ ข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้กระทำได้มีเพียง 3 ประการ กล่าวคือ

ก) การจัดระเบียบภายในของพรรคการเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เช่น หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคในระดับต่าง ๆ จะต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคตามหลักประชาธิปไตย พรรคจะกำหนดระเบียบให้การเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยวิธีอื่น ๆ ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตย ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ

ข) พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจในทางการเงิน เพื่อเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง หรือทำให้เขตอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงของพรรคและของประชาชนเบี่ยงเบนไปตามอิทธิพลทางการเงิน

ค) พรรคการเมืองที่ปรากฏจากวัตถุประสงค์ หรือจากพฤติการณ์ของสมาชิกพรรค มุ่งที่จะกระหนาบกระหนังหรือล้มล้างระเบียบอันเป็นรากฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย เช่น มีจุดประสงค์จะให้มีการปกครองในระบอบเผด็จการ หรือมุ่งที่จะเป็นภัยอันตรายต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ถือว่าพรรคการเมืองนั้นขัดรัฐธรรมนูญ

3) กฎหมายรัฐธรรมนูญยอมให้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองได้ โดยกฎหมายพรรคการเมืองที่ออกใช้บังคับจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะกำหนดหลักเกณฑ์ หรือรายละเอียดต่าง ๆ ให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ

4) ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่า กรณีใดบ้างที่ขัดรัฐธรรมนูญ⁹²

⁹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ : "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 147-148

⁹² หยุต แสงอุทัย, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์แอนด์, 2517), หน้า

กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ได้บัญญัติถึงฐานะในทางรัฐธรรมนูญ และหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 3 ความว่า

"1) พรรคการเมืองย่อมเป็นส่วนประกอบอันจำเป็นในทางรัฐธรรมนูญ แห่งรากฐานเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของพรรคโดยครบถ้วน อันเป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้หลักประกันด้วยการร่วมมือโดยสม่ำเสมอ และอิสระในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน

2) พรรคการเมืองร่วมมือในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมือง ของประชาชน ในทุกส่วนแห่งชีวิตความเป็นอยู่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองจะ

- ใช้สิทธิพลเพื่อก่อตั้งสาธารณมติ (มติมหาชน) (Public Opinion)
- ระวังใจการสร้างสรรคในทางการเมือง และทำให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น
- ส่งเสริมการร่วมมือในทางดำเนินการทางการเมืองของประชาชน ต่อชีวิตความเป็นอยู่ในทางการเมือง
- สร้างสรรคพลเมืองที่สามารถให้ยอมรับความรับผิดชอบสาธารณะ
- ร่วมมือโดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สหพันธ์สาธารณรัฐมลรัฐ และเทศบาล
- ใช้สิทธิพลเหนือความเคลื่อนไหวในทางการเมืองในรัฐสภา และรัฐบาล
- พาไปสู่จุดประสงค์ในทางการเมืองตามที่ได้พิจารณาไว้แล้วในกระบวนการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ และ
- ดูแลรักษาความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อเนื่องกันระหว่างประชาชน และองค์การของรัฐ

3) พรรคการเมืองจะต้องแสดงจุดประสงค์ของตนในทางการเมืองไว้ในโครงการของตน"⁹³

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 689-691

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ได้ให้คำจำกัดความสำหรับคำว่าพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ประโยคแรกว่า :

"พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวร หรือเป็นระยะเวลาานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้"

คำจำกัดความตามกฎหมายพรรคการเมืองนั้นจะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการประกาศให้บุคคลอื่นรู้เท่านั้น (Declaratory Character) ต่อกำหนดความเป็นพรรคการเมือง (Constitutive Elements) ที่แท้จริงนั้นจะต้องพิจารณาจากกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งอาจมีแง่มุมการพิจารณาได้ดังนี้คือ

1) โดยเหตุที่มาตรา 21 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมายพื้นฐานบัญญัติว่า

"พรรคการเมืองที่มีเป้าหมาย หรือพิจารณาจากพฤติกรรมของสมาชิกแล้วมุ่งที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อความดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้ตัดสิน เมื่อมีปัญหาว่าพรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

จึงสามารถสรุปในเชิงปฏิเสธได้ว่า ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไม่เป็นองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมือง เพราะมิฉะนั้นแล้วพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่เข้าข่ายของความเป็นพรรคการเมืองตั้งแต่ต้น ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติตามมาตรา 21 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมายพื้นฐานนี้กลายเป็นหมิ่นไป ฉะนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังไม่ได้อ่านคำพิพากษา แล้วจะกล่าวอ้างว่าพรรคการเมืองใด ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้⁹⁴

⁹⁴BVerfGE 5, 85 (140) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 149

2) จากบทบัญญัติ มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคแรก แห่งกฎหมายพื้นฐานที่ว่า "พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน" จะทราบถึงภารกิจของพรรคการเมืองที่จะต้องเข้าหาประชาชน ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองเรื่องต่าง ๆ และชี้แจงแนวทางของพรรคที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้⁹⁵ ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าภารกิจในการมีส่วนร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองในหมู่ประชาชนจะยุติลง เมื่อการเลือกตั้งได้ผ่านไปแล้ว การสร้างเจตจำนงทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง แล้วพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมผลักดันในกระบวนการนี้ร่วมกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ฉะนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงไม่ใช่เครื่องหมายความเป็นพรรคการเมือง

สิ่งที่สามารถจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแยกพรรคการเมือง ออกจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ก็คือ การส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการเข้าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่เดียว⁹⁶ แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่จำเป็นจะต้องได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปนั่งในสภา และในเมื่อการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญสำหรับการเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องแสดงความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีบทบาทในสภา โดยการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายในช่วงระยะเวลาอันสมควร กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 2 บัญญัติให้พรรคการเมืองสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความ เป็นพรรคการเมือง หากพรรคคนนั้นไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี

3) การเข้าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองนั้น พรรคการเมืองจะต้องเข้าไปมีอิทธิพลทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และในรัฐบาล เพื่อนำเอานโยบายของพรรคมาปฏิบัติให้เกิดผล โดยผ่านขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐ พรรคการเมืองจึงต่างจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ในแง่ที่พรรคการเมืองสามารถเข้าไปมีบทบาทในองค์กรของรัฐได้โดยตรง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น การที่พรรคการเมืองจะเข้าไปมีที่นั่งในสภาหรือในรัฐบาลหรือไม่นั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่กำหนดฐานะของความเป็นพรรคการเมือง เพียงแต่อย่างน้อยพรรคทั้งหลายจะต้องตั้งเป็นเป้าหมายที่จะเข้าไปมีที่นั่งในสภาหรือในรัฐบาลเท่านั้น

4) เนื่องจากพรรคการเมืองที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงต้องมีความถาวร และมีความสม่ำเสมอในระดับหนึ่ง แม้ว่ากฎหมายพื้นฐานจะประกันเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่า การได้สถานภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้น จะมีการวางเงื่อนไขมาจากัดไม่ได้ แต่การที่กลุ่มการเมืองใดจะมีฐานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้น กลุ่มการเมืองนั้นจะต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้กลุ่มที่มีลักษณะชั่วคราวเข้าเกณฑ์

⁹⁵ Vgl. H. Kruger, Allgemeine Staatslehre. Stuttgart 1964, S. 369
อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 149

⁹⁶ BVerfGE 24, 269 (264), อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 149

ตามนิยามของพรรคการเมืองด้วย แต่ในขณะเดียวกันเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต้องไม่กีดขวางการตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ด้วย เกณฑ์ที่ว่านี้ก็คือกลุ่มการเมืองที่จะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องมีการจัดองค์กร กล่าวคือจะต้องมีคณะกรรมการกลางของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาค ซึ่งสาขาพรรคเหล่านี้ก็จะต้องมีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน และเป็นพื้นฐานในการแสวงหาสมาชิก⁹⁷

ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องของการเมืองระดับประเทศ ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จึงเคยมีคำพิพากษา⁹⁸ ซึ่งตัดสินว่ากลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มนั้น ๆ ว่าจะมีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด⁹⁹

สถานภาพทางกฎหมายของพรรคการเมือง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ถือว่าพรรคการเมืองเป็นการรวมตัวทางการเมืองของประชาชน ซึ่งสามารถกระทำได้โดยเสรี กลุ่มการเมืองที่จะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้จะต้องมีการจัดองค์กรของพรรคในระดับต่าง ๆ กว้างขวางมากพอ เพื่อให้การดำเนินงานของพรรคมีหลักประกัน และการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนต่อทางราชการ และกฎหมายมิได้กำหนดฐานะของพรรคการเมืองให้เป็นนิติบุคคล แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 1967 มาตรา 3 ได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ความว่า "พรรคการเมืองอาจฟ้องหรือถูกฟ้องได้ บทบัญญัติอันเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่สมาคมท้องถิ่นในระดับสูงสุด ถ้าหากข้อบังคับของพรรคการเมืองได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น"¹⁰⁰

2.9.2 สิทธิตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญนอกจากได้บัญญัติถึงสถานภาพทางกฎหมายของพรรคการเมือง ยังได้บัญญัติถึงสิทธิของพรรคการเมืองไว้ด้วย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็น 4 กรณีคือ

⁹⁷Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Problem eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Inner eingesetzte Parteienrechtskommission 1957, S. 133 อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 150

⁹⁸BverfGE 2, 1 (76) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 149

⁹⁹บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 148-150

¹⁰⁰หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 695

1) สิทธิขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ หรือ Basic Law 1964 ได้บัญญัติสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 19 ความว่า

"1) ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ การจำกัดสิทธิมูลฐานจะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย อาศัยอำนาจตามกฎหมาย เฉพาะกฎหมายนั้นจะต้องใช้ได้กับทุกคนเป็นการทั่วไป และจะใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ เพื่อประโยชน์ดังกล่าวกฎหมายจะต้องบัญญัติถึงสิทธิมูลฐานที่ถูกจำกัด รวมทั้งมาตรการของสิทธิมูลฐานนั้นด้วย

2) ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ห้ามจำกัดสาระสำคัญของสิทธิมูลฐาน

3) สิทธิมูลฐานย่อมมีผลบังคับถึงบรรดาองค์การ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน เยอรมัน เท่าที่สภาพของสิทธินั้นจะอำนวย

4) หากหน่วยราชการละเมิดสิทธิของบุคคล บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้ หากศาลอื่นไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ให้เป็นอำนาจของศาลธรรมดาที่มีอยู่ตามกฎหมายที่จะพิจารณาพิพากษา¹⁰¹

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญหรือ Basic Law 1964 ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้รับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนและองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย และห้ามมิให้หน่วยราชการจำกัดสิทธิดังกล่าวของประชาชน สำหรับพรรคการเมืองนั้นในระยะแรกศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถใช้สิทธิร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเปิดโอกาสให้บุคคลธรรมดาสามารถร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ตนถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานได้¹⁰² แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ยอมรับว่าพรรคการเมืองควรได้รับความคุ้มครองในแง่ของสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย¹⁰³ โดยอ้างหลักสิทธิแห่งความเสมอภาคในทางโอกาส¹⁰⁴

¹⁰¹ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญนานาชาติ, หน้า 52

¹⁰² BVerfGE 1, 208 (226) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 150

¹⁰³ BVerfGE 6, 273 (276f) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 151

¹⁰⁴ BVerfGE 3, 382 (391) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 151

2) ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง นอกจากความเสมอภาคในการเลือกตั้งแล้ว สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญสำหรับพรรคการเมืองเป็นอย่างมากคือ สิทธิความเสมอภาคทางโอกาส การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้ ประเด็นหลักมิใช่เพื่อผูกงำไว้ซึ่งความยุติธรรมตามอุดมคติ หากแต่เป็นไปตามหลักง่าย ๆ ที่ว่าหากปล่อยให้มีการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้นแล้ว การสร้างเจตจำนงโดยเสรีในหมู่ประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนั้นแล้วการคุ้มครองความเสมอภาคของพรรคการเมืองในแง่ของโอกาสนี้ ยังเป็นการประกันเสรีภาพของพลเมืองในการที่จะเลือกผู้นำของตนเองโดยเสรีอีกโสดหนึ่งด้วย¹⁰⁵

สิทธิดังกล่าวนี้กำหนดให้เห็นเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องหยุดยั้งการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันจะต้องเปิดโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน หากรัฐดำเนินการสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียว การดำเนินการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้

ในทางข้อเท็จจริงนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมแตกต่างกัน ไม่ว่าจะในแง่ของประวัติความเป็นมา โครงสร้าง องค์การพรรค และฐานะทางการเงินของพรรค ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ย่อมส่งผลถึงโอกาสของพรรคต่างๆ ในสังคม การที่จะดำเนินการทางการเมืองด้วยความแตกต่างเหล่านี้เป็นผลของความแตกต่างของพลังต่าง ๆ ในสังคม การใช้หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง รัฐไม่สามารถทำให้พรรคทุกพรรคมีความเข้มแข็งเท่าเทียมกันได้ แต่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเปิดโอกาสให้แก่พรรคทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกัน ที่จะพัฒนาตนเองจนเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้ โดยการที่รัฐปฏิบัติต่อพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย และไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับโอกาสของแต่ละพรรคที่จะพัฒนาตนเองไปตามธรรมชาติเป็นอันขาด¹⁰⁶

หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้มีได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายพื้นฐาน แต่เป็นหลักที่ได้รับการพัฒนาขึ้นทางวิชาการ และได้รับความยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยพัฒนาหลักขึ้นมาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมาจากหลักที่ว่าจะต้องมีระบบการเมืองที่ประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค อันเป็นเสาหลักของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้วยังอ้างอิงได้ถึงหลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่า บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกัน (มาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐาน) สำหรับเหตุผลในทางปฏิบัตินั้นการที่พรรคการเมืองจะสามารถร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน ซึ่งเป็นภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคจำต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการทางการเมือง และเสรีภาพดังกล่าวนี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการที่จะแข่งขันกับพรรคอื่นด้วย

¹⁰⁵M. Gunday, s.o.F.N. 19, S. 53. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 152

¹⁰⁶BVerfGE 8, 51 (66f).

ในสภาพการแข่งขันชั้น^{๑๗} พรรคการเมืองทั้งหลายจะต้องมีเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน จึงจะเรียกได้ว่าเป็นภาพการแข่งขันที่แท้จริง ฉะนั้นเมื่อพิจารณาถึงจุดนี้แล้วจะเห็นได้ว่า ในเรื่องนี้ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพมีความเกี่ยวพันอย่างแยกไม่ออกกับปัญหาของความเสมอภาค^{๑๗}

3) การแบ่งเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ โดยเหตุที่การสื่อสารทางวิทยุและโทรทัศน์ในปัจจุบัน สามารถเข้าถึงประชาชนได้เป็นวงกว้างมาก การโฆษณาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ จึงกลายเป็นวิธีการหาเสียงที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกในวงการเมืองเยอรมัน สถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐเคยให้สิทธิออกอากาศเฉพาะแก่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาโดยไม่คิดมูลค่า แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็ได้ตัดสินว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง^{๑๘} สถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจึงใช้วิธีการแนวประนีประนอม โดยมีการจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่า แต่มีการแบ่งเวลาให้มากขึ้นตามลำดับความสำคัญของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ความสำคัญของพรรคการเมืองนี้วัดจากผลของการเลือกตั้งในครั้งก่อน ๆ นอกจากยังพิจารณาถึงอายุของพรรค ความต่อเนื่องในการดำเนินงาน จำนวนสมาชิก ขนาดและการกระจายของเครือข่ายขององค์กรพรรค จำนวนที่นั่งในสภา การเข้าร่วมในคณะรัฐบาล ทั้งในระดับสหพันธ์และในระดับมลรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสพิจารณาการแบ่งเวลาออกอากาศตามลำดับความสำคัญของพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว และได้ตัดสินว่าวิธีการดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า "เพื่อมิให้มีการตั้งพรรคใหม่ ๆ มากจนเกินไป" พร้อมทั้งอ้างอิงถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% ในกฎหมายเลือกตั้งด้วย^{๑๙}

4) เงินอุดหนุนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินกิจการของพรรคเป็นจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการหาเสียงเลือกตั้ง หรือแม้แต่เงินเดือนของพนักงานธุรการต่าง ๆ พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงต้องมีเงินอุดหนุนเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เงินที่เป็นรายได้ของพรรคอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทด้วยกันคือ

4.1) เงินค่าบำรุงพรรคที่เก็บจากสมาชิกสามัญ จากสถิติปี ค.ศ. 1983 ปรากฏว่าพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน (SPD) เป็นพรรคที่มีสัดส่วน และจำนวนของรายได้ที่มาจากเงินค่าบำรุงพรรคมากที่สุด คือเป็นจำนวนเงิน 70.9 ล้านมาร์ค ซึ่งคิดเป็น 30.3% ของรายได้ทั้งหมดของพรรค สำหรับพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย ได้ค่าสมาชิก 62.3 ล้านมาร์ค คิดเป็น

¹⁰⁷K. Hesse, Die Verfassungsrechtliche Stellung der pol. Parteien, in : VVDStRL 1959, S. 36, อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 153

¹⁰⁸BVerfGE 7, 99. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 154

¹⁰⁹BVerfGE 7, 99., อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 155



สัดส่วน 24.6% ของรายได้ทั้งหมดของพรรค ส่วนพรรคสหภาพสังคมนิยม (CSU) และพรรคเสรีประชาธิปไตย (FDP) ต่างก็มีรายได้จากค่าสมาชิกเป็นจำนวนเงิน 9.5 ล้านมาร์ค คิดเป็นสัดส่วน 11% ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งนับว่าน้อยมาก พรรคสุดท้ายที่มีบทบาทการเมืองระดับสหพันธ์ในเยอรมันคือพรรคเขียว (Die Grünen) มีรายได้จากเงินบำรุงพรรคในปี ค.ศ. 1983 เป็นจำนวนเงิน 1.9 ล้านมาร์ค ซึ่งคิดเป็น 9.6% ของรายได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบรายได้ส่วนที่มาจากเงินค่าบำรุงพรรคที่จ่ายโดยสมาชิกสามัญของทุกพรรคแล้ว ปรากฏว่ามีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเมื่อเทียบกับปี ค.ศ. 1968 ซึ่งทุกพรรคได้ค่าบำรุงจากสมาชิกรวมกัน 28.3 ล้านมาร์ค ปรากฏว่าปี ค.ศ. 1983 เพิ่มขึ้นเป็น 150 ล้านมาร์ค เท่ากับว่าเพิ่มขึ้นเป็นกว่า 5 เท่า ในช่วงระยะเวลา 15 ปี¹¹⁰

4.2) เงินบริจาค เนื่องจากพรรค CDU พรรค CSU และพรรค FDP ต่างก็มีแนวนโยบายเป็นการสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่ พรรคเหล่านี้จึงมีรายได้จากเงินบริจาคเป็นสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดของพรรค กล่าวคือเป็น 15.9%, 25% และ 26.9% ตามลำดับ ในขณะที่พรรค SPD มีสัดส่วนของเงินบริจาคเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดคิดเป็น 5% และพรรคเขียวเพียง 1.1% เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามตัวเลขสุทธิของเงินบริจาคทั้งหมดมีแนวโน้มจะลดลงเนื่องจากทางอัยการเริ่มเข้ามาตรวจสอบเงินเหล่านี้มากขึ้น อันมีสาเหตุมาจากมีคดีโกงภาษีมากขึ้น

ในด้านการจูงใจให้ผู้คนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้น รัฐได้ดำเนินการในแง่ของการลดหย่อนภาษี กล่าวคือเงินบริจาคและค่าบำรุงพรรค สามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้สูงสุด 600 มาร์คต่อปี และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา เงินลดหย่อนนี้ได้เพิ่มเป็น 1,800 มาร์ค ต่อปี (สำหรับสามีภริยารวมกันหักลดหย่อนได้ถึง 3,600 มาร์คต่อปี)

ในปี ค.ศ. 1984 ได้มีการแก้ไขกฎหมายภาษีเงินได้ใหม่โดยยกพรรคการเมืองขึ้นเท่าเทียมกับองค์กรเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ กล่าวคือสำหรับบุคคลธรรมดาสามารถนำเงินค่าบำรุงพรรค และเงินบริจาคมาหักลดหย่อนภาษีได้เป็นจำนวนถึง 5% ของรายได้ของผู้บริจาค และสำหรับนิติบุคคลสามารถหักลดหย่อนเงินบริจาคได้ถึง 2/1,000 ของยอดรายจ่ายในส่วนที่เป็นเงินเดือน และค่าจ้างของนิติบุคคลนั้นทั้งหมด แต่สำหรับผู้บริจากรายย่อยที่รวมค่าบำรุงพรรคและเงินบริจาคแล้วเป็นเงินไม่เกิน 1,200 มาร์คต่อปี จะสามารถหักลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน 50% ซึ่งเท่ากับสามารถประหยัดภาษีได้ไม่เกิน 600 มาร์คต่อปี จากมาตรการทั้งสองจะเห็นได้ว่าเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้บริจากรายใหญ่มากกว่าผู้บริจากรายย่อย จึงมีแนวโน้มที่พรรคที่มีนโยบายสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่จะได้รับเงินบริจาคมกกว่าพรรคที่เน้นนโยบายทางสังคม ฉะนั้น กฎหมายจึงกำหนดไว้ในมาตรา 22 aI, II ของกฎหมายพรรคการเมืองที่มีการแก้ไขใหม่ พร้อมกันนี้ให้มี

¹¹⁰H.H.v. Arnim, Verfassungsfragen der parteienfinanzierung Teil 1, in : JA 1985, S. 122, อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 156

การจ่ายเงินชดเชยแก่พรรคที่เสียเปรียบในแง่เงิน พรรคที่มีสิทธิได้รับการชดเชยดังกล่าว จะต้องได้คะแนนเสียงที่ 2 จากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่ต่ำกว่า 0.5% ของคะแนนทั้งหมดของประเทศ หากพรรคเหล่านี้ได้เงินบำรุงพรรคและเงินบริจาคโดยคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนคะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแล้ว น้อยกว่าพรรคที่ได้มากที่สุด รัฐบาลของสหพันธ์จะจ่ายเงินชดเชยให้ 40% ของจำนวนที่ต่างกันนั้น

แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น ก่อนที่ผู้ใดจะขอหักลดหย่อนภาษีสำหรับกรณีที่บริจาคเงิน 20,000 มาร์คได้ พรรคการเมืองจะต้องประกาศชื่อ ที่อยู่ และจำนวนเงินที่บริจาคของผู้สนับสนุนในงบรายรับของพรรค ซึ่งต้องแสดงต่อสาธารณชนทุกปีเสียก่อน มาตรการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การเงินของพรรคเป็นสิ่งที่สาธารณชนสามารถรับรู้ได้ โดยเฉพาะในด้านของแหล่งที่มาของเงินของพรรค อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 4¹¹¹

4.3) เงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง พรรคสามารถเรียกเก็บเงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกของพรรคที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร หรือตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ โดยจะมีการกำหนดไว้ในระเบียบของแต่ละพรรค รายได้จากเงินส่วนนี้ของทุกพรรคได้เพิ่มขึ้นระหว่างปีค.ศ. 1968-1983 เป็นจำนวนถึง 5 เท่าเช่นกัน

4.4) สินเชื่อ นับตั้งแต่ปีค.ศ. 1975 เป็นต้นมา พรรคต่าง ๆ ได้ขอสินเชื่อเพิ่มมากขึ้น ปีค.ศ. 1980 ซึ่งมีการเลือกตั้ง ปรากฏว่าทุกพรรคที่มีที่นั่งในสภาต่างมีหนี้สินเพิ่มขึ้นรวมทั้งสิ้น 77.6 ล้านมาร์ค โดยพรรค SPD พรรคเดียวมีหนี้ถึง 51 ล้านมาร์ค ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองต่าง ๆ ใช้จ่ายมากกว่ารายรับของตน

4.5) เงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง แม้ว่าโดยหลักแล้วพรรคการเมืองก็คือองค์กรประชาชนที่จะต้องยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองให้ได้ แต่จากความสำเร็จของพรรคการเมืองนั่นเอง ย่อมจะเกิดผลเสียแก่ส่วนรวมได้ หากว่าจะปล่อยให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาทางการเงินจากบุคคลใด หรือกลุ่มเศรษฐกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพื่อเป็นการตัดปัญหาดังกล่าวนั้น รัฐบาลเยอรมันจึงให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแก่พรรคการเมือง เนื่องจากภาระทางการเงินของพรรคการเมืองจะเป็นปัญหามากในช่วงการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสดัดสินปัญหานี้ และได้ตัดสินใจว่าการจ่ายเงินโดยรัฐ เพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่รัฐทำได้โดยมิใช่จะจ่ายเฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่ายเพื่อช่วยเหลือพรรคการเมืองที่ต้องแบกภาระในการเลือกตั้งนั้นได้ด้วย¹¹² แต่

¹¹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 154-157

¹¹² BverfGE 8, 51 (63) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน",

อย่างไรก็ตาม ศาลก็ยังแยกระหว่างการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำพิพากษานี้ กับกรณีที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของพรรคโดยตรง ซึ่งศาลเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹¹³ นอกจากนี้แล้วศาลยังเห็นว่า พรรคการเมืองไม่ควรที่จะดำรงอยู่โดยต้องพึ่งพาทางการเงินจากรัฐเป็นส่วนใหญ่¹¹⁴ จึงมีผู้ตีความว่ารัฐจะจ่ายเงินให้พรรคเกินกว่า 50% ของรายรับของพรรคการเมืองไม่ได้¹¹⁵

สำหรับการจ่ายเงินดังกล่าวนี้ รัฐจะเหมาะจ่ายเป็นรายปีแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นเงินประมาณ 56.5 ล้านมาร์คต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นการระดมการเงินแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ฉะนั้นรัฐบาลแห่งสหพันธ์จึงกำลังยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ โดยเพิ่มคุณสมบัติสำหรับพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยดังกล่าวจากเดิม ซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอย่างน้อย 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด เป็นว่าพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง จะต้องได้คะแนนเสียงที่สองในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่น้อยกว่า 2.5% ของคะแนนดีทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งนั้น¹¹⁶

มาตรการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ปรากฏว่าไม่ใช้มาตรการใหม่แต่อย่างใด หากแต่เป็นมาตรการที่เคยปรากฏอยู่ในกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับปี ค.ศ. 1967 ซึ่งในเมื่อได้มาปรากฏว่าถูกตัดสินโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จนต้องมีการแก้ไขให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด¹¹⁷ จึงเป็นที่น่าสนใจว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะผ่านด่านสำคัญคือศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในคราวนี้หรือไม่ เพราะมาตรการดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคทางโอกาสระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน

2.9.3 หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง นอกจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้พิจารณามาแล้ว พรรคการเมืองยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดไว้ ซึ่งจะพิจารณาตามลำดับดังต่อไปนี้

¹¹³BverfGE 24, 300 (348 f). อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 159

¹¹⁴BverfGE 20, 56 (102) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 159

¹¹⁵v. Arnim, aaO., S. 125. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 159

¹¹⁶Parteifinzen, in : Der Spiegel, Nr. 45, 7. Nov. 1988, S. 26 อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 159

¹¹⁷BV erfGE 20, 56 อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 159

1) พรรคการเมืองต้องมีระเบียบภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 3 บัญญัติว่า "การจัดองค์กรและระเบียบข้อบังคับของพรรคจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย"

หลักประชาธิปไตย เมื่อนำมาใช้กับพรรคการเมืองเท่ากับว่า การสร้างเจตจำนงจะต้องมาจากพื้นฐาน กล่าวคือจะต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรคการเมือง สมาชิกจะต้องสามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการตัดสินใจในปัญหาหนึ่งได้เสมอ สมาชิกพรรคควรจะได้รับการประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดอำนาจขององค์กรบริหารของพรรคให้มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การที่จะให้การบริหารพรรคเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยนั้น ในขั้นแรกจึงจะต้องมีการปรับองค์กรให้เป็นประชาธิปไตยเสียก่อน ในเรื่องนี้คณะกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้ของการร่างกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปีค.ศ. 1957 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- 1) สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกัน ในการลงคะแนนเสียง กรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก
- 2) พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรค ตามพื้นที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขาจะมีการแบ่งองค์กรภายใน และสามารถวางระเบียบในระดับสาขาพรรคได้อย่างอิสระ
- 3) ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ
- 4) ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก
- 5) การเลือกตั้งทุกประเภท เป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้เข้าดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน
- 6) มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของพรรค ให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรค หรือที่ประชุมตัวแทนของสมาชิกพรรค
- 7) การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญ ๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนแบบลับ¹¹⁸

¹¹⁸Rechtliche Ordnung, aaO., S.166f., อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 161

สำหรับการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์นี้ ในกฎหมายพรรคการเมืองเอง มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าจะเป็นประการใด หากระเบียบข้อบังคับภายในพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แต่เนื่องจากมาตรา 3 ของกฎหมายพรรคการเมืองนี้เองได้บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาคม มาใช้บังคับกับพรรคการเมืองเท่าที่ใช้ได้ และจากการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับ จึงสามารถนำ มาตรา 134 BGB มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ กล่าวคือหากระเบียบข้อบังคับของพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบนั้น ๆ ย่อมเป็นโมฆะ และมีผลให้มติหรือการดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นโมฆะตามไปด้วย โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ¹¹⁹

2) หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้พรรค กฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 4 กำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยต่อสาธารณชนถึงที่มาของรายได้ตน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทราบถึงกลุ่มพลังต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมือง ทำให้สามารถเปรียบเทียบนโยบายของพรรคกับพฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลต่อพรรคทางการเงินว่า มีความสอดคล้องกันเพียงใด¹²⁰

พรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายได้อายปี ซึ่งได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ภายใน วันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และประธานสภาจะต้องส่งพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการต่อไป รายการดังกล่าวนี้จะต้องแสดงบัญชีรายรับของพรรคทั้งหมด รายรับของสาขาพรรคแต่ละสาขาออกจากกัน และมีการแบ่งประเภทของรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 24 อนุมาตรา 2 Part G) เป็นต้น ว่าค่าบำรุงจากสมาชิก เงินบริจาค หรือสินเชื่อ เป็นต้น ในประเภทเงินบริจาค กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 25 ว่า หากผู้บริจากรายเดียวกันมีเงินบริจาคทั้งปีเกิน 20,000 มาร์ค พรรคการเมืองจะต้องลงชื่อและที่อยู่ รวมทั้งยอดบริจาคสุทธิของผู้บริจากรายนั้นไว้ในรายการด้วย

2.9.4 การยกเลิกพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองย่อมเป็นเป้าหมายแรกทีระบอบเผด็จการจะต้องทำการกำจัด แต่ขณะเดียวกันระบอบเผด็จการก็อาจแฝงกายเข้ามาใน คราบของพรรคการเมืองได้ ในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์นั้น จะมีการยกเลิกพรรคการเมืองได้ต่อเมื่อ พรรคการเมืองนั้นกระทำความผิดกฎหมายอาญา กล่าวคือใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐ¹²¹ เท่านั้น ทำให้ไม่สามารถจัดการกับพรรคที่แฝงกายเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตยได้

¹¹⁹M. Gunday, aaO., S. 107 m.w.N. อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 161

¹²⁰BVerfGE 20, 56, (106), อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 161

¹²¹ม. 14 Abs 2 des Gesetze sum Schutze der Repcblk vom 21.7.1922, อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน", หน้า 162

จากบทบาทสำคัญของพรรคการเมืองต่อระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการอุดหนุนว่างของกฎหมายที่เคยเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาได้ กฎหมายพื้นฐานจึงกำหนดในมาตรา 21
อนุมาตรา 2 ประโยคแรกว่า

"ไม่ว่าจะโดยเป้าหมายของพรรค หรือเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของบรรดาผู้ที่ฝักใฝ่
ในพรรคแล้ว พรรคการเมืองใดมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย
หรือเป็นภัยต่อการดำรงคงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ"

และในประโยคที่สอง กฎหมายพื้นฐานกำหนดตัวองค์กรที่ตัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า

"ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้พิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ"

เท่ากับว่ากฎหมายพื้นฐานกำหนดองค์ประกอบของความคิดที่พรรคการเมืองเป็นพรรค
ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในแง่ที่ว่าผู้มีอำนาจในการตัดสินเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ
ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้น

สำหรับองค์ประกอบที่ว่าพรรคใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์
เคยตัดสินว่า แม้ว่าพรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์กซ์และเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่
ปฏิเสธการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ ก็ยังมีได้หมายความว่าพรรคคนนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อเมื่อ
พรรคคนนั้นลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้ หรือมีท่าทีที่เป็นปฏิบัติการต่อระบอบการปกครองที่มีอยู่ จึงจะถือว่าขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ^{1 2 2} หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งพรรคการเมืองจะขัดต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคจะต้องมี
เจตนาทำลายคุณค่าและหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มิใช่เฉพาะบทบัญญัติปลีกย่อยใด บทบัญญัติหนึ่งใน
รัฐธรรมนูญเท่านั้น และพรรคการเมืองที่จะถูกยกเลิกได้ ก็แต่โดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์
เท่านั้น

^{1 2 2}BVerfGE 5, 85 (141) อ้างในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมือง
เยอรมัน", หน้า 163

2.10 วิเคราะห์กฎหมายว่าด้วยพรกการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 กฎหมายพรกการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ได้ถูกบัญญัติขึ้นภายหลังจากที่ประเทศเยอรมันถูกยึดครองโดยฝ่ายพันธมิตร หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 และระหว่างที่ประเทศถูกยึดครองโดยฝ่ายพันธมิตร ฝ่ายพันธมิตรได้กำหนดให้การดำเนินกิจการทางการเมืองของพรกการเมือง ต้องขออนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ ทำให้เกิดความกดดันแก่ผู้นำพรกการเมืองในเวลานั้นเป็นอย่างมาก ประกอบกับเยอรมันได้เคยประสบกับสภาพของระบอบประชาธิปไตย 100 เปอร์เซ็นต์ของรัฐธรรมนูญไวมาร์ และระบอบเผด็จการอำนาจนิยมในสมัยฮิตเลอร์ ในการร่างรัฐธรรมนูญจึงเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องมีการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมือง จนกระทั่งได้กำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของพรกการเมืองไว้ในมาตรา 21 ของกฎหมายพื้นฐาน กฎหมายพรกการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ได้บัญญัติขึ้นตามหลักการดังกล่าวในกฎหมายพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมือง และป้องกันการทำลายพรกการเมืองของฝ่ายขวาจัดและซ้ายจัด

กฎหมายพรกการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 ได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อดำเนินการต่อสู้ในทางการเมือง โดยให้โอกาสในการพัฒนาของพรกการเมืองเป็นระยะเวลาถึง 6 ปี ทั้งยังได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของพรกการเมืองไว้กว้าง ๆ เพื่อให้พรกการเมือง มีส่วนร่วมสำคัญในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน โดยยึดหลักการประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจการทางการเมือง และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้แก่พรกการเมืองทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกัน ที่จะพัฒนาตนเองเป็นพรกการเมืองที่เข้มแข็งได้

กฎหมายพื้นฐานและกฎหมายพรกการเมืองเยอรมัน ค.ศ. 1967 โดยพื้นฐานแล้วจึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน ในการรวมตัวกันในกระบวนการทางการเมือง และการจัดองค์ครั้งที่ถาวรทางการเมืองของประชาชน และกลุ่มทางการเมืองที่มีแนวความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนกันเป็นพรกการเมืองให้เป็นไปโดยธรรมชาติ

2.11 สรุป กระบวนการผลิตในทางเศรษฐกิจของสังคมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง กล่าวคือในขณะที่กระบวนการผลิตในทางเศรษฐกิจของสังคมเป็นไปในลักษณะกระจายระจาย ในทางการเมืองรัฐมีบทบาทเป็นเพียงผู้ปกครองแต่เมื่อกระบวนการผลิตในทางเศรษฐกิจของสังคมเป็นกระบวนการผลิตเพื่อการค้า ความจำเป็นที่จะต้องร่วมกันทำการผลิต การพัฒนาเทคนิคในการผลิต และการแข่งขัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางสังคม มีการเคลื่อนไหวของแรงงาน การเกิดขึ้นของชุมชน และการพัฒนาของเมือง ในทางการเมืองรัฐเริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมการค้า และอำนวยความสะดวกในกระบวนการผลิตของสังคมมากขึ้น การรวมกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม การต่อสู้กันของกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้เกิดแนวความคิดทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่ การรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองและพัฒนา

เป็นพรรคการเมือง กลุ่มอำนาจทางการเมืองการปกครองแบบเก่าใช้มาตรการต่าง ๆ ในการจำกัด สิทธิเสรีภาพ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การเสียภาษี หรือเพศ เป็นต้น เพื่อทำลายกำลังของฝ่ายประชาชนซึ่งมีแนวคิดทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายประชาชนที่มีแนวความคิดทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่ ใช้มาตรการการต่อสู้ ของประชาชน กัดค้นและทำลายอิทธิพลทางการเมืองและการปกครองของกลุ่มทางการเมืองการ ปกครองแบบเก่า และใช้มาตรการทางกฎหมายจำกัดอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองการปกครองแบบ เก่า และใช้มาตรการทางกฎหมายในการขยายสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และสร้าง ความมั่นคงให้กับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน อย่างเช่น กรณีของอังกฤษ อเมริกา และ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังที่กล่าวมาแล้ว

จากการศึกษาถึงกำเนิด และวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในอังกฤษ อเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะเห็นได้ว่าการรวมตัวกันในกระบวนการทางการเมืองและการจัดตั้ง องค์การที่ถาวรทางการเมืองของประชาชน และกลุ่มทางการเมืองที่มีแนวความคิดทางการเมือง และ อุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนกันเป็นพรรคการเมือง เกิดขึ้นและเป็นไปตามธรรมชาติ และความ จำเป็นในทางการเมือง มิได้เกิดจากมาตรการทางกฎหมาย โดยจะเห็นได้ชัดจากประเทศอเมริกา และอังกฤษ ซึ่งไม่มีกฎหมายพรรคการเมือง จะมีเพียงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเรื่องการใช้จ่าย ทางการเมืองซึ่งบัญญัติในกฎหมายเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองมีอิสระในการจัดตั้งและดำเนิน การโดยปลอดจากการแทรกแซงที่ไม่จำเป็นของรัฐ แม้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะมี กฎหมายพรรคการเมืองก็ตาม กฎหมายพรรคการเมืองก็เป็นเพียงมาตรการในการคุ้มครองให้การ พัฒนาของพรรคการเมืองเป็นไปโดยธรรมชาติภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยเท่านั้น แม้จะมี มาตรการในการควบคุมพรรคการเมืองอยู่บ้างโดยศาลรัฐธรรมนูญใช้โดยฝ่ายบริหาร แต่การควบคุม ได้ทำเพื่อป้องกันรัฐจากพวกตรงข้ามที่ต้องการทำลายรัฐ เพื่อคุ้มครองพรรคการเมืองเอง โดยกำหนด ให้การจัดระบบภายในพรรคต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย เพื่อส่งเสริมให้พรรคการเมืองพัฒนาไป พร้อมทั้งกำหนดมาตรการอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการส่งเสริมทางการเมือง โดยให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง และให้โอกาสแก่พรรคการเมืองในการโฆษณาหาเสียงทางวิทยุ และโทรทัศน์ของรัฐโดยไม่มี คติมูลค่า เพื่อให้พรรคการเมืองมีบทบาทในการสร้างเจตจำนงของประชาชนร่วมกันในทางการเมือง และพรรคการเมืองในประเทศดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสำนึกทางการเมือง ให้การ ศึกษาทางการเมือง และสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศ มิใช่มาตรการ ในการควบคุมพรรคการเมืองอย่างที่เป็นอย่างในประเทศไทย