

## บทที่ 2

### ผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองในต่างประเทศ

#### 1. ผู้แทนราษฎรในต่างประเทศ

##### 1.1 ผู้แทนราษฎรในประเทศอังกฤษ

###### 1.1.1 วิวัฒนาการ

รัฐสภาของอังกฤษมีจุดกำเนิดตั้งแต่ศตวรรษที่ 13 ในสมัยพระเจ้าจอห์นมีความจำเป็นต้องเรียกเก็บเงินภาษีมาใช้จ่ายในการทำสงคราม ช่วงแรกก็เรียกเก็บจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ พระและเจ้าของที่ดินรายใหญ่ แต่เมื่อต้องการเงินจำนวนมากขึ้นจึงต้องเรียกเก็บจากอัศวินเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ทำให้มหาสภา (Magnum Concilium) มีขนาดใหญ่ขึ้นและมีอำนาจต่อรองกับพระมหากษัตริย์มากยิ่งขึ้นด้วย ในสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ 3 พระมหากษัตริย์เกิดขัดแย้งกับขุนนาง เพราะขุนนางไม่ยอมให้พระเจ้าเฮนรีที่ 3 เก็บภาษีตามที่ต้องการ ในท้ายที่สุดฝ่ายขุนนางซึ่งนำโดย Simon de Monford เป็นฝ่ายชนะ และได้ขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในปี ค.ศ. 1264

ในสมัยของ Monford มีความจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากเช่นกัน จึงเรียกประชุมมหาสภาเพื่อขอความยินยอมในการเก็บภาษี แต่ในการประชุมคราวนั้นนอกจากจะมีขุนนาง พระและอัศวินเข้าร่วมประชุมแล้ว ยังให้เมือง (Bouroughs) ต่าง ๆ อีก 21 เมือง ส่งผู้แทนเมืองละหนึ่งคนมาร่วมประชุมด้วย นับเป็นครั้งแรกที่ให้สามัญชนเข้าร่วมประชุม

ต่อมาเมื่อ Monford หมุดอำนาจแล้ว มหาสภาก็กลับสู่รูปแบบเดิม คือ ไม่มีผู้แทนจากเมืองต่าง ๆ จนถึงปี ค.ศ. 1295 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 เรียกประชุมมหาสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมมากเป็นประวัติการณ์ ได้แก่ พวกมหาสังฆราช สังฆราช เจ้าอาวาส และหัวหน้านิกายต่าง ๆ 89 องค์ พวกขุนนางชั้นบารอน (Baron) และชั้นเอิล (Earl) 50 คน พวกอัศวินจากเมือง

ต่าง ๆ 61 คน และผู้แทนจากเมืองต่าง ๆ 172 คน รวมทั้งขุนนางในราชสำนักและขุนนางอื่น ๆ เป็นจำนวนทั้งหมด 400 คนเศษ<sup>1</sup>

นับแต่สมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 เป็นต้นมา มหาสภาก็ค่อย ๆ พัฒนากลายเป็นรัฐสภาของประเทศอังกฤษ โดยในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 2 รัฐสภาได้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรก คือ ฝ่ายขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่ ฝ่ายที่สอง คือ อัศวินและชาวเมือง ซึ่งภายหลังฝ่ายขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่วิวัฒนาการเป็นสภาขุนนาง (House of Lords) และฝ่ายอัศวินและชาวเมืองวิวัฒนาการเป็นสภาสามัญ (House of Common)

### 1.1.2 ลักษณะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Members of Parliament: MPs)

ผู้ที่ลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษได้นั้น ต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป และมีสัญชาติอังกฤษ หรือเครือจักรภพอังกฤษ (เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ)

สภาสามัญหรือที่เรียกว่าสภากลาง คือ สภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ในปัจจุบันสภาสามัญประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากอังกฤษ เวลส์ สก็อตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือจำนวน 646 คน<sup>2</sup>

แม้ว่าระบบการเมืองของอังกฤษผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่โดยที่คนอังกฤษนิยมเลือกพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล ดังนั้น สมาชิกสภาสามัญของอังกฤษจึงต้องพึ่งพาพรรคการเมืองอย่างมากในการสมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาสามัญแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาสามัญต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคอย่างใกล้ชิด

อังกฤษจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาสามัญทุก ๆ 4-5 ปี หรือน้อยกว่านั้นหากมีการยุบสภา ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป มีถิ่นที่อยู่ในอังกฤษ และมี การลงทะเบียนในการเลือกตั้งอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนบุคคลที่ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ นักบวชนิกายแองกลิกันและโรมันคาทอลิก ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทหารในกองทัพ

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อัสสัมชัญ), น.22

<sup>2</sup> ข้อมูลจากเอกสารสรุปผลการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรวันที่ 5 พฤษภาคม 2548 (เว็บไซต์รัฐสภาอังกฤษ [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk))

ตารางที่ 1 : จำนวน ส.ส. อังกฤษจำแนกตามพรรค (ข้อมูล ณ วันที่ 22 เมษายน 2551)

พรรค	จำนวน
พรรคแรงงาน (Labour)	351
พรรคอนุรักษนิยม (Conservative)	192
พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democrats)	63
พรรคสหภาพนิยมประชาธิปไตย (Democratic Unionist)	9
พรรคแห่งชาติสก๊อต (Scottish National Party)	6
พรรคซินเฟิน (Sinn Féin)	5
พรรคเพลด์ ซีบรู (Plaid Cymru)	3
พรรคแรงงานสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic and Labour)	3
พรรค Independence	3
พรรค Independence Conservative	2
พรรค Independence Labour	1
พรรคสหภาพนิยม (Ulster Unionist)	1
พรรค Respect	1
UK Independence	1
โฆษกและรัฐมนตรี	4
ผู้สมัครอิสระ	1
รวม	646

ที่มา : เว็บไซต์รัฐสภาอังกฤษ <http://www.parliament.uk/directories/hcio/stateparties.cfm>

## 1.2 ผู้แทนราษฎรในประเทศอเมริกา

สภาผู้แทนราษฎร หรือ House of Representatives นั้น ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคำนวณจากสัดส่วนของประชากรในแต่ละมลรัฐ โดยกำหนดให้มีสมาชิกผู้แทนราษฎร 1 คนต่อพลเมือง 410,000 คน มลรัฐใดมีประชากรมากก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากเช่นกัน หากมลรัฐใดมีจำนวนประชากรไม่ถึง 410,000 คน ก็มีสิทธิมีผู้แทนราษฎรได้ 1 คน การกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากมีการสำรวจสำมะโนประชากร ทั้งนี้ สภาคองเกรสเปิดโอกาสให้แต่ละมลรัฐเลือกใช้วิธีการเลือกตั้งเองโดยจะใช้วิธีการแบ่งเขตเลือกตั้ง (District) หรือจะใช้เขตมลรัฐทั้งหมดเป็นเขตเลือกตั้ง (Central Ticket) ก็ได้ นอกจากนี้มลรัฐมีอำนาจกำหนดวิธีการ วัน เวลา และสถานที่เลือกตั้งตามที่เห็นสมควร แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดวันเดียวกันทั่วประเทศ ปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา มีจำนวน 435 คน<sup>3</sup> โดยสังกัดพรรคเดโมแครต 202 คน พรรครีพับลิกัน 232 คน และพรรคอินดีเพนเดนตอีก 1 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะมีการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 2 ปี (รัฐธรรมนูญ มาตรา 2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเลือกตั้งครั้งละครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1. ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี (รัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วรรค 2)
  2. ผู้สมัครจะต้องเป็นพลเมืองของสหรัฐอเมริกาอย่างน้อย 7 ปีก่อนการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วรรค 2)
  3. จะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ที่บุคคลนั้นจะลงสมัครรับเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วรรค 2)
  4. ผู้สมัครจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่สังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร
- ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองแต่อย่างใด โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ก็ได้

---

<sup>3</sup> George C. Edwards III, Martin P. Wattenberg, Robert L. Lineberry. Government in America: people, politics, and policy. (New York: Pearson/Longman, 2006), pp.334-335

### 1.3 ผู้แทนราษฎรในประเทศฝรั่งเศส

สภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale) ในประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 577 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ระบบเลือกตั้งสองครั้งเพื่อให้ได้รับเสียงข้างมาก (un scrutin majoritaire à deux tours)<sup>4</sup> ปัจจุบันอัตราส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คนต่อจำนวนประชากรประมาณ 100,000 คน เขตเลือกตั้ง (Circonscription) มีทั้งหมด 577 เขต แต่ละเขตมีผู้แทนได้หนึ่งคน ทั้งนี้ เขตเลือกตั้งประกอบด้วยเขตเลือกตั้งในภาคพื้นทวีป (Métropole) จำนวน 555 เขต เขตเลือกตั้งในจังหวัดโพ้นทะเล (DOM) จำนวน 17 เขต และเขตเลือกตั้งในดินแดนโพ้นทะเล (TOM) อีก 5 เขต

การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นเมื่อวันที่ 9 และ 16 มิถุนายน ค.ศ. 2002 ผู้แทนราษฎรทั้งหมด 577 คนมาจากกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ดังนี้<sup>5</sup>

- กลุ่ม Union pour un Mouvement Populaire 354 คน (รวมผู้ที่มีแนวคิดไปในทางเดียวกันอีก 10 คน)
- กลุ่มสังคมนิยม 142 คน (รวมผู้ที่มีแนวคิดไปในทางเดียวกันอีก 8 คน)
- กลุ่ม Union pour la Démocratie Française 27 คน (รวมผู้ที่มีแนวคิดไปในทางเดียวกันอีก 3 คน)
- กลุ่ม députés communistes et républicains 22 คน
- ไม่สังกัดกลุ่มการเมืองใดๆ 11 คน

ผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้ง คือ พลเมืองฝรั่งเศส อายุ 23 ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ ผู้สมัครจะต้องยื่นใบสมัครล่วงหน้าอย่างน้อย 21 วันก่อนวันเลือกตั้งโดยต้องเสนอชื่อผู้สมัครสำรองไปพร้อมกันด้วย ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส คือ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนต้องมีตัวแทนสำรอง<sup>6</sup> โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้สมัครผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วไปรับตำแหน่งในฝ่ายบริหารมากกว่า 1 เดือน หรือไปดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ

<sup>4</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ao.asp#1\\_2\\_1](http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ao.asp#1_2_1)

<sup>5</sup> <http://www.france.or.th/spip.php? article926>

<sup>6</sup> ยลปิยา เทศถมทรัพย์, รัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547) น.28

ตัวสำรองก็จะเข้ารับหน้าที่แทนและมีฐานะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสมบูรณ์ ดำรงตำแหน่งต่อตามวาระของผู้ที่ตนแทนหรือจนกว่าจะยุบสภา

ลักษณะต้องห้ามของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ การเป็นสมาชิกของรัฐบาล การเป็นสมาชิกสภาตุลาการรัฐธรรมนูญ การเป็นสมาชิกวุฒิสภา การเป็นสมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคม การเป็นผู้พิพากษา ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการในกองทัพ การเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากต่างประเทศ การเป็นข้าราชการของต่างประเทศ การดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำในวิสาหกิจแห่งชาติหรือบริษัทที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐหรือบริษัทการเงินที่มีหน้าที่ระดมเงินออกสู่สาธารณะหรือบริษัทอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ การรับหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในทุกลักษณะ และการมีตำแหน่งอื่น ๆ ที่มาจากการเลือกตั้ง

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 27<sup>7</sup> ว่าการกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นโมฆะ และสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคน

#### 1.4 ผู้แทนราษฎรในประเทศเยอรมัน

สภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกว่า Bundestag ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 669 คน สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุก ๆ 4 ปี โดยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต (Single-member Constituencies) และการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 38 (1)<sup>8</sup> กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนทั้งประเทศ โดยไม่ผูกมัดกับอาณัติมอบหมายใด ๆ และปฏิบัติหน้าที่ภายใต้มโนธรรมสำนึกของตนเอง นั่นคือการนำเอาหลักไม่ตกอยู่

<sup>7</sup> Article 27 Any binding instruction is void.

The right to vote of members of Parliament is personal.

<sup>8</sup> Article 38

(1) The deputies to the German Bundestag are elected in universal, direct, free, equal and secret elections. They are representatives of the whole people, are not bound by orders and instructions and are subject only to their conscience.

ภายใต้อำนาจอธิปไตยของเจ้าผู้แทนราษฎรหรือหลัก Free Mandate มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง

สำหรับเรื่องการเลือกตั้งผู้แทนกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 38 เช่นกันว่าต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

- (1) เป็นการเลือกตั้งทั่วไป (general)
- (2) เป็นการเลือกตั้งโดยตรง (direct)
- (3) เป็นการเลือกตั้งโดยอิสระ (free)
- (4) เป็นการเลือกตั้งโดยเสมอภาค (equal)
- (5) เป็นการเลือกตั้งโดยลับ (secret)

## 2. พรรคการเมืองในต่างประเทศ

### 2.1 ประเทศอังกฤษ

#### 2.1.1 วิวัฒนาการ

พรรคการเมืองของอังกฤษเกิดขึ้นเองตามวิวัฒนาการทางการเมืองของประเทศโดยไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองมารองรับ ซึ่งประเด็นว่าพรรคการเมืองของอังกฤษเริ่มมีขึ้นเมื่อใดนั้นยังมีข้อถกเถียงกันอยู่ กล่าวคือ หากพิจารณาจากการแยกเป็น 2 ฝ่าย แต่ละฝ่ายมีหัวหน้า มีหลักการ วิธีการ และมีความต้องการที่จะเข้าจัดตั้งรัฐบาลแล้ว อาจถือได้ว่าในพรรคการเมืองของอังกฤษถือกำเนิดขึ้นตอนปลายสมัยราชวงศ์สจวร์ต โดยเริ่มมีพรรควิก (Whigs) และพรรคทอรี (Tories) ขึ้นก่อน กลุ่มวิกเป็นกลุ่มของตระกูลที่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ๆ กลุ่มศาสนานิกายโปรเตสแตนต์ที่ไม่ต้องการปฏิบัติตามนิกายเชิร์ชออฟอิงแลนด์ (Church of England) และกลุ่มผลประโยชน์ทางการค้า มีอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองแบบเสรีนิยม ต้องการให้ประชาชนจำนวนมากที่สุดมีส่วนร่วมในการปกครอง ไม่สนับสนุนนโยบายจักรวรรดินิยม ส่วนกลุ่มทอรีประกอบด้วยกลุ่มเจ้าของที่ดินรายย่อย ผู้ถือศาสนานิกายเชิร์ชออฟอิงแลนด์ และกลุ่มผลประโยชน์ทางเกษตรกรรมมีอุดมการณ์สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบการค้าโดยเสรีในทางการเมือง และต้องการให้อังกฤษขยายอาณานิคม ทั้งสองกลุ่มได้ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามามีอำนาจ และในปี ค.ศ. 1832 กลุ่มวิกซึ่งมีอำนาจในทางการเมืองได้ออกกฎหมายขยายสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน

ให้แก่ชนชั้นกลางระดับสูง เรียกว่า Reform Act ปี 1832 (ก่อนการออกกฎหมายดังกล่าวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นเจ้าของที่ดิน) ต่อมาในปี ค.ศ. 1867 ได้มีการให้สิทธิการเลือกตั้งแก่กรรมกรในเมืองอีกหนึ่งล้านคน ใน ค.ศ. 1884 ได้ให้สิทธิแก่กรรมกรในเขตชนบท และใน ค.ศ. 1918 ให้สิทธิแก่ชายทุกคนที่มีอายุ 21 ปีขึ้นไป และสตรีที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป จากนั้นใช้เวลาอีกประมาณ 100 ปี ประชาชนผู้มีอายุ 21 ปีขึ้นไปทุกคนจึงจะมีสิทธิเลือกตั้ง การขยายสิทธิการเมืองอย่างช้า ๆ เช่นนี้มีผลทำให้ประชาชนต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในการเลือกตั้งทุก ๆ ขั้นตอน และเมื่อได้มาแล้วจึงเห็นคุณค่าและใช้สิทธิอย่างผู้รับผิดชอบ ฉะนั้น ในช่วงหลังศตวรรษที่ 19 จึงไม่พบปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงอีกเลย

ผลของการขยายสิทธิเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. 1832 กลุ่มทอริกก็ปรับตนเองมาเป็นพรรค Conservative (พรรคอนุรักษนิยม) แสวงหาจุดยืนใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นพรรคอนุรักษนิยม ขณะเดียวกันก็ปรับตัวเข้ากับกระแสของการเปลี่ยนแปลง และกลุ่มวิกก็ปรับตนเองเป็นพรรค Liberal (พรรคเสรีนิยม) มีอุดมการณ์การค้าเสรี เชิดชูสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม ช่วงระยะเวลาดังกล่าวพรรคต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังมีได้มีการจัดองค์กรพรรคระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่มีสำนักงานกลางของพรรค จะมีก็เพียงแต่สมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration Association) ขึ้น เพื่อจัดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคของตนได้ลงทะเบียนอย่างถูกต้องจะได้มีสิทธิลงคะแนนในวันเลือกตั้ง โดยหากมีผู้มาลงทะเบียนมากโอกาสที่จะชนะการเลือกตั้งก็มีมากขึ้นด้วย ในที่สุดสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้วิวัฒนาการกลายเป็นสาขาของพรรคประจำอยู่ตามเขตเลือกตั้งในประเทศ ต่อมาในปี ค.ศ. 1867 พรรค Conservative ได้จัดตั้ง “สหภาพสมาคมของคอนเซอร์เวทีฟระดับชาติ” (National Union of Conservative and Constitutional Associations) ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางของพรรค กระทั่งปี ค.ศ. 1871-1872 ผู้นำพรรค Conservative ชื่อดิสเรลลี่ (Disraeli) ได้จัดตั้งสำนักงานกลาง (Central Office) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของพรรคขึ้น การจัดองค์กรของพรรคอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเช่นนี้ทำให้พรรค Conservative ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1874 ส่วนพรรค Liberal ก็ได้จัดตั้ง “สมาพันธ์ของพรรคระดับชาติ” (National Liberal Federation) ตามแบบ Central Office ของพรรค Conservative ในปี ค.ศ. 1877

ดังนั้น ก่อนสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ลักษณะสำคัญของพรรคการเมืองในความหมายสมัยใหม่มีอยู่เกือบพร้อมมูลในอังกฤษ นั่นคือมีตัวแทน มีศูนย์กลางการบริหารของพรรค

การยอมรับว่าพรรคจะต้องมีนโยบายของพรรค และยอมรับว่าหัวหน้าพรรคมีบทบาทพิเศษที่จะต้องปฏิบัติ รวมถึงอำนาจหรืออภิสิทธิ์มากกว่าสมาชิกพรรคอื่น<sup>9</sup>

ในช่วงของการวิวัฒนาการระยะนี้ กลุ่มสหพันธ์กรรมกร (Trade Unions) ซึ่งรวมอยู่ในพรรค Liberal เริ่มมีการเคลื่อนไหวที่จะแยกตัว ตั้งแต่ปี ค.ศ.1893 กลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลจากความคิดสังคมนิยม ประกอบกับกฎหมายเลือกตั้งปี ค.ศ.1867 ได้ให้สิทธิแก่คนชั้นกรรมกรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งคนกลุ่มนี้มีความต้องการจะยกระดับความเป็นอยู่ของชนชั้นตน และต้องการจะมีผู้แทนของกรรมกรในรัฐสภา พรรคกรรมกร (Labour) จึงได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1932 ซึ่งในปัจจุบันพรรคกรรมกรก็ได้กลายเป็นพรรคใหญ่เป็นที่ 2 ของประเทศรองมาจากพรรคอนุรักษนิยม

### 2.1.2 ลักษณะพรรคการเมืองอังกฤษในปัจจุบัน

การเมืองในอังกฤษปัจจุบันเป็นระบบสองพรรค คือ มีพรรคการเมืองที่มีความสำคัญเพียงสองพรรคเท่านั้นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามา มีเสียงในสภามากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้เกิดระบบสองพรรค มีหลายประการ คือ

(1) การต่อสู้หรือการขัดแย้งทางการเมืองในอดีตมีอิทธิพลต่อการกำหนดระบบพรรคการเมืองอังกฤษให้พัฒนาเป็นระบบสองพรรค กล่าวคือ พวกอนุรักษนิยมเดิมส่วนมากเป็นขุนนางมีแนวความคิดที่จะให้กษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจสำคัญ ๆ ส่วนพวกเสรีนิยมต้องการให้อำนาจสำคัญ ๆ อยู่ที่รัฐสภา จึงผลักดันให้เกิดพรรคการเมืองใน 2 แนวความคิดนี้

(2) การใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน) ซึ่งเป็นการขจัดพรรคที่ 3 ไปในตัวเพราะประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว จึงต้องเลือกคนจากพรรคที่มีโอกาสมากที่สุด ทำให้พรรคเล็กถูกลิดรอนไปเรื่อย ๆ กล่าวคือ วิธีการเลือกตั้งแบบนี้คะแนนเสียงข้างมาก เป็นเครื่องกระตุ้นให้มีการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เพราะผู้ที่มีผลประโยชน์และมีแนวคิดทางการเมืองใกล้เคียงกันจะรวมตัวกันแทนที่จะเข้าแข่งขันต่อสู้กันเอง เป็นเหตุให้คะแนนเสียงต้องกระจัดกระจาย เป็นการเสียเปรียบคู่ต่อสู้ที่มีความคิดทางการเมืองเป็นอย่างอื่น

<sup>9</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543) น. 242-244

(3) การที่รัฐบาลมีสิทธิยุบสภาเป็นเหตุหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการรวมตัวกันในสภาเป็นสองกลุ่ม คือ กลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านรัฐบาล เพื่อสะดวกแก่การวินิจฉัยของรัฐบาลในการที่จะยุบสภาหรือไม่

ระบบสองพรรคแบบในอังกฤษกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่สร้างเสถียรภาพทางการเมืองและประสิทธิภาพของการบริหารมากกว่าระบบที่มีหลายพรรค คือ ในระบบที่มีหลายพรรครัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นย่อมเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคโอกาสในการเกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายซึ่งต่างพรรคต่างกำหนดจึงมีสูง ในขณะที่ระบบพรรคเดียวก็ขาดฝ่ายค้านในการถ่วงดุลอำนาจจะทำให้เกิดเผด็จการได้ง่าย ระบบสองพรรคจึงเป็นระบบที่มีความพอดีที่ทำให้เกิดเสถียรภาพด้วยการมีฝ่ายค้านเพื่อคานอำนาจและตรวจสอบ และสามารถควบคุมวินัยสมาชิกได้เป็นอย่างดีด้วย

ลักษณะของพรรคการเมืองอังกฤษที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การรวมศูนย์อำนาจสั่งการต่าง ๆ ของพรรคไว้ที่ส่วนกลาง เช่น การคัดเลือกผู้สมัครของพรรคคอนเซอร์เวทิฟ ที่สาขาพรรคทำหน้าที่เพียงค้นหาผู้สมัคร และส่งบัญชีรายชื่อให้สำนักงานใหญ่พิจารณา การคัดเลือกของสำนักงานใหญ่กระทำโดยการสัมภาษณ์ผู้สมัครโดยตรงประธานพรรค และคณะกรรมการพรรค และอาจมีกิจกรรมอื่นให้ผู้สมัครเข้าร่วมเช่น การอภิปราย การเขียนบทความ<sup>10</sup> เท่านั้น

### 2.1.3 การจัดองค์กรพรรคการเมืองในอังกฤษ

2.1.3.1 พรรคคอนเซอร์เวทิฟ (Conservative Party) การบริหารงานเป็นการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่หัวหน้าพรรค โดยโครงสร้างพรรคคอนเซอร์เวทิฟประกอบด้วย 3 ส่วน คือ<sup>11</sup>

ก. สมาชิกกลุ่มรัฐสภา (Parliamentary Party) ประกอบด้วยสมาชิกพรรคที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา ซึ่งสมาชิกกลุ่มนี้จะเป็นผู้เลือกหัวหน้าพรรค และหัวหน้าพรรคจะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรค รวมถึงแผนกวิจัยด้วย

ข. คณะกรรมการกลาง (Central Council) ประกอบด้วยสมาชิก 400 คน ประกอบด้วยหัวหน้าพรรค เจ้าหน้าที่ระดับสูงของพรรค สมาชิกคณะกรรมการบริหารของสหภาพแห่งชาติผู้แทนจากองค์กรกลาง และผู้แทนจากสภาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการชุดนี้

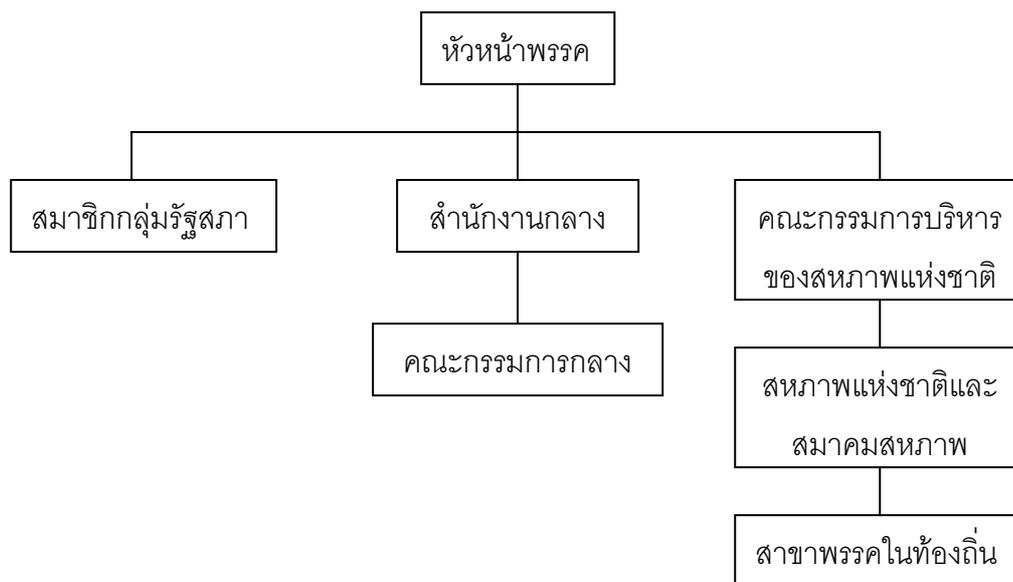
<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง, น.170

<sup>11</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, (ที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพ นายเต็ม คงสัตย์ วันที่ 1 มิถุนายน 2523), น.48 และสมบัติ อ่างแก้ว, เชิงอรรถที่ 9, น.253-254

มีการประชุมกันปีละ 2 ครั้ง เพื่อพิจารณามติต่าง ๆ ที่เสนอโดยสาขาพรรคในท้องถิ่น เพื่อนำเสนอหัวหน้าพรรคต่อไป

ค. สหภาพแห่งชาติ (National Union) และสมาคมสหภาพ (Unionist Association) ประกอบด้วยสาขาของพรรคในเขตเลือกตั้ง รวมทั้งสมาคมต่าง ๆ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าพรรค โดยมีการประชุมปีละหนึ่งครั้ง และยังมีคณะกรรมการบริหารของสหภาพแห่งชาติ (Executive Committee of National Union) ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 150 คน ประชุมเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อพิจารณารายงานต่าง ๆ ขององค์กรทั้งหมดของพรรคเพื่อเสนอให้หัวหน้าพรรคทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

แผนภาพที่ 1 การจัดองค์กรของพรรคอนุรักษนิยม



ที่มา : ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, เฟิงอ้าง, น.48

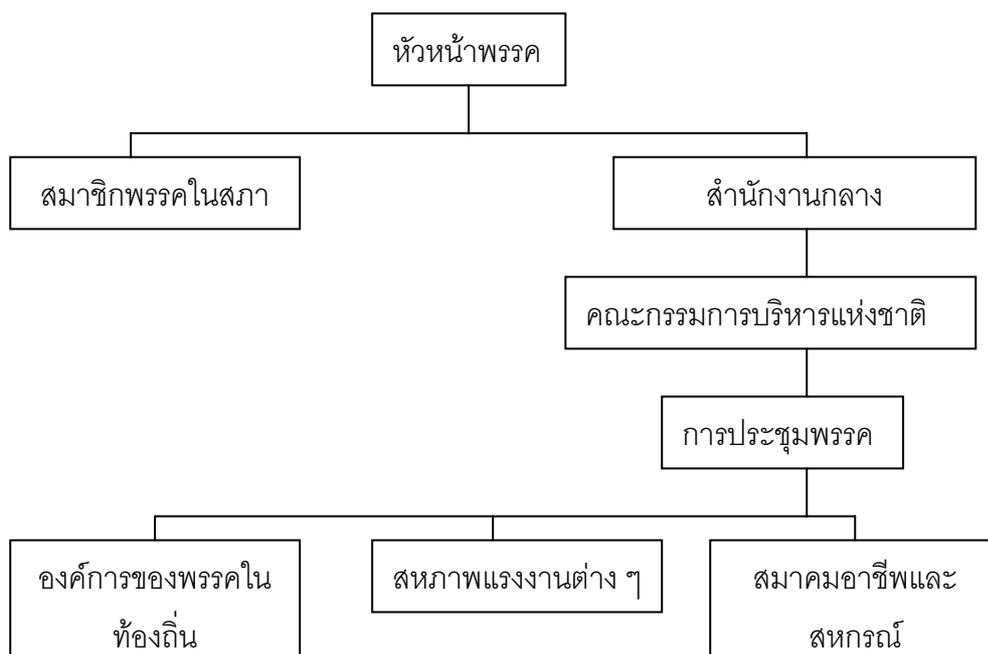
2.1.3.2 พรรคแรงงาน (Labour Party) มีการบริหารงานในแนวราบ กล่าวคือ มีการกระจายอำนาจในการบริหารงานพอสมควร โดยอาจแบ่งโครงสร้างพรรคเป็น 3 ส่วน ดังนี้<sup>12</sup>

ก. การประชุมพรรค (Party Conference) จัดให้มีขึ้นทุกปี โดยการดำเนินงานต่าง ๆ ของพรรคต้องเป็นไปตามมติที่ประชุมพรรค

ข. คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (National Executive Committee -NEC) มีจำนวน 28 คน เลือกจากที่ประชุมพรรค ประกอบด้วยสมาชิกสหภาพการค้า 12 คน ตัวแทนสตรี ซึ่งเลือกจากที่ประชุมพรรค 5 คน ตัวแทนจากพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน สมาคมอาชีพและสหกรณ์ 3 คน เหนรัญญิก 1 คน

ค. สมาชิกพรรคในสภา (Parliamentary Labour Party - PLP) ประกอบด้วยสมาชิกพรรคแรงงานในสภาผู้แทนราษฎร

แผนภาพที่ 2 การจัดองค์กรของพรรคแรงงาน



ที่มา: ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, เเพ็งอ๋าง, น.47

<sup>12</sup> สมบัติ อารงธัญวงศ์, อังแล้ว เชนงอรรถที่ 9, น. 264 และวิทยา นภาศิริกุลกิจ. ระบบการเมืองอังกฤษ. (นครหลวง: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515)

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการบริหารจัดการภายในพรรคอนุรักษ์นิยมกับพรรคแรงงาน<sup>13</sup>

ลักษณะ	พรรคอนุรักษ์นิยม	พรรคแรงงาน
โครงสร้างของพรรค	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริหารงานแบบบังคับบัญชา (Top-down pyramid)</li> <li>- อำนาจสูงสุดของพรรคอยู่ที่หัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคในรัฐสภา (PCP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบริหารงานแบบเท่าเทียมกัน (Egalitarian)</li> <li>- หัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคในรัฐสภา (PCP) เป็นเพียงส่วนหนึ่งในการบริหารงาน</li> </ul>
หัวหน้าพรรค	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีอิสระในการเลือกคณะรัฐมนตรีและรัฐบาลเงา</li> <li>- มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของพรรคและการรณรงค์หาเสียง</li> <li>- หัวหน้าพรรคเป็นผู้แต่งตั้งประธานพรรค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หากเป็นรัฐบาลจะมีอิสระเป็นอย่างมาก แต่หากเป็นฝ่ายค้านจะถูกจำกัดบทบาทโดยพรรคในเขตเลือกตั้งท้องถิ่น</li> <li>- มีข้อยกเว้นคือนายโทนี แบลร์ มีอิสระอย่างเต็มที่แม้จะเป็นฝ่ายค้าน</li> <li>- สมาชิกพรรคในสภา (PLP) เป็นผู้เลือกรัฐบาลเงา</li> <li>- หัวหน้าพรรค ที่ประชุมพรรค และคณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (NEC) เป็นผู้กำหนดนโยบายพรรค</li> </ul>
การประชุมพรรค	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีทั้งสมาชิกพรรคในรัฐสภาและสมาชิกพรรคนอกรัฐสภา</li> <li>- มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ในระยะหลังมักมีการโต้แย้งกันทำให้ควบคุมได้ยาก</li> <li>- โดยทั่วไปแล้วจะให้การสนับสนุนหัวหน้าพรรค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นการประชุมของสมาชิกพรรค</li> <li>- คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (NEC) บริหารพรรคระหว่างการประชุม</li> <li>- ข้อเสนอที่มีเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 จะเป็นส่วนหนึ่งของแผนงานพรรค แต่หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (NEC) จะนำไปเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเป็นส่วน</li> </ul>

<sup>13</sup> Dennis Kavanagh, British politics: continuities and change [4<sup>th</sup>], (Oxford: Oxford University Press, 2000) p.160

ลักษณะ	พรรคอนุรักษนิยม	พรรคแรงงาน
		หนึ่งในนโยบายพรรคหรือไม่
พรรคในเขต การเลือกตั้ง ท้องถิ่น	<u>บทบาทสนับสนุน</u> - หาเงินทุน - สรรหาสมาชิกพรรค - หาเสียงสนับสนุน - สนับสนุนการเลือกตั้ง <u>บทบาทหลัก</u> - สรรหาสมาชิกพรรคโดยให้ สำนักงานกลางให้ความเห็นชอบ	<u>บทบาทสนับสนุน</u> - หาเงินทุน - สรรหาสมาชิกพรรค - หาเสียงสนับสนุน - สนับสนุนการเลือกตั้ง <u>บทบาทหลัก</u> - สรรหาสมาชิกพรรคโดยให้คณะกรรมการ บริหารพรรคระดับชาติ (NEC) ให้ความ เห็นชอบ

## 2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

### 2.2.1. วิวัฒนาการ<sup>14</sup>

ภายหลังจากสหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพ จอร์จ วอชิงตัน (George Washington) ได้บริหารประเทศโดยปราศจากระบบพรรคการเมือง ทั้งนี้ นายจอร์จ วอชิงตัน และผู้นำประเทศคนอื่น ๆ ในขณะนั้นไม่เห็นด้วยที่จะมีการแตกแยกเป็นพรรคการเมืองและไม่ต้องการมีพรรคฝ่ายค้าน แต่ในที่สุดพรรคการเมืองก็ถือกำเนิดขึ้นในช่วงดังกล่าว

ผู้มีบทบาทในการก่อให้เกิดพรรคการเมือง คือ นายอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) และโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ซึ่งทั้งสองคนเป็นผู้บริหารในรัฐบาลของนายจอร์จ วอชิงตัน โดยนายโทมัส เจฟเฟอร์สัน ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไม่เห็นด้วยกับนโยบายเศรษฐกิจและการต่างประเทศ จึงตัดสินใจลาออกจากรัฐบาลในปี ค.ศ. 1793 และรวบรวมสมาชิกทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ส่วนอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตันถือได้ว่าเป็นผู้ก่อตั้งพรรคเฟดเดอรัลลิสต์ (The Federalist Party) ซึ่งมีนโยบายให้บุคคลที่มีฐานะทางการเงิน มีชาติตระกูล และเป็นคนดีเป็นผู้ปกครองประเทศ และมีความเห็นว่าควรรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อมีผู้นำประเทศที่เข้มแข็ง นอกจากนี้ยังมีนโยบายที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของ

<sup>14</sup> สมบัติ อารังญวงศ์, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่* 9, น.307-311

กลุ่มธุรกิจที่สำคัญ นายธนาคาร นักธุรกิจ และนักอุตสาหกรรมเป็นกลุ่มหนึ่งที่สนับสนุนพรรค เฟดเดอรัลลิสต์

ส่วนนายโรนัลด์ เรแกนได้รวบรวมสมาชิกเพื่อก่อตั้งเป็นพรรคแอนตี้-เฟดเดอรัลลิสต์ ขึ้น (Anti-Federalist Party) โดยมีนโยบายให้เกิดความเสมอภาคแก่ประชาชนและต้องการให้กระจายอำนาจการปกครอง ขณะเดียวกันก็สนับสนุนให้จัดตั้งสถานิติบัญญัติแห่งชาติ นโยบายของพรรคแอนตี้-เฟดเดอรัลลิสต์ คือ คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ค้ารายย่อย ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร จึงมีผู้สนับสนุนที่สำคัญ คือ ชาวนา ชาวไร่ที่ประกอบอาชีพการเกษตรอยู่ตอนกลางของประเทศ

ในปี ค.ศ. 1824 พรรคแอนตี้-เฟดเดอรัลลิสต์ ของโรนัลด์ เรแกนมีความเห็นขัดแย้งกันส่งผลให้มีการแบ่งแยกเป็น 2 พรรค โดยฝ่ายหนึ่งมีแอนดรู แจ็คสัน (Andrew Jackson) เป็นผู้นำ ใช้ชื่อพรรคว่า พรรคเดโมแครต-รีพับลิกัน (Democratic-Republican) และอีกฝ่ายหนึ่งมีจอห์น ควินซี อัดัมส์ เป็นผู้นำพรรคโดยใช้ชื่อว่า พรรคเนชั่นแนล-รีพับลิกัน ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1828 แอนดรู แจ็คสัน ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี และต่อมาเปลี่ยนชื่อพรรคเป็นพรรคเดโมแครต (Democratic Party) ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งรวบรวมสมาชิกเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน ใช้ชื่อพรรคว่า พรรควิก (Whig Party) ตามชื่อพรรคฝ่ายค้านของอังกฤษในขณะนั้น

ต่อมาในปี ค.ศ. 1860 ภายในพรรคเดโมแครตเกิดขัดแย้งกันภายในพรรคระหว่างผู้สนับสนุนทางภาคเหนือกับผู้สนับสนุนทางภาคใต้ ทำให้พรรควิกสามารถรวบรวมเสียงจากผู้สนับสนุนฝ่ายเหนือของพรรคเดโมแครตและส่งนายอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและได้รับเลือกตั้ง จึงเปลี่ยนชื่อจากพรรควิกเป็นพรรครีพับลิกัน (Republican) นับแต่นั้นมาพรรครีพับลิกันได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและมักจะชนะการเลือกตั้งเรื่อยมาจนถึงปี ค.ศ. 1933 พรรคเดโมแครตกลับได้รับความนิยมอีกครั้ง จนในปี ค.ศ. 1968 ประชาชนจึงกลับมานิยมพรรครีพับลิกัน

จากวิวัฒนาการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระบบพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นระบบสองพรรคมาตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ต่างจากประวัติศาสตร์ของประเทศไทยที่มีพรรคการเมืองจำนวนมาก

### 2.2.2 ลักษณะของพรรคการเมืองของอเมริกาในปัจจุบัน

พรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกามีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

(1) ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค เห็นได้จากการเลือกตั้งระดับชาติโดยเฉพาะ การเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค คือพรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน แม้ว่าจะมีผู้สมัครจากพรรคการเมืองอื่นเข้าร่วมแข่งขันด้วยก็ตาม แต่ตำแหน่งประธานาธิบดีจะผลัดเปลี่ยนกันระหว่างสองพรรคนี้เท่านั้น

(2) โครงสร้างพรรคการเมืองแบบกระจายอำนาจ การจัดองค์กรของพรรคในระดับต่าง ๆ มีตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับมลรัฐ และระดับชาติ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของพรรคระดับต่าง ๆ มีน้อยมาก อันเป็นโครงสร้างพรรคการเมืองแบบกระจายอำนาจตามโครงสร้างของรัฐ ซึ่งมีการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ จนมีการกล่าวไว้ในสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีเพียงพรรคเดโมแครตหนึ่งพรรค หรือพรรครีพับลิกันหนึ่งพรรคเท่านั้น แต่หมายถึงพรรคเดโมแครต 50 พรรคและพรรครีพับลิกัน 50 พรรคตามจำนวนมลรัฐทั้งหมดของสหรัฐอเมริกา และถ้าหากนับรวมองค์กรของพรรคที่มีความแข็งแกร่งในระดับท้องถิ่นก็อาจมีองค์กรพรรคที่เป็นอิสระอีกเป็นจำนวนมาก

(3) พรรคการเมืองสหรัฐอเมริกามีได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แน่นอน กล่าวคือ พรรคการเมืองอเมริกามุ่งที่จะใช้นโยบายพรรคในการหาเสียงเลือกตั้งมากกว่าที่จะยึดถือปฏิบัติจริง ๆ นโยบายพรรคการเมืองจึงมีลักษณะเป็นกลาง เพื่อดึงดูดความนิยมจากประชาชนทุกกลุ่มในประเทศ ไม่ผูกกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น นโยบายพรรคการเมืองอเมริกาจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

(4) ขาดวินัยในการบริหารงาน เนื่องจากพรรคการเมืองอเมริกาประกอบด้วยสมาชิกทุกระดับชั้น หลากหลายวิชาชีพ เชื้อชาติ ศาสนา สังคมพรรคการเมืองอเมริกาจึงเป็นสังคมแบบเชิงซ้อนหลากหลาย ไม่เคร่งครัดในการควบคุมสมาชิกพรรค สมาชิกพรรคมิได้ผูกพันและจงรักภักดีในการออกเสียงสนับสนุนพรรคตลอดเวลา การออกเสียงมักคำนึงถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ดังนั้น แม้สมาชิกพรรคจะออกเสียงสนับสนุนพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้ามก็ไม่ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎพรรคแต่อย่างใด

(5) การเสนอบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี ผู้ว่ากรมลรัฐ) และในระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รองประธานาธิบดี

<sup>15</sup> เฟิ่งอ๋าง, น.321-325

ประธานาธิบดี) เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือสมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมด้วยในเกือบทุกกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งเบื้องต้นหรือไพรมารี (Primary election) หรือแบบการประชุมคอคัส (Caucus) ดังเห็นได้จากการคัดเลือกตัวแทนของพรรคเพื่อเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในการเลือกตั้งประธานาธิบดีคนใหม่ที่กำลังจะถึงในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2551 พรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันใช้วิธีการคัดเลือกตัวแทนพรรคโดยอ้อมด้วยการให้ผู้แทนของสมาชิกพรรคในแต่ละรัฐ หรือ delegate<sup>16</sup> เป็นผู้ออกเสียงเลือกตัวแทนพรรคหรือ candidate ไปชิงตำแหน่งประธานาธิบดี วิธีการคัดเลือก เริ่มต้นจากการจัดให้มีการประชุมออกเสียงของสมาชิกพรรคทั้งหมดในแต่ละรัฐ (บางมลรัฐกำหนดให้เป็นการออกเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด) เพื่อสำรวจว่าต้องการให้ผู้เสนอตัวคนใดเป็นตัวแทนของพรรคตน จากนั้นให้คิดอัตราส่วนจำนวนผู้แทนสมาชิกพรรคที่ผู้เสนอตัวแต่ละคนได้รับจากคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคหรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ผู้เสนอตัวคนใดได้คะแนนเสียงมากย่อมได้สัดส่วนของผู้แทนสมาชิกพรรคมากลดหลั่นกันลงไป แล้วผู้แทนพรรคทั้งหมดจะไปประชุมพรรคร่วมกันในระดับชาติ (National Convention) เพื่อลงคะแนนเลือกตัวแทนพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของประเทศต่อไป

---

<sup>16</sup> พรรครีพับลิกันมี delegate ในแต่ละรัฐรวมจำนวน 2,380 คน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มาจากผู้แทนสาขาพรรคในแต่ละรัฐ เรียกว่า pledged delegate จำนวน 1,917 คน และสมาชิกที่เป็นกรรมการของที่ประชุมพรรคระดับชาติ หรือ unpledged delegate จำนวน 463 คน ส่วนพรรคเดโมแครต มี delegate ในแต่ละรัฐรวมจำนวน 4,049 คน เป็นผู้แทนสาขาพรรค 3,253 คน และเป็น superdelegate ที่ประกอบด้วยสมาชิกของคณะกรรมการแห่งชาติของพรรค และผู้ที่ได้รับเลือกจากกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง เช่น วุฒิสมาชิก ผู้ว่าการรัฐ ฯลฯ จำนวน 796 คน

### 2.2.3 การจัดองค์กรพรรคการเมืองในอเมริกา

การจัดองค์กรพรรคการเมืองในระดับชาติ ประกอบด้วย<sup>17</sup>

(1) การประชุมพรรคระดับชาติ (The National Convention) มีการประชุมทุก 4 ปี เพื่อทำหน้าที่กำหนดตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีในนามของพรรค ประกอบด้วยสมาชิกพรรคการเมืองที่มาจากทุกรัฐและเขตต่าง ๆ

(2) คณะกรรมการพรรคระดับชาติ (The National Committee) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประจำตลอดระยะเวลาที่มีได้มีการประชุม โดยทำหน้าที่บริหารงานของพรรค เช่น การเลือกสถานที่ที่จะใช้ในการประชุม และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้แทนของพรรคที่ลงสมัครตำแหน่งประธานาธิบดี ควบคุมการบริหารงานของสำนักงานใหญ่ ประชาสัมพันธ์เพื่อหาเงินสนับสนุนเข้าพรรค เป็นต้น

(3) ประธานกรรมการพรรคระดับชาติ (The National Chairperson) แต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากพรรคให้ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีในนามของพรรค แต่หากผู้สมัครในนามพรรคการเมืองแพ้การเลือกตั้งประธานาธิบดีจะมีการเปลี่ยนประธานกรรมการพรรคในทันที โดยหน้าที่หลักของตำแหน่งนี้ คือ การหาเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีในนามของพรรค ควบคุมเจ้าหน้าที่ภายในพรรค การร่างสุนทรพจน์ การสำรวจความนิยมของพรรค การวิจัยปัญหาทางการเมือง การให้สัมภาษณ์กับสื่อต่าง ๆ และงานธุรการอื่น ๆ ของพรรค

(4) คณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาสูง และคณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Senatorial and Congressional Committee) ทำหน้าที่เป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการพรรคระดับชาติ และประธานกรรมการพรรคระดับชาติ

---

<sup>17</sup> George C.Edwards III, Martin P. Wattenberg, Robert L.Lineberry, *supra note* 3 pp.237-238 และ Babara A.Bardes, Mack C.Shelley, Steffen W.Schmidt, American Government and Politics today: The essentials. 2006-2007 edition. Belmont, (CA: Thomson/Wadsworth, 2006) pp.264-267 และสมบัติ อารังษ์วงศ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่* 9, น.330-333.

การจัดองค์กรพรรคการเมืองในระดับมลรัฐ<sup>18</sup>

(1) คณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐ (State Committee) ทำหน้าที่บริหารงานและรับผิดชอบของงานของพรรคทุกเขตการปกครองในแต่ละมลรัฐ โดยมีหน้าที่หลัก คือ หาเงินสนับสนุนเข้าพรรค การหาเสียงเลือกตั้งภายในเขตมลรัฐ และการเรียกประชุมพรรคในเขตมลรัฐ

(2) คณะกรรมการประจำเขตการเลือกตั้ง (District Committee) องค์กรพรรคในระดับนี้มีได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างแน่นนอน มักเป็นคณะกรรมการชั่วคราวที่มุ่งสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคบางตำแหน่ง ทั้งนี้ องค์กรพรรคระดับนี้ไม่มีหน้าที่ควบคุมพรรคการเมืองเหมือนองค์กรพรรคระดับอื่น ๆ

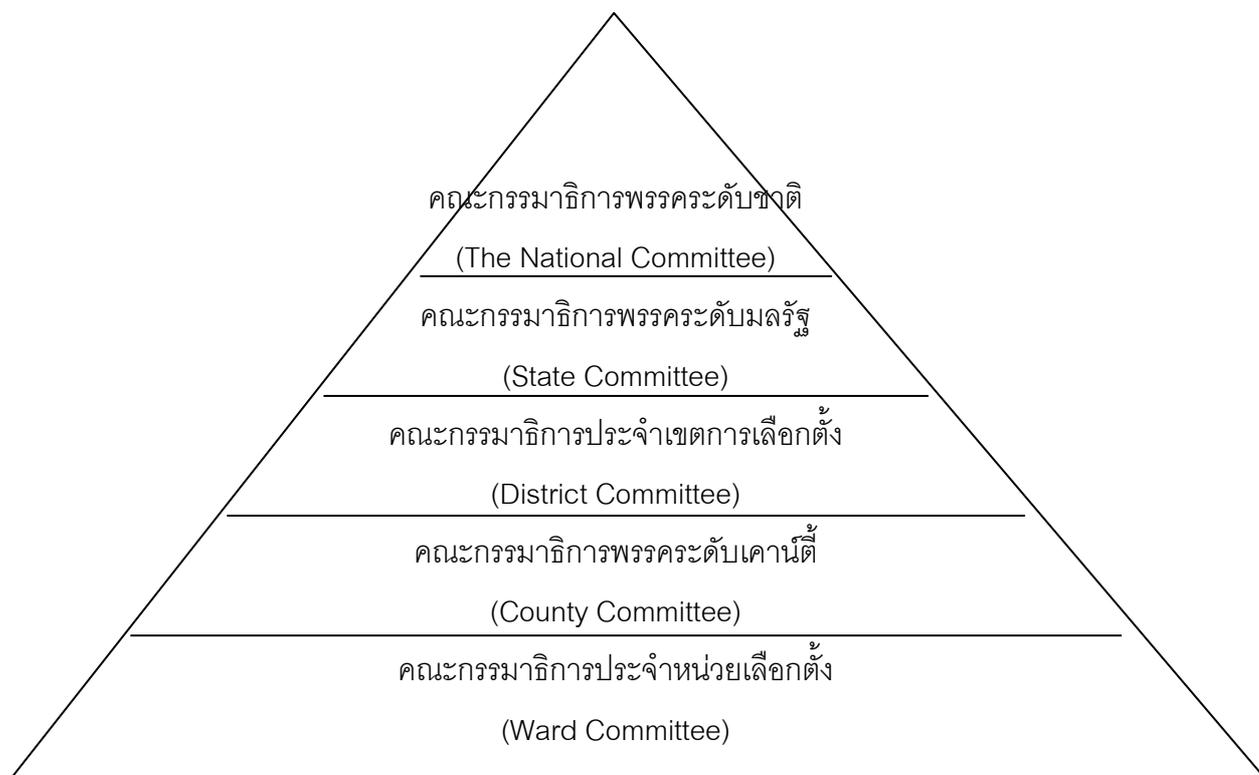
(3) คณะกรรมการพรรคระดับเคาน์ตี (County Committee) มีหน้าที่ร่วมมือกับองค์กรพรรคระดับต่าง ๆ ในการหาเสียงเลือกตั้ง สนับสนุนสมาชิกพรรคให้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ การหาเงินเข้าพรรค และแนะนำให้คณะกรรมการพรรคระดับชาติแต่งตั้งสมาชิกพรรคที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญของพรรค สำหรับการเลือกตั้งคณะกรรมการพรรคระดับเคาน์ตีนั้นจะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ เช่น บางมลรัฐใช้วิธีการหยั่งเสียงก่อนการเลือกตั้งภายในพรรค บางมลรัฐใช้วิธีการเสนอชื่อ บางมลรัฐให้ที่ประชุมพรรคระดับเคาน์ตีเป็นผู้แต่งตั้ง

(4) คณะกรรมการพรรคระดับนคร (City Committee) ในนครที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่นจะมีคณะกรรมการพรรคบริหารงานภายในนครนั้น ๆ โดยในแต่ละนครจะมีวิธีการเลือกตั้งและจำนวนกรรมการแตกต่างกัน คณะกรรมการพรรคในระดับนี้เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล

(5) คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (Ward Committee) ในสหรัฐอเมริกา มีหน่วยเลือกตั้งมากกว่า 100,000 หน่วย ดังนั้น จึงมีคณะกรรมการระดับนี้อยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ผู้นำคณะกรรมการประกอบด้วยผู้นำระดับพรีชิงท์ซึ่งได้รับเลือกจากสมาชิกภายในเขตพรีชิงท์ ส่วนวิธีการเลือกตั้งและจำนวนกรรมการแตกต่างกันในแต่ละหน่วยเลือกตั้ง

<sup>18</sup> สมบัติ อารังอัญวงศ์, การเมืองอเมริกา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2548)

ภาพที่ 3 : การจัดองค์กรพรรคการเมืองในอเมริกา



## 2.3 ประเทศฝรั่งเศส

### 2.3.1 วิวัฒนาการ

พรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นอภิชนหรือขุนนาง (aristocrat) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน มีอำนาจทางทหารและได้รับเกียรติทางสังคมกับชนชั้นกษัตริย์ (bourgeois) ซึ่งมีอิทธิพลทางการค้าและหัตถกรรม ต่อมาเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ชนชั้นกษัตริย์มีฐานะร่ำรวยและได้รับการยอมรับทางสังคมมากขึ้น แต่พวกอภิชนยังไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของสังคม จนนำไปสู่การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789<sup>19</sup> ซึ่งมีแต่ความรุนแรงและความต้องการที่จะล้มระบบกษัตริย์ และระบบสังคมชนชั้นแบบดั้งเดิม วิฤตการณ์ที่ตามมาหลังการปฏิวัติจึงเป็นวิฤตการณ์ของความชอบธรรมระหว่างกลุ่มที่เห็นว่าระบอบสาธารณรัฐมีความชอบธรรม และกลุ่มที่เห็นว่าระบบกษัตริย์มีความชอบธรรม

<sup>19</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514) น. 215

ความแตกแยกทางความคิดเห็นและอุดมการณ์หลักนี้ ทำให้ประวัติศาสตร์ฝรั่งเศสในช่วงเกือบ 100 ปี เต็มไปด้วยการขัดแย้ง การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองโดยวิธีการปฏิวัติและรัฐประหาร จนกระทั่งปี ค.ศ. 1871 จึงสามารถจัดตั้งระบบสาธารณรัฐที่ 3 และสามารถดำรงอยู่จนกระทั่ง ค.ศ. 1941 ซึ่งนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของระบอบรัฐสภาที่แท้จริง ฉะนั้น พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 จึงเป็นพรรคที่เกิดขึ้นจากความแตกแยกและความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างกลุ่มชาวที่เคยนิยมระบอบกษัตริย์ กลุ่มกลางและกลุ่มซ้ายที่เป็นแกนกลางของระบอบสาธารณรัฐ ซึ่งกลุ่มซ้ายจัดที่กลายเป็นพรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ กลุ่มศาสนาที่ต้องการช่วยด้านสวัสดิการทางสังคม อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ปัญหาการเสถียรภาพทางการเมืองได้หมดสิ้นไปโดยชาวฝรั่งเศสส่วนใหญ่เห็นพ้องที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้ระบอบสาธารณรัฐ ปัญหาใหม่ก็เกิดขึ้น คือ การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1875 - 1940) ได้มีรัฐบาลด้วยกันทั้งหมดกว่า 100 ชุด โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งอยู่ในอำนาจประมาณ 8 เดือน สำหรับสาธารณรัฐที่ 4 นั้น ปรากฏว่าชั่วระยะเวลา 12 ปีของสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946 - ค.ศ. 1958) มีรัฐบาลถึง 20 กว่าชุด ทั้งนี้ เพราะระบบพรรคการเมืองของฝรั่งเศสไม่มีความเข้มแข็ง คือ เป็นระบบหลายพรรคที่มีแต่ความแตกแยกและอ่อนแอ ในสภาผู้แทนไม่อาจจะหาเสียงข้างมากที่มั่นคงและเป็นปีกแผ่นจากพรรคหนึ่งพรรคใดได้ รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรค หรือไม่ก็เป็นรัฐบาลฝ่ายข้างน้อยในสภา ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้การยุบสภาซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารไม่อาจใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้ อีกประการหนึ่ง คือ สาธารณรัฐที่ 4 ได้จัดระเบียบอำนาจทางการเมืองการปกครองในลักษณะที่ต้องการให้รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนมีอำนาจที่เข้มแข็ง แต่เนื่องจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรคและการขาดระเบียบวินัยภายในพรรคดังกล่าวทำให้เป็นการยากที่รัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี อันที่จริง ความอ่อนแอของพรรคการเมืองพิจารณาได้เป็นสองระยะ ในระยะแรกพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีระเบียบวินัย แต่ต่อมาพรรคการเมืองกลับอ่อนแอและขาดระเบียบวินัย นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 ความอ่อนแอในทางระเบียบวินัยของพรรคเป็นลักษณะหนึ่งของวิวัฒนาการของสาธารณรัฐที่ 4 และมีมากขึ้นในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1951 ทั้งนี้ เพราะผู้แทนบางคนมีความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างแน่นแฟ้นกับท้องถิ่นโดยอาศัยการบริการและการอนุเคราะห์ต่าง ๆ ที่ให้กับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะ เป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายหรือขวา ปรากฏว่าต่างต้องประสบกับความเสื่อมศรัทธาด้วยกันทั้งสิ้น โดยในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น ปัญหาอัลจีเรีย พรรคการเมืองแตกแยกกันและไม่สามารถแสดงมติมหาชนออกมาได้ การที่ผู้เลือกตั้งยังลง

คะแนนเสียงให้พรรคการเมืองเหล่านี้เพราะไม่มีองค์กรอื่นที่สามารถให้ความอุปถัมภ์แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ทั้งที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เลือกตั้งและพรรคห่างไกลออกจากกันทุกที

### 2.3.2 พรรคการเมืองในปัจจุบัน

พรรคการเมืองในช่วงสาธารณรัฐที่ 5 อาจแบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม คือ<sup>20</sup>

1) ฝ่ายขวาที่ไม่ใช่ Gaullisme อาจแยกออกได้เป็นสามพรรคด้วยกัน คือ พวกขวาจัดซึ่งเป็นตัวแทนของพวกกลุ่มอนุรักษ์นิยมส่วนหนึ่งแห่งศตวรรษที่ 19 ที่ไม่ยอมรวมกับพวกเสรีนิยม Independants เป็นพรรคฝ่ายขวาที่คล้ายคลึงกับพวกฝ่ายขวาในยุโรป และ M.R.P. (Mouvement Republicain Populaire) ถือกำเนิดในปี ค.ศ. 1945 และสลายตัวไปตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 1969 โดยเข้าร่วมกับพวก Independants ภายใต้ Centre Democrat

2) Gaullisme มีนายพลเดอโกลด์เป็นหัวหน้า ประกอบด้วยหลายองค์การด้วยกัน ได้แก่

- พรรค U.N.R. (L'Union pour la nouvelle Republique) หากพิจารณาตัวบุคคลชั้นหัวหน้าและนโยบายของพรรคแล้วก็คือพรรค R.P.F. เก่าที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งนายพลเดอโกลด์ตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1958 เพื่อสนับสนุนระบอบการปกครองแห่งสาธารณรัฐที่ 5

- พรรค Republicains Independants เป็นพรรคที่แยกออกมาจากพรรค Independants

- ฝ่ายซ้ายของ Gaullisme ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1958 ภายใต้ชื่อพรรค U.D.T. (Union democratique du Travail) พรรคนี้ได้เข้ามารวมกับพรรค U.N.R. ในปี ค.ศ. 1962 ภายใต้ชื่อพรรค "U.N.R.-U.D.T." ต่อมาในปี ค.ศ. 1967 ในการประชุมใหญ่ที่เมือง Lille ได้รวมกันแน่นแฟ้นขึ้นภายใต้ชื่อ L' Union democratique pour la Ve Republique (U.D.R.) ในด้านโครงสร้างพรรคพรรค U.D.R. ไม่ได้เป็นพรรคมวลชนฝ่ายขวา แต่มีลักษณะเป็นองค์การเพื่อการเลือกตั้งและองค์การสมาชิกรัฐสภาชั้นนำ เป็นพรรคชั้นนำ ผู้เลือกตั้งของพรรคนี้เป็นพวกที่อยู่ในแวดวงอุตสาหกรรม การค้า ข้าราชการ และนักธุรกิจระดับสูง พวกอาชีพอิสระ ลูกจ้างและพนักงานระดับกลาง มีนโยบายสนับสนุนประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและรัฐบาลของประธานาธิบดีในรัฐสภาอย่างไม่มีเงื่อนไข

<sup>20</sup> เฟิงอ้าง, น.221-225

### 3) ฝ่ายซ้ายที่ไม่ใช่คอมมิวนิสต์ (Social Democrat)

คำว่า Social Democrat เพิ่งใช้กันในประเทศฝรั่งเศส การก่อตั้งสหพันธ์ฝ่ายซ้ายประชาธิปไตยและสังคมนิยม (Federation de la gauche democrate socialiste) ในปี ค.ศ. 1965 ทำให้มีการใช้คำนี้กันมากขึ้น สหพันธ์ฝ่ายซ้ายประชาธิปไตยและสังคมนิยมเป็นองค์การเพื่อชิงชัยกับพวก Gaullistes ในการเลือกตั้งโดยเสนอผู้สมัครคนเดียวร่วมกันตั้งแต่การลงคะแนนเสียงรอบแรก นอกจากนั้นก็เป็นองค์การเพื่อการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคม เป้าหมายของสหพันธ์ซ้ายก็คือการมาถึงของสังคมใหม่ซึ่งจะไม่ใช่สังคมนิยม (société socialiste) และเห็นว่าวิวัฒนาการไปสู่ความยุติธรรมและเสรีภาพต่างๆ อันแท้จริง จะบรรลุได้ก็โดยการปฏิรูปหลายสิ่งหลายอย่างกันอย่างแท้จริงและลึกซึ้ง อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ. 1965 สหพันธ์ฝ่ายซ้ายประชาธิปไตยและสังคมนิยมก็ต้องล่มสลายไป และได้มีการก่อตั้งพรรคสังคมนิยมใหม่ขึ้นในปี ค.ศ. 1969 กำหนดนโยบายที่ยังยึดอยู่ในความคิดสังคมนิยม แต่ได้ปรับให้เข้ากับสภาพการณ์ต่างๆ ในปัจจุบัน

4) ฝ่ายซ้ายคอมมิวนิสต์ พรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่ที่สุดและมีการจัดระเบียบองค์การพรรคดีที่สุด ดำเนินนโยบายแข็งกร้าวไม่ยอมเข้าร่วมกับพรรคใด ๆ ทั้งสิ้น ปกป้องลัทธิมาร์กซิสต์ ตามแนวความคิดของตนเองอย่างเต็มที่ แต่หลังปี ค.ศ. 1964 เป็นต้นมา พรรคก็หย่อนความแข็งกร้าวลง เกี่ยวกับรูปแบบของสังคมที่จะต้องสร้างขึ้นมา พรรคคอมมิวนิสต์ประกาศในปี ค.ศ. 1970 ถึงการยึดมั่นในกฎทั่วไปของการสร้างสังคมนิยมบนพื้นฐานของมาร์กซิสต์ เลนินนิสต์ และของประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ที่ได้เข้าสู่สังคมนิยมแล้ว พรรคคอมมิวนิสต์ได้นิยามอำนาจสังคมนิยมว่าเป็นอำนาจของชนชั้นกรรมากรรมและประชากรผู้ใช้แรงงาน อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. 1971 พรรคคอมมิวนิสต์เลิกใช้คำว่า “เผด็จการชนชั้นกรรมาชีพ” และเห็นว่าสัมพันธภาพทางการเลือกตั้งกับพรรคฝ่ายซ้ายโดยเฉพาะกับพรรคสังคมนิยมเป็นวิธีการที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายของพรรคได้ ดังนั้น พรรคคอมมิวนิสต์ก็ยอมรับที่จะเข้าไปอยู่ในระบบการเมืองโดยคำว่า “การเปลี่ยนแปลง” (transformation) ได้เข้ามาแทนคำว่า “การปฏิวัติ” (revolution)

ตามโครงสร้างของระบบการปกครองแห่งสาธารณรัฐที่ 5 นั้นใช้ระบอบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี ได้เพิ่มอำนาจประธานาธิบดีมากพอที่จะอยู่เหนือพรรคการเมืองและสามารถมีบทบาทเป็นแกนกลางในทางการเมืองได้ อำนาจของรัฐสภาเองก็ถูกจำกัดให้น้อยลง โดยมีรัฐบาลอยู่ในฐานะเป็นองค์กรเชื่อมโยงระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภา รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกรัฐมนตรีและ

เสนอต่อประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งเพื่อขอความไว้วางใจจากสภา การปฏิรูปนี้มีขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขข้อบกพร่องอันสืบเนื่องมาจากธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ซึ่งการเมืองภายในสภาถูกรวบรัดด้วยความทะเยอทะยานของสมาชิกสภาที่ต้องการจะเป็นรัฐบาลจนทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ทำให้การปฏิบัติการของรัฐบาลที่มีต่อรัฐบาลหมดความหมายลงไปมาก ในขณะที่ประธานาธิบดีผู้กำหนดนโยบายไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา สุดท้ายพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสยังขาดความเข้มแข็ง ช่องว่างระหว่างพรรคการเมืองและประชาชนยังมีมาก อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เองก็ได้พยายามวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้แก่พรรคการเมือง จากเดิมที่พรรคการเมืองฝรั่งเศสและนักการเมืองฝรั่งเศสมักเคยตัวกับเสรีภาพในการรวมตัวและในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อันเป็นเสรีภาพที่กว้างขวางและหละหลวมจนแทบกล่าวได้ว่าระบบพรรคการเมืองของฝรั่งเศสเป็นระบบที่ขาดกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญก็เริ่มรับรู้และรับรองและให้ความสำคัญกับการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง ต่อมาพรรคการเมืองได้สร้างภาวะเบื้อหน้าทางการเมืองแก่ประชาชนเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เป็นเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับเรื่องการเงินโดยไม่ชอบของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งมาก และเกิดขึ้นกับทุก ๆ พรรคโดยไม่มีข้อยกเว้น เป็นผลให้การออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในบางโอกาสลดลงอย่างเห็นได้ชัด จนกระทั่งสถานการณ์สูงงอมซึ่งต้องใช้เวลามากกว่า 30 ปีนับแต่สถาปนาสาธารณรัฐครั้งที่ 5 ในปี ค.ศ. 1958 จึงได้มีกฎหมายออกมาวางหลักเกณฑ์และกรอบดำเนินการของพรรคการเมืองโดยเฉพาะในเรื่องการเงินเพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นผลสำเร็จในปี ค.ศ. 1988 และปรับปรุงแก้ไขอีกในปี ค.ศ. 1990 กฎหมายที่ออกมา นับได้ว่าประสบผลสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนให้กลับมามีต่อสถาบันทางการเมืองอีกครั้ง ผลของกฎหมายจะเป็นการสนับสนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และขจัดพรรคการเมืองเล็ก ๆ ด้วย ปัจจุบันพรรคการเมืองฝรั่งเศสจึงได้รับการพัฒนาและส่งเสริมจากรัฐจนสามารถสร้างเสถียรภาพให้แก่รัฐบาลได้ในที่สุด

## 2.4 ประเทศเยอรมัน

### 2.4.1 วิวัฒนาการ

พรรคการเมืองเยอรมันเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมในเยอรมันและในยุโรป โดยราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ชาวเยอรมันรวมตัวกันในรูปขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิ

เสรีภาพทางการเมือง<sup>21</sup> นับแต่ศตวรรษที่ 19 การตั้งพรรคการเมืองจึงถูกมองว่าเป็น “กลุ่มกำลังของคนส่วนน้อย” หรือ “กลุ่มที่บังเอิญมีผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน” แต่ในที่สุดพรรคการเมืองก็ได้รับการยอมรับ กลุ่มการเมืองทั้งหลายที่ได้อพยพตัวกันก่อนหน้านั้นก็ได้จัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคก้าวหน้าเยอรมัน พรรคเสรีนิยม พรรคก้าวหน้า และพรรคอนุรักษนิยมเยอรมัน เป็นต้น ลักษณะโดยทั่วไปของพรรคการเมืองจะเป็นพรรคการเมืองของผู้ที่มีชื่อเสียงในสังคม การบริหารงานภายในพรรคจำกัดอยู่เพียงการทำงานของคณะกรรมการเลือกตั้งพรรค และผู้ที่เข้าบริหารพรรคจะไม่ได้รับค่าตอบแทน กิจกรรมของพรรคก็เน้นบทบาทในสภาซึ่งแสดงออกทางผู้แทนราษฎร ต่อมาเกิดสงครามกลางเมืองเพื่อพยายามรวมเยอรมันให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ออโต วอน บิสมาร์ค (Otto Von Bismarck) ได้รวบรวมเยอรมันเข้าเป็นประเทศได้สำเร็จ มีการจัดตั้งรัฐบาลกลางและรัฐสภาแห่งชาติ เรียกว่า Reichstag และจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ซึ่งทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้น<sup>22</sup> แต่ระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1871 แยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด รัฐสภาไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะขอบเขตอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติถูกจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ การยอมให้มีรัฐสภาเพื่อแสดงว่าประเทศเยอรมันเป็นประเทศประชาธิปไตย<sup>23</sup> แต่ในขณะเดียวกันบิสมาร์คไม่เคยรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนราษฎรเลย เพราะถือว่าตนมีพระเจ้าจักรพรรดิ วุฒิสมาชิก ระบบราชการที่เข้มแข็งและประชาชนสนับสนุนพร้อมอยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องฟังผู้แทนราษฎรทำให้พรรคการเมืองในช่วงขณะนั้นแทบไม่มีบทบาทใด ๆ เลย จนกระทั่งเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ซึ่งบัญญัติให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ ทุกตำแหน่ง ให้รัฐสภา มีอำนาจเลือกรัฐบาลและให้ประชาชนเลือกประมุขของประเทศโดยตรง เป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ทั้งการเข้าเป็นรัฐบาลและเป็นประมุขของประเทศเป็นครั้งแรก ซึ่งทำให้พรรคการเมืองมีความเคลื่อนไหวเป็นอย่างมาก และมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นมากมาย<sup>24</sup> แต่ภายหลังการเลือกตั้งไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถกุมคะแนนสมาชิกรัฐสภา

<sup>21</sup> สุจินต์ ทังสุบุตร, พรรคการเมืองในสหพันธรัฐเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514) น. 193

<sup>22</sup> เพิ่งอ้าง, น. 195

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง, น. 196

<sup>24</sup> เพิ่งอ้าง, น. 200-201

ได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจึงเป็นรัฐบาลผสมซึ่งมักขัดผลประโยชน์กันเอง จนกลายมาเป็นความแตกแยกระหว่างพรรคอย่างรุนแรง

หลังจากปี ค.ศ.1880 เป็นต้นมาเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ ความเสื่อมโทรมของรัฐธรรมนูญไวมาร์และความเสื่อมโทรมของระบอบประชาธิปไตยเป็นช่องทางให้เกิดอำนาจดขี่ของพวกนาซี เนื่องจากพรรคนาซีสามารถปลุกกระดมน้ำมนต์จิตใจของคนที่อยู่ในสภาวะสิ้นหวังในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกให้มีความหวังขึ้น การขึ้นสู่อำนาจของพรรคนาซีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองเยอรมันขาดความต่อเนื่องไป เพราะฮิตเลอร์ได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1933 ทำให้เหลือพรรคนาซีเพียงพรรคเดียวจนกระทั่งถึงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคการเมืองก็ได้สร้างตนเองขึ้นมาจนเป็นปีกแผ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบบรัฐสภาอีกครั้ง พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยจัดตั้งรัฐบาลกลางของชาวเยอรมันเคยผ่านระบบการเมืองของบิสมาร์ค และเคยประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดตามที่รัฐธรรมนูญไวมาร์กำหนดไว้ ประสบการณ์เหล่านี้นับเป็นประโยชน์ยิ่งต่อพรรคการเมืองเยอรมัน เพราะสามารถหาความพอดีพอควรจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ และสามารถใช้ศิลปะของการต่อรองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและประเทศชาติได้ พรรคการเมืองได้สร้างผลงานที่สำคัญยิ่งต่อประเทศเยอรมัน ได้แก่ การสถาปนาเอกราชของประเทศเยอรมันปัจจุบันขึ้นมาอีกครั้ง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทำให้ชาวเยอรมันเกิดศรัทธาในพรรคการเมือง

2.4.2 พรรคการเมืองในปัจจุบัน ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือกฎหมายพื้นฐานซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 กำหนดให้ระบบรัฐสภาของเยอรมันเป็นระบบสภาเดียว โดยสมาชิกรัฐสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเยอรมันเป็นระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรงกับการเลือกตั้งรวมของพรรคตามอัตราส่วนของคะแนนนิยมที่พรรคได้รับมาจากประชาชน กล่าวคือ ครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดนั้นจะต้องได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนอีกครึ่งหนึ่งจะได้รับเลือกโดยผ่านทางบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เสนอชื่อขึ้นมาโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐสภากับรัฐบาลจะสามารถทำงานประสานกันได้ กฎหมายเลือกตั้ง

กำหนดให้ผู้รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่า 5% ของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้น หรือพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งตามแบบต้องตั้งไม่น้อยกว่า 3 ที่นั่งเท่านั้นจึงจะมีผู้แทนในรัฐสภาได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเสียงในสภาผู้แทนราษฎรกระจัดกระจาย ด้วยการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวทำให้จำนวนพรรคการเมืองซึ่งในคราวเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทั่วไปครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1949 มีจำนวนถึง 11 พรรค ลดลงอย่างรวดเร็วเหลือเพียง 4 พรรคในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ.1983 ตามที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าสถาบันสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและการแต่งตั้งคณะรัฐบาลก็คือพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญเยอรมัน จึงได้กำหนดรูปลักษณะของพรรคการเมืองตามความจำเป็นของชาติไว้ ดังนี้ (มาตรา 21)<sup>25</sup>

(1) พรรคการเมืองทั้งหลายจะต้องเข้าร่วมในการก่อให้เกิดเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน พรรคการเมืองเหล่านี้อาจตั้งขึ้นโดยเสรี แต่การจัดองค์กรภายในพรรคจะต้องสอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยบัญชีของพรรค เพื่อเผยให้เห็นถึงแหล่งที่มา และการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคเองด้วย

(2) พรรคการเมืองซึ่งส่อเจตนา หรือมีพฤติกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย หรือล้มล้างระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของสาธารณรัฐเยอรมัน เป็นการกระทำที่ผิดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐจะได้พิจารณาลงโทษฐานกระทำผิดต่อรัฐธรรมนูญตามกฎหมายของสหพันธรัฐที่จะได้ออกมาเพื่อการนี้ต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปลักษณะของพรรคการเมืองไว้เช่นนี้ก็เพื่อที่จะให้พรรคการเมืองทั้งหลายในเยอรมันเป็นพรรคของมวลชน เป็นพรรคที่เป็นตัวแทน

<sup>25</sup> Article 21 (Political Parties). (amended 21 December 1983)

1. The political parties participate in the forming of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization shall conform to democratic principles. They shall publicly account for the sources of their funds and for their assets. 2. Parties which, by reason of their aims or the behavior of their adherents, seek or impair or destroy the free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany shall be unconstitutional. The Federal Constitutional Court decides on the question of unconstitutionality.

3. Details will be regulated by Federal legislation.

เจตจำนงของประชาชนเหล่านี้หนึ่งเหล่านี้ได้ เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอันแน่นอนอน เป็นพรรคที่มีลักษณะเป็นพรรคประชาธิปไตยทั้งในด้านการจัดตั้งและแนวนโยบาย และเมื่อพิจารณาร่วมกับหลักของการที่รัฐเยอรมันเป็นรัฐทางสังคมด้วยแล้วก็หมายความว่าทุกพรรคต้องนำประเทศชาติไปสู่ความเป็นรัฐประชาธิปไตยทางสังคม คือ เป็นรัฐสวัสดิการนั่นเอง เมื่อสมาชิกพรรคได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาแล้ว เขาก็จะได้รับหลักประกันในสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกที่ดีและมีเกียรติของรัฐสภา โดยเขาไม่จำเป็นต้องถูกผูกมัดอยู่กับคำสั่ง คำบงการใดๆ นอกจากความรับผิดชอบต่อจิตสำนึกและมโนธรรมของเขาเองเท่านั้น ด้วยเหตุนี้สมาชิกรัฐสภาจึงไม่สูญเสียสมาชิกภาพแต่อย่างใด เมื่อต้องออกจากพรรคการเมืองที่ตนเคยสังกัดมาก่อน บรรดาสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันมีสิทธิที่จะตั้งกลุ่มการเมืองของตนขึ้นมาในรัฐสภาได้ ขนาดใหญ่เล็กของกลุ่มการเมืองนี้จะเป็นเครื่องวินิจฉัยส่วนประกอบของคณะกรรมการการชู้ตต่างๆ ในรัฐสภา ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของรัฐบาลต่อไป

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง

#### 3.1 ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษไม่มีการบังคับให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง แต่ผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ก็มักจะสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งผู้แทนในปัจจุบันมีจำนวนทั้งหมด 646 คน เป็นผู้แทนอิสระไม่สังกัดพรรคการเมืองใดเพียง 1 คนเท่านั้น (โปรดดูตารางที่ 1 ประกอบ) จึงเห็นได้ว่าพรรคการเมืองอังกฤษเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ เนื่องจากมีพัฒนาการมายาวนานกว่าร้อยปีจนมีความเป็นสถาบัน ประกอบกับในการเลือกตั้งประชาชนอังกฤษมักจะพิจารณาจากนโยบายของพรรคเป็นสำคัญ ผู้แทนราษฎรจึงมีความจำเป็นในการพึ่งพาพรรคการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนปวงชน อย่างไรก็ตาม ประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน (Free mandate) ซึ่งเป็นผลมาจากการให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองมากกว่าผู้แทนราษฎร โดยในพรรคการเมืองของอังกฤษจะมีผู้คุมคะแนนเสียงในสภา (Whips) เป็นผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญ พรรคการเมืองในอังกฤษจึงเป็น

พรรคที่มีระเบียบวินัยสมาชิกพรรคอยู่ภายใต้มติของพรรคอย่างเคร่งครัด จากผลของวิวัฒนาการที่ดำเนินมาเป็นเวลาช้านานเช่นนี้ ทำให้สภาพของหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนไม่ปรากฏขึ้นในระบบพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองอังกฤษ จะให้มีการออกเสียงภายในพรรคในเบื้องต้นเพื่อหาข้อสรุปหรือมติของพรรคซึ่งสมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตาม จึงอาจกล่าวได้ว่าสมาชิกพรรคยังพอที่จะมีอิสระในการตัดสินใจอยู่บ้างโดยเฉพาะการตัดสินใจเพื่อห้ามติภายในพรรคการเมือง<sup>26</sup> แต่เมื่อออกไปนอกพรรคแล้วสมาชิกพรรคเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามมติของพรรคที่ตกลงกันมาอย่างเคร่งครัด ซึ่งแตกต่างกับในบางประเทศที่ไม่ให้โอกาสผู้แทนแม้กระทั่งการให้ออกเสียงภายในพรรค

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรของอังกฤษอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองโดยผู้คุมคะแนนเสียงในสภา (Whips) อย่างเคร่งครัด การขัดขืนไม่ปฏิบัติตามมติพรรคถือเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งอาจมีโทษถึงขั้นถูกขับออกจากพรรค แต่การถูกขับออกจากพรรคก็ไม่มีผลกระทบต่อสมาชิกภาพการเป็นผู้แทนแต่อย่างใด เพราะไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง ดังนั้น แม้ผู้แทนจะไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาต่อไปได้ แต่อาจจะมีผลทำให้ผู้แทนผู้นั้นไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเพราะประชาชนอังกฤษนิยมเลือกพรรคมากกว่าตัวบุคคล

### 3.2 ประเทศอเมริกา

ประเทศอเมริกาไม่มีการบังคับให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันก็ไม่มีบทบัญญัติรองรับอิสระของผู้แทนในการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ตาม แม้ไม่มีบทบัญญัติรับรองอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติผู้แทนราษฎรของอเมริกามีอิสระในการตัดสินใจค่อนข้างสูง เริ่มตั้งแต่อิสระในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองซึ่งลักษณะโครงสร้างของพรรคการเมืองอเมริกาเป็นแบบกระจายอำนาจการตัดสินใจ และการบริหารงานภายในมีความเป็นประชาธิปไตยสูง ทำให้สมาชิกพรรคมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมกำหนดทิศทางต่าง ๆ ของพรรคได้ด้วยตนเอง เมื่อสมาชิกพรรคได้มีโอกาสร่วมในการกำหนดมติของพรรค สมาชิกพรรคจึงไม่มีความจำเป็นจะต้องฝ่าฝืนมติพรรคเพราะมติพรรคดังกล่าวก็มา

---

<sup>26</sup> สมบัติ อารังธัญญวงศ์, “แนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองไทย”, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์ ฉบับที่ 3, ปีที่ 8 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2546), น.21

จากการตัดสินใจของตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีความจำเป็นในการกำหนดให้ผู้แทนราษฎร ต้องสังกัดพรรคการเมืองหรือต้องปฏิบัติตามมติพรรคการเมือง

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนในสภานั้นแม้จะมีผู้คุมคะแนนเสียงของพรรค (Whips)<sup>27</sup> เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่ความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามมติของ whips ก็น้อยกว่ามาก โดยในอเมริกาใช้หลัก Free Vote คือ ผู้แทนจึงมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ไม่จำเป็นต้องทำตามมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด เพราะรูปแบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นแบบแบ่งแยกอำนาจและใช้ระบบประธานาธิบดี ดังนั้น ไม่ว่าข้อเสนอของฝ่ายบริหารจะแพ้หรือชนะมติในรัฐสภา ย่อมไม่มีผลกระทบต่อสถานะของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแต่อย่างใด<sup>28</sup> อย่างไรก็ตาม ในการลงการลงคะแนนเสียงในร่างกฎหมายที่เป็นนโยบายของพรรค และการเลือกสมาชิกคณะกรรมการสามัญผู้แทนจะต้องปฏิบัติตามมติพรรค

### 3.3 ประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่มีการกำหนดให้ผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษและอเมริกา แต่ที่แตกต่างกัน คือ รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสกำหนดรองรับความเป็นอิสระของผู้แทนในการปฏิบัติหน้าที่ (Free mandate) ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 27 ซึ่งกำหนดให้การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นโมฆะ และสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคน

### 3.4 ประเทศเยอรมัน

รัฐธรรมนูญเยอรมันมีบทบัญญัติรองรับเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนหรือหลัก Freies Mandat ไว้ในมาตรา 38 अनुมาตราแรก ประโยคที่ 2 ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐของเยอรมัน เป็นผู้แทนของชนชาวเยอรมันทั้งหมด และในฐานะเช่นนี้เขาเหล่านี้

<sup>27</sup> สมบัติ อารงธัญญวงศ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 18 , น.113 - 114

<sup>28</sup> เฟิงอ่าง, น.22

ไม่ต้องมีความผูกพันใด ๆ ต่ออาณัติหรือคำสั่งชี้แนะใด ๆ และให้เชื่อฟังมโนธรรมประจำใจของตน แต่เพียงประการเดียวเท่านั้น”<sup>29</sup> หลักการดังกล่าวนี้มักถูกหมายเออร์มันมองว่าเป็นหลักการที่ไม่ได้กระทบกระเทือนการทำงานของพรรคการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติแต่อย่างใด และไม่ขัดกับหลักการปกครองที่มีพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญซึ่งต้องดำรงไว้ซึ่งความเข้มแข็งและระเบียบวินัยของพรรค<sup>30</sup> เนื่องจากภารกิจในการตัดสินใจของผู้แทนในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากพอจนผู้แทนแต่ละคนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำการตัดสินใจในทุกประเด็นปัญหาได้ด้วยตนเองทั้งหมด การตัดสินใจในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพจึงเกิดขึ้นจากการร่วมกันทำงานภายในพรรคการเมือง หลักการนี้จึงเป็นเพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้แทนไว้ในหลักการเท่านั้น สมาชิกที่ต้องการได้เข้าทางการเมืองเพื่อเป็นนักการเมืองอาชีพย่อมต้องมีความผูกพันทางการเมืองตามความเป็นจริงต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด อีกทั้งหากพรรคการเมืองมีการพัฒนาโครงสร้าง การจัดองค์กรภายใน ตลอดจนมติหรือข้อบังคับพรรคที่เป็นประชาธิปไตยแล้ว ผู้แทนก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะฝ่าฝืนมติพรรค ดังนั้น ความแตกหักระหว่างมติพรรคกับอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนจะเกิดขึ้นต่อเมื่อพรรคการเมืองดำเนินการในลักษณะที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิง ซึ่งในสภาพเช่นนั้นเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบพรรคการเมืองเยอรมันเชื่อว่าเมื่อนักการเมืองมีความผูกพันทางการเมืองตามความเป็นจริงต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดแล้ว ความผูกพันดังกล่าวจะเข้มแข็งจนไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องกำหนดเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายเพิ่มเติมอีก มิฉะนั้นแล้วกลุ่มของผู้กุมอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคที่มีอำนาจมากอยู่แล้ว ก็จะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น หากผู้แทนแต่ละคนไร้ซึ่งเสรีภาพที่ได้รับการรองรับโดยกฎหมายซึ่งมีสถานะสูงสุดเอาไว้

---

<sup>29</sup> Article 38 (Elections)

1. The deputies to the German Bundestag are elected in universal, direct, free, equal and secret elections. *They are representatives of the whole people, are not bound by orders and instructions and are subject only to their conscience.*

<sup>30</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) น. 7

ตารางที่ 3 : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับพรรคการเมือง

ประเทศ	การบังคับให้ผู้แทนสังกัดพรรค	การให้อิสระแก่ผู้แทนราษฎร
อังกฤษ	-ไม่มี-	ต้องปฏิบัติตามมติพรรคอย่างเคร่งครัด (ระบบ whip)
อเมริกา	-ไม่มี-	มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (แต่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับ)
ฝรั่งเศส	-ไม่มี-	มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 27)
เยอรมัน	-ไม่มี-	มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของพรรคการเมือง (รัฐธรรมนูญ มาตรา 38)

### 3.5 รัฐธรรมนูญต่างประเทศกับการกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง

เมื่อศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ถึงบทบัญญัติการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง จะเห็นได้ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง<sup>31</sup> ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรเลีย อัลบาเนีย อัลจีเรีย แองโกล่า อาร์เจนตินา อาเมเนีย ออสเตรเลีย ออสเตรเลีย อาเซอร์ไบจาน บังคลาเทศ เบลเยียม แคนาดา เชค เดนมาร์ค ฝรั่งเศส ฟินแลนด์ กรีซ ฮาวาย ฮองกง ฮังการี ไอร์แลนด์ อินเดีย ไอร์แลนด์ อิตาลี มาเลเซีย ลักเซมเบิร์ก แม็กซิโก เนปาล ไอร์แลนด์ สเปน สหรัฐอเมริกา เกาหลีใต้ เนเธอร์แลนด์ อังกฤษ เยอรมนี

<sup>31</sup> ที่มาจก "รัฐธรรมนูญต่างประเทศ", เว็บไซต์สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: <http://library2.parliament.go.th/giventake/constitution.html>