

บทที่ 2

ระบบพรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับ หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

เมื่อเราได้ศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่ระบบพรรคการเมืองพึงรองรับแล้ว ในบทนี้ผู้จัดทำจะได้อธิบายถึงความหมายและบทบาทของพรรคการเมือง ตลอดจนลักษณะของพรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่ามีการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใดและระบบพรรคการเมืองที่รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองพึงมีลักษณะเช่นใด ทั้งนี้เพื่อเปรียบเทียบกับกรอบรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทยซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

1. ความหมายและบทบาทของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ในทางกฎหมายและตำราวิชาการต่างประเทศได้มีนักวิชาการอธิบายความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ซึ่งมาจากคำภาษาอังกฤษว่า Political Party ไว้ในหลายความหมาย อาทิ Edmund Burke ได้เขียนไว้ใน Thoughts on the Cause of the Present Discontents เมื่อปี ค.ศ. 1770 ว่า “พรรคการเมือง คือสมาคมที่เกิดจากการรวมกลุ่มของคน เพื่อส่งเสริมให้มีความมุ่งมั่นที่จะร่วมมือกันเพื่อประโยชน์ของชาติ ภายใต้กฎเกณฑ์เฉพาะที่คนเหล่านั้นเห็นชอบร่วมกัน”

Max Weber ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันเป็นสมาคมภายในชุมชนทางการเมือง ซึ่งมีการเปิดรับสมาชิกอย่างเป็นทางการและทั่วไป โดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะเข้าไปบริหารนโยบายสาธารณะในกรณีที่พรรคได้เป็นรัฐบาล หรือเข้าไปควบคุมนโยบายสาธารณะในกรณีที่พรรคทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน”

และนิยามความหมายของคำว่า พรรคการเมือง ตามที่ปรากฏในกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 1 พรรคการเมืองคือ “การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานานเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือมลรัฐและประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่ง

สหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิกและการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้วชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”¹

ในขณะที่ในทางกฎหมายและตำราวิชาการภายในประเทศมีนักวิชาการอาทิสศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของคำว่าพรรคการเมืองว่าหมายถึง “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรค โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย”²

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย ให้นิยามคำว่าพรรคการเมืองหมายถึง “คณะบุคคลที่รวมตัวกันด้วยความเห็นพ้องกันในนโยบายทางการเมืองการปกครอง และดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น”³

และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 4 ให้นิยามความหมายของคำว่า พรรคการเมือง ว่าหมายถึง “คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดตั้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง”⁴ จากนิยามความหมายดังกล่าว อาจพิจารณาองค์ประกอบของพรรคการเมืองโดยสรุปได้ 3 ประการคือ

1) ต้องมีการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งโดยสมัครใจ ในลักษณะขององค์กรที่มีหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างจริงจังและต่อเนื่องถาวร ไม่ใช่กลุ่มอิสระที่ตั้งขึ้นในลักษณะชั่วคราว

¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) น.148

² หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, (พระนคร:โอเดียนสโตร์ 2521) น. 1

³ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), (อัดสำเนา), น.98

⁴ เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ไม่ได้มีการกำหนดนิยามความหมายของคำว่า พรรคการเมือง ไว้เช่นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน

2) กลุ่มคนดังกล่าวต้องมีความคิดเห็นทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่สอดคล้องกันหรือเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือเรียกว่า มีอุดมการณ์เดียวกัน

3) ต้องมีความมุ่งหวังหรือเป้าหมายในการเข้าไปมีบทบาทมีอำนาจในการปกครองตามแนวอุดมการณ์ของกลุ่มตนในฐานะรัฐบาล เพื่อนำเอานโยบายของพรรคไปเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่หากไม่ได้รับการสนับสนุนมากเพียงพอก็ต้องสามารถทำหน้าที่ฝ่ายค้าน เพื่อชี้แนะให้รัฐบาลเห็นข้อบกพร่องในการบริหารประเทศและแนวทางแก้ไข

โดยที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันสื่อกลางที่เชื่อมโยงความคิดเห็นรวมถึงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อแปรเปลี่ยนเป็นเจตนารมณ์ของรัฐ พรรคการเมืองจึงเป็นกลไกในการกำหนดทิศทางการบริหารประเทศรวมถึงสร้างสำนึกทางการเมืองให้กับประชาชน ทั้งนี้เราอาจจำแนกบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในประการสำคัญได้ดังนี้

1) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองเข้าด้วยกัน ด้วยการเป็นสื่อกลางในการรับฟัง นำความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนเสนอไปยังรัฐบาล เพื่อให้เร่งรัดสนองตอบเจตนารมณ์ของประชาชนออกมาเป็นนโยบายและกฎหมายทั้งนี้พรรคการเมืองต้องพยายามเสนอทางเลือกด้านนโยบายให้ประชาชนพิจารณาและเมื่อประชาชนตัดสินใจเลือกนโยบายของพรรคการเมืองใดโดยเสียงข้างมากแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็ต้องนำนโยบายพรรคไปพัฒนาเป็นนโยบายระดับชาติเพื่อใช้ในการบริหารประเทศต่อไป

2) ทำหน้าที่รวบรวมและคัดสรรบุคคลเข้าร่วมกิจกรรมของพรรค พรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญและพิถีพิถันในการรวบรวมประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนนโยบายของพรรคเพื่อร่วมพัฒนาพรรค เลือกสรรตัวบุคคลที่สมาชิกพรรคสนับสนุนลงสมัครรับเลือกตั้งอันจะมีผลสำคัญต่อชัยชนะของพรรค แต่ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติ (National Interest) ด้วยการคัดสรรตัวบุคคลที่เน้นถึงคุณภาพอันจะเป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติ นอกจากนี้พรรคการเมืองยังต้องทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการคัดสรร หรือสร้างผู้นำด้วยการอบรมส่งเสริมบุคคลเหล่านั้นให้ไต่เต้าขึ้นไปในตำแหน่งที่สูงขึ้นด้วยวิธีการอันชอบธรรม

3) ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลปกครองและบริหารประเทศ พรรคการเมืองต่างมีจุดมุ่งหมายในการแข่งขันกันเพื่อเข้าไปบริหารประเทศในฐานะรัฐบาล ในขณะเดียวกันหากพรรคการเมืองใดไม่ได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นต้องพร้อมในการเข้าไปมีบทบาทในฐานะพรรคฝ่ายค้านคอยตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล วิจาร์ณทั่วถึงชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องและเสนอแนวทางแก้ไข พร้อมทั้งเสนอนโยบายของพรรคตนอันเท่ากับเป็นการเสนอทางเลือกให้กับประชาชนพิจารณาเมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป

4) ทำหน้าที่เป็นสถาบันให้การศึกษาด้านการเมือง ปลุกฝังความรู้และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองแก่ประชาชน ทั้งนี้หน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นบทบาทที่สำคัญของพรรคการเมือง เพราะหากประชาชนขาดความสนใจไม่เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อระบบพรรคการเมืองและประเทศ ตรงกันข้ามหากประชาชนเห็นถึงความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและความสำคัญของสถาบันพรรคการเมืองแล้วประสิทธิภาพในการบริหารประเทศย่อมจะเกิดขึ้น โดยบทบาทดังกล่าวพรรคการเมืองจึงต้องมีการออกไปพบปะเยี่ยมเยียนให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนอยู่ตลอดเวลา ไม่ใช่เฉพาะแต่ในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง

2. พรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน

เมื่อประชาชนมอบหมายให้ผู้แทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตน โดยธรรมชาติของการอยู่ร่วมกันในสังคมหากให้บรรดาผู้แทนเหล่านั้นทำหน้าที่ของตนอย่างอิสระปราศจากขอบเขตในลักษณะต่างคนต่างทำแล้ว ย่อมทำให้การปกครองในระบบรัฐสภาขาดเอกภาพและดำเนินไปอย่างไม่มีทิศทาง การตรากฎหมายบังคับใช้ อันเป็นหน้าที่หลักของฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ “หลักการมีพรรคการเมือง” และ “พรรคการเมือง” จึงเป็นหลักการและสถาบันสำคัญอีกประการหนึ่งที่ขาดเสียไม่ได้ในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ทั้งนี้หากพิจารณาถึงความสำคัญของสถาบันพรรคการเมืองแล้วอาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองมีความสำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็น “ตัวกลาง” เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นองค์กรที่ร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองกับประชาชนเพื่อถ่ายทอดเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐ กล่าวคือ ในเบื้องต้นประชาชนเป็นฝ่ายเสนอความต้องการที่เป็นข้อเรียกร้องไปยังพรรคการเมืองที่มีแนวคิดอุดมการณ์เดียวกันผ่านทางผู้แทนของพรรคที่ตนสนับสนุนในการเลือกตั้ง จากนั้นพรรคการเมืองจะนำแนวคิดและความต้องการของประชาชนดังกล่าวที่พรรคพิจารณาแล้วเห็นว่าสอดคล้องกับอุดมการณ์ของพรรคมารวบรวมไว้ในรูปของนโยบายพรรค ต่อมาเมื่อพรรคได้มีโอกาสเข้าไปบริหารประเทศในฐานะรัฐบาลโดยผ่านการเลือกตั้งที่ผู้แทนของพรรคได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเสียงข้างมาก พรรคก็ต้องพยายามผลักดันให้นโยบายพรรคดังกล่าวเข้าสู่กลไกหรือกระบวนการทางการเมืองด้วยการเร่งรัดให้นโยบายพรรคแปรเปลี่ยนเป็นเจตนารมณ์ของรัฐในรูปแบบของการตัดสินใจของฝ่ายบริหารอันได้แก่ นโยบายรัฐบาลและกฎหมาย ในขณะที่พรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

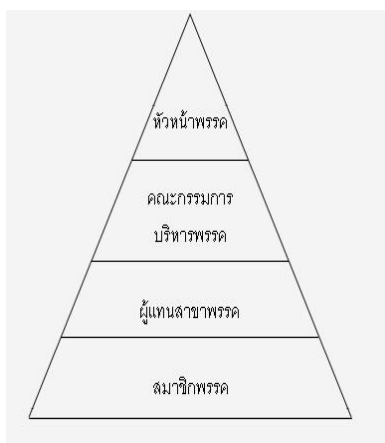
ฝ่ายข้างน้อยก็จะดำเนินบทบาทในฐานะพรรคฝ่ายค้านซึ่งแม้จะไม่มีโอกาสนำนโยบายพรรคไปปฏิบัติให้เห็นผลเป็นรูปธรรมเช่นเดียวกับรัฐบาล แต่พรรคก็ต้องนำเอานโยบายพรรคที่อย่างน้อยก็ตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนฝ่ายข้างน้อยไปวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลเพื่อชี้ให้เห็นข้อดีของนโยบายพรรค ตลอดจนนำเสนอนโยบายดังกล่าวให้ประชาชนได้พิจารณาเปรียบเทียบข้อแตกต่างกับนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนยอมรับในนโยบายพรรคและให้โอกาสพรรคฝ่ายค้านเข้าไปบริหารประเทศเมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป เห็นได้ว่าบทบาทของพรรคการเมืองไม่ได้มีแต่เพียงการเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองยังมีความสำคัญในการนำเสนอนโยบายที่พรรคเป็นผู้ร่วมสร้างกับประชาชนเพื่อถ่ายทอดเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการลงสมัครรับเลือกตั้ง⁵ ทั้งนี้เพราะในการเลือกตั้งหากปราศจากพรรคการเมืองที่มีบทบาทในการนำเสนอนโยบายต่อประชาชนแล้ว การตัดสินใจของประชาชนก็จะเป็นแต่เพียงการใช้อำนาจอธิปไตยในการเลือกตัวบุคคล ประชาชนจะไม่มีส่วนในการร่วมกำหนดนโยบายและร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองอย่างแท้จริง

⁵ การลงสมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นบทบาทที่สำคัญของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน พรรคการเมืองที่ดำเนินการด้านอื่นโดยไม่ส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง เช่น พรรคการเมืองไทยในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ไม่ได้มีบทบัญญัติบังคับให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาจเป็นพรรคการเมืองในความหมายอื่นแต่มีใช้ลักษณะของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังนั้นการที่กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันมาตรา 4 และมาตรา 91(2) กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนและกำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่ส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากันย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองลง แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวต้องการทำให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามผู้จัดทำเห็นว่า การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้อาจกระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชน การไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ควรมีผลถึงขั้นทำให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพลง แต่ควรมีบทจำกัดสิทธิในลักษณะของการไม่ให้การสนับสนุนด้านการเงินหรือด้านอื่นๆ โดยรัฐ เพื่อให้พรรคการเมืองยังคงดำรงสถานะเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้านอื่น อาทิ การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้ต่อไป

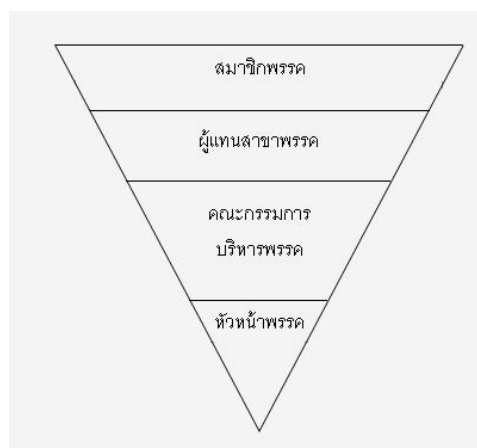
3. พรรคการเมืองในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับ

หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

การจัดองค์กรภายในพรรค
การเมืองที่ไม่สอดคล้องกับหลัก
ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง
 (Top to Down)



การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองที่
สอดคล้องกับ
หลักประชาธิปไตยภายในพรรค
การเมือง
 (Bottom to Up)



เมื่อพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนแล้ว ในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองได้พัฒนาไปจนถึงระดับหนึ่งจึงมีความพยายามในการพัฒนารูปแบบของระบบพรรคการเมืองรวมถึงลักษณะภายในองค์กรของพรรคให้คำนึงถึงหลักพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะหลักประชาธิปไตยทั้งสามประการ โดยทำให้ทุกมิติกระบวนการในการพัฒนาระบบพรรคการเมืองเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการสร้างหลักประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นภายในองค์กรของพรรค ทั้งนี้เพื่อแสดงออกถึงลักษณะความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยการรองรับหลักการดังกล่าวเริ่มจากการที่พรรคการเมืองต้องส่งเสริมให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมภายในพรรคยอมรับว่าอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรคทุกคน พยายามพัฒนาพรรคให้เป็นพรรคของมวลชน (Mass Party) ที่สมาชิกพรรคทุกคนได้มีบทบาทในการริเริ่ม ตัดสินใจ ตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของพรรคอย่างแท้จริง ปรับโครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรภายในพรรคโดยให้อำนาจอยู่กับสมาชิกพรรคในระดับล่าง

ที่เป็นฐานต่อเนื่องขึ้นไปถึงผู้บริหารพรรคในระดับบน (Bottom to Up) มากกว่าการให้พรรคมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหารระดับบนโดยสมาชิกพรรคในระดับล่างเป็นเพียงผู้รับฟังคำสั่งตามที่ได้รับมอบหมาย (Top to Down) นอกจากนี้พรรคการเมืองต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรค ตลอดจนบริหารพรรคให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก โดยในขณะเดียวกันต้องยอมให้สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นแสดงเหตุผลที่แตกต่างจากฝ่ายข้างมากได้อย่างเต็มที่ รับฟังความคิดเห็นตลอดจนนำแนวคิดของฝ่ายข้างน้อยที่มีเหตุผลมากกว่าไปบังคับใช้ให้มีผลในทางปฏิบัติ

ความสำคัญในการศึกษาถึงระบบพรรคการเมืองของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อพิจารณาถึงลักษณะของพรรคการเมืองในประเทศดังกล่าวว่ามีการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด พร้อมทั้งนำข้อดีจากการพิจารณาเปรียบเทียบตลอดจนปรับปรุงแก้ไขระบบพรรคการเมืองภายในประเทศให้มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่สมบูรณ์มากขึ้น ตัวอย่างประเทศที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบพรรคการเมืองดังกล่าวได้แก่

3.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบพรรคการเมืองอังกฤษเริ่มเกิดขึ้นในปลายสมัยราชวงศ์สจวร์ต⁶ จากการรวมตัวเพื่อปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มบุคคล 2 กลุ่มคือ กลุ่มวิก (Whigs) ซึ่งเป็นฝ่ายที่ต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เรียกกลุ่มของตนว่า พวกพรีเตียนกับกลุ่มทอรี (Tories) ซึ่งเป็นฝ่ายที่สนับสนุนกษัตริย์เรียกกลุ่มของตนว่า พวกวัดอังลิกล์ การจัดองค์กรพรรคการเมืองที่เป็นรูปธรรมจึงยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว พัฒนาการทางองค์กรของกลุ่มทั้งสองได้ดำเนินมาอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนถึงช่วงปี ค.ศ.1832 ฝ่ายทอรีได้พัฒนาองค์กรโดยจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นชื่อว่า พรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative Party) ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม ในขณะที่ฝ่ายวิกได้จัดตั้งพรรคการเมืองชื่อ พรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ขึ้นในปี ค.ศ.1851 โดยมีฐานเสียงสำคัญเป็นชนชั้นกลางในสังคม พรรคการเมืองทั้งสองต่างจัดตั้งสมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Registration Association) เพื่อจัดการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคของตนได้ลงทะเบียนล่วงหน้าเพื่อจะได้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้อย่างสมบูรณ์ การจัดการดังกล่าวส่งผลให้พรรคการเมืองที่สามารถชักจูงให้ผู้สนับสนุนพรรคมา

⁶ สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3 น.30

ลงทะเบียนล่วงหน้าได้เป็นจำนวนมากมีโอกาที่จะได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมากตามไปด้วย⁷ จนกระทั่งช่วงปี ค.ศ.1906 ได้เกิดความแตกแยกขึ้นภายในพรรคเสรีนิยม โดยสมาชิกกลุ่มสหพันธ์กรรมกร (Trade Union) ได้เคลื่อนไหวเพื่อแยกตัวออกมาจัดตั้งพรรคการเมืองชื่อว่า พรรคแรงงาน (Labour Party) ผลจากการแยกตัวดังกล่าวทำให้พรรคเสรีนิยมมีอิทธิพลลดน้อยลงในเวลาต่อมา จนกระทั่งในช่วงหลัง การเมืองในอังกฤษได้กลายเป็นการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมืองที่มีบทบาทในสภาเพียง 2 พรรคคือ พรรคอนุรักษ์นิยมกับพรรคแรงงาน จนถึงปัจจุบัน

หากพิจารณาถึงลักษณะโครงสร้างภายในพรรคการเมือง ในส่วนโครงสร้างของพรรคอนุรักษนิยมจะประกอบด้วยองค์กร 3 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ สมาชิกกลุ่มรัฐสภา ที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภามีหน้าที่สำคัญในการคัดเลือกหัวหน้าและผู้บริหารพรรค ส่วนที่สองคือ คณะกรรมการกลาง ประกอบด้วยสมาชิกพรรค 400 คนรวมถึงหัวหน้าพรรค สมาชิกระดับสูงของพรรค คณะกรรมการสหภาพแห่งชาติ ผู้แทนสภาท้องถิ่นภายในเขตเลือกตั้ง ทำหน้าที่พิจารณามติที่เสนอขึ้นมาจากสาขาพรรคในท้องถิ่นก่อนนำเสนอหัวหน้าพรรค และส่วนสุดท้ายได้แก่ สหภาพแห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้แทนสาขาพรรคในเขตเลือกตั้งและผู้แทนสมาคม ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าพรรค ลักษณะการจัดองค์กรภายในพรรค⁸ จักให้ความสำคัญกับหัวหน้าพรรคและสมาชิกกลุ่มรัฐสภา หัวหน้าพรรคสามารถอยู่ในตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดวาระและมีอำนาจควบคุมองค์กรระดับต่างๆ ของพรรคผ่านสำนักงานกลาง และสภาคอนเซอร์เวตฟ อีกทั้งยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของพรรคโดยไม่มีข้อจำกัดให้ต้องรับฟังมติของคณะกรรมการบริหารพรรค การจัดตั้งองค์กรของพรรคทั้งองค์กรภายในและภายนอกสภาอาทิ สาขาของพรรคในเขตเลือกตั้ง สมาคมสตรีอนุรักษนิยม ยุวสมาคมอนุรักษนิยม ล้วนเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนหัวหน้าพรรคและกิจการของพรรคในสภาเป็นหลัก พรรคการเมืองจึงขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคอย่างสิ้นเชิง ตรงกันข้ามในส่วนของพรรคแรงงานมีการจัดโครงสร้างภายในพรรคในลักษณะกระจายอำนาจเป็น 3 องค์กรได้แก่ ที่ประชุมพรรคซึ่งมติที่ประชุมพรรคเป็นสิ่งที่สมาชิกทุกคนต้องถือปฏิบัติ ส่วนต่อมาได้แก่ คณะกรรมการบริหารพรรคในระดับชาติ มีจำนวน 28 คน ประกอบด้วยสมาชิกสหภาพการค้า 12 คน ตัวแทนสตรีที่เลือกจากที่ประชุมพรรค 5 คน ตัวแทนพรรคในเขตเลือกตั้ง 7 คน สมาคมวิชาชีพและสหกรณ์ 3 คน และเหรียญก 1 คน ท้ายสุดคือ สมาชิกพรรค ลักษณะการจัดองค์กรภายในพรรค หัวหน้าพรรคเป็นเพียงหัวหน้าของสมาชิก

⁷ สมาคมดังกล่าวถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ สาขาพรรคในระดับท้องถิ่นในเวลาต่อมา

⁸ Dennis Kavanagh, British politics : continuities and change [4th], (Oxford : Oxford University Press, 2000) p.160

ภายในรัฐสภาอยู่ในตำแหน่งตามวาระละ 1 ปี หรือหากพรรคเป็นรัฐบาลก็อยู่ในตำแหน่งจนถึงการเลือกตั้งครั้งใหม่ หัวหน้าพรรคไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการกำหนดนโยบายพรรคเพราะต้องร่วมกำหนดกับที่ประชุมพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคในระดับชาติ สมาชิกพรรคเป็นองค์ประกอบส่วนสำคัญและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของพรรคอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่า พรรคแรงงานมีโครงสร้างพรรคที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคในระดับหนึ่ง สำหรับภาพรวมระบบพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษสามารถสรุปถึงลักษณะสำคัญได้ดังนี้⁹

1) เกิดจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมอังกฤษ และการไม่มีความขัดแย้งกันในเรื่องกฎหมายทำให้ความเห็นทางการเมืองและนโยบายเป็นไปได้อย่างพรรคการเมืองทั้งสองพรรค

2) พรรคการเมืองทั้งสองพรรคมีสมาชิกกลุ่มใหญ่ มีสาขาพรรคอยู่ทั่วประเทศ มีการเก็บเงินจากสมาชิกจำนวนมาก และยังมีกลุ่มผลประโยชน์ให้การสนับสนุนทางการเงินอีกส่วนหนึ่ง

3) พรรคการเมืองอังกฤษมีลักษณะรวมอำนาจมากกล่าวคือ อำนาจมักจะเป็นของส่วนกลาง สาขาของพรรคในท้องถิ่นมีอำนาจน้อย การกำหนดนโยบาย การแสดงความคิดเห็น แม้แต่การเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมักขึ้นอยู่กับสำนักงานใหญ่ในเมืองหลวง

4) พรรคการเมืองในอังกฤษไม่สู้จะทำตามอุดมการณ์มากนัก ผู้นำพรรคมักใช้เหตุผลเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและการเมืองในแต่ละเวลา แต่มิได้หมายความว่าพรรคการเมืองจะละเลยอุดมการณ์ไปเสียทั้งหมด จึงถือได้ว่าเป็นพรรคที่มีลักษณะกึ่งอุดมการณ์

5) ผู้นำพรรคมีความสำคัญ หากพรรคใดได้ผู้นำที่มีความสามารถเป็นที่ยอมรับ มักจะนำพรรคให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะคนอังกฤษนิยมเลือกพรรคมากกว่าตัวบุคคล

6) ระเบียบวินัยของพรรคมีความเข้มงวด พร้อมกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรค

7) รากฐานการแบ่งชนชั้นมักจะแบ่งตามฐานะทางเศรษฐกิจ คนที่ร่ำรวยมักเลือกพรรคอนุรักษนิยม ชนชั้นที่มีวิชาชีพชั้นกลางนักธุรกิจขนาดย่อมพ่อค้ามักเลือกพรรคเสรีนิยม และกลุ่มคนงานมักจะเลือกพรรคแรงงาน

ลักษณะของระบบพรรคการเมืองอังกฤษ หากพิจารณาว่ามีการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนมากนัก เพียงใด จะเห็นได้ว่านอกจากโครงสร้างของพรรคแรงงานที่ให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรคในระดับหนึ่งตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จากสภาพการต่อสู้ระหว่างกลุ่มชนชั้นที่มีมาโดยตลอดทำให้การเมืองอังกฤษวิวัฒนาการจนนำไปสู่หลักการมีผู้แทนและพรรคการเมือง โดยในการเลือกตั้ง

⁹ อนันต์ เกตุวงศ์, ระบบการปกครอง แบบรัฐสภาของประเทศไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514) น.77-78

ประชาชนจะพิจารณาจากนโยบายพรรคโดยมิได้ยึดติดกับตัวบุคคล พรรคการเมืองในอังกฤษจึงมีบทบาทสำคัญและมีอิทธิพลเหนือตัวสมาชิกหรือผู้แทนของพรรค ดังนั้นแม้ว่ากฎหมายอังกฤษจะไม่มีบทบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค แต่กลับปรากฏว่าผู้แทนอิสระแทบจะไม่มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง ส่งผลทำให้ผู้แทนต้องพึ่งพาพรรคการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างมาก

ตาราง 2. ตารางแสดงจำนวนสมาชิกสภาสามัญที่ได้รับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2549¹⁰

พรรคการเมือง	จำนวนสมาชิกสภาสามัญ
พรรคแรงงาน (Labour)	356
พรรคอนุรักษนิยม (Conservative)	198
พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal)	62
พรรคการเมืองอื่นๆ	29
ผู้สมัครอิสระ	1
รวม	646

นอกจากนี้เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองโดย ผู้คุมคะแนนเสียงในสภา (Whips) การลงคะแนนเสียงของสมาชิกหรือผู้แทนของพรรคต้องเป็นไปตามคำสั่งหรือมติพรรค พรรคการเมืองในอังกฤษจึงเป็นพรรคที่มีระเบียบวินัยอยู่ภายใต้มติพรรคอย่างเคร่งครัด พรรคการเมืองสามารถควบคุมสมาชิกและผู้แทนของพรรคในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในทุกส่วน จากผลของวิวัฒนาการที่ดำเนินมาเป็นเวลานานเช่นนี้ ทำให้สภาพของหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนไม่ปรากฏขึ้นในระบบพรรคการเมืองอังกฤษ จะมีหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่พอเห็นได้อยู่บ้างก็แต่เพียงในส่วนที่พรรคการเมืองอังกฤษไม่มีการกำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค และยังมีกระบวนการให้มีการออกเสียงภายในพรรคในเบื้องต้นเพื่อหามติ จากนั้นเมื่อพรรคมีมติอย่างไรแล้วจึงเป็นเรื่องที่สมาชิกทุกคนต้องปฏิบัติตาม อันแตกต่างกับในบางประเทศที่ไม่ให้โอกาสผู้แทนแม้กระทั่งการให้ออกเสียงภายในพรรค แต่จะเป็นลักษณะของการสั่งการให้ผู้แทนออกเสียงตามที่

¹⁰ www.parliament.uk

ผู้บริหารพรรคกำหนดโดยผ่านการควบคุมของวิปเดียว นอกจากนี้ข้อเสียของระบบพรรคการเมืองอังกฤษอีกประการหนึ่งคือ การไม่กระจายการมีส่วนร่วมทางการเมืองไปสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและการไม่คำนึงถึงหลักอำนาจอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคที่ต้องให้อำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบายพรรค การเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นของสมาชิกพรรคทุกคน ระบบพรรคการเมืองอังกฤษจะมีลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง สาขาพรรคในท้องถิ่นมีอำนาจน้อยมาก การกำหนดนโยบาย การเสนอตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งมักขึ้นอยู่กับส่วนกลางแทบทั้งสิ้นตัวอย่างเช่น การคัดเลือกผู้สมัครของพรรคอนุรักษนิยม ที่สาขาพรรคทำหน้าที่เพียงค้นหาผู้สมัครและส่งบัญชีรายชื่อให้สำนักงานใหญ่พิจารณา การคัดเลือกของสำนักงานใหญ่กระทำโดยการสัมภาษณ์ผู้สมัครโดยตรงของประธานพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรค และอาจมีกิจกรรมอื่นให้ผู้สมัครเข้าร่วมเช่น การอภิปราย การเขียนบทความ¹¹ เท่านั้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ในสภาของผู้แทนอังกฤษมีลักษณะที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด การขัดขึ้นไม่ปฏิบัติตามมติพรรคหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจภายในพรรคถือเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งอาจมีโทษถึงขั้นถูกขับออกจากพรรค พรรคการเมืองอังกฤษจึงมีอิทธิพลอยู่เหนืออิสระในการตัดสินใจของผู้แทนอย่างมั่นคง อย่างไรก็ตามระบบพรรคการเมืองอังกฤษยังเคารพในเสรีภาพของผู้แทนโดยไม่มีบทบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคและหากผู้แทนลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคก็ไม่มีผลกระทบต่อสมาชิกภาพการเป็น ผู้แทนแต่อย่างใด ผู้แทนผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้ต่อไป หากจกมีผลกระทบก็เมื่อถึงคราวเลือกตั้งครั้งต่อไป ทั้งนี้เพราะดังที่กล่าวมาแล้วว่าประชาชนอังกฤษนิยมเลือกพรรคมากกว่าตัวบุคคล อาจส่งผลทำให้ผู้แทนผู้นั้นไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่งเท่านั้น

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังประกาศอิสรภาพในช่วงเริ่มแรก รัฐบาลของประธานาธิบดีจอร์จ วอชิงตัน ได้บริหารประเทศโดยปราศจากพรรคการเมืองเนื่องด้วยแนวคิดในขณะนั้นที่ไม่เห็นด้วยกับการให้นักการเมืองแบ่งแยกออกเป็นฝักฝ่ายและไม่ต้องการให้มีพรรคฝ่าย

¹¹ ซึ่งนับว่ามีข้อดีอยู่บ้างตรงที่มีการริเริ่มเสนอรายชื่อโดยผ่านการสรรหาจากตัวแทนในท้องถิ่น แตกต่างจากพรรคการเมืองบางประเทศที่อำนาจในการคัดสรรตัวผู้สมัครเป็นของหัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเท่านั้น ซึ่งขัดกับหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคอย่างชัดเจน ดูสมบัติ อารังธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2543) น.170

ด้านทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองในอเมริกาได้ถือกำเนิดโดยมีวิวัฒนาการเริ่มต้นจากความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจและต่างประเทศภายในรัฐบาลระหว่างนายโทมัส เจฟเฟอร์สัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกับนายอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน โดยนายอเล็กซานเดอร์มีแนวคิดสนับสนุนให้รัฐบาลรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีนโยบายที่คำนึงถึงประโยชน์ของนักธุรกิจและพ่อค้า ภายหลังเป็นผู้ก่อตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกชื่อ พรรคเฟเดอรัลลิสต์ (The Federalist Party) จากนโยบายดังกล่าวทำให้นายเจฟเฟอร์สัน ซึ่งมีแนวคิดที่ไม่เห็นด้วยลาออกจากรัฐบาลและก่อตั้งพรรคการเมืองชื่อ พรรคแอนตี้ - เฟเดอรัลลิสต์ (Anti - Federalist Party) ซึ่งเป็นพรรคที่มีนโยบายสร้างความเสมอภาคให้กับประชาชน มุ่งกระจายอำนาจและคำนึงถึงผลประโยชน์ของพ่อค้ารายย่อย กรรมกรและชาวนาชาวไร่ขึ้น ภายหลังพรรคแอนตี้ - เฟเดอรัลลิสต์ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น พรรคเจฟเฟอร์โซเนียน - รีพับลิกัน และมีการเปลี่ยนชื่ออีกครั้งเป็น พรรคเดโมแครต - รีพับลิกัน (Democrat - Republican Party) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งหลายครั้งต่อมา ในทางตรงกันข้ามพรรคเฟเดอรัลลิสต์ก็กลับลดบทบาทและสิ้นสุดอำนาจลงในปี ค.ศ.1816

หลังจากนั้นในช่วงปี ค.ศ.1824 ได้เกิดปัญหาขัดแย้งภายในพรรคเดโมแครต - รีพับลิกันเกี่ยวกับผู้ที่จะดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เป็นสาเหตุให้สมาชิกพรรคแตกแยกออกเป็นหลายกลุ่ม สมาชิกกลุ่มหนึ่งนำโดยนายแอนดรู แจ็คสัน ได้แยกกลุ่มออกไปตั้งพรรคเดโมแครต (Democrat Party) ขึ้น ส่วนสมาชิกอีกกลุ่มที่เรียกชื่อว่า เนชั่นแนลรีพับลิกัน ได้เข้าร่วมกับสมาชิกกลุ่มอื่นตั้งพรรควิก (Whig Party) การเมืองในประเทศอเมริกาขณะนั้นจึงเป็นการสับเปลี่ยนอำนาจระหว่างพรรคเดโมแครตกับพรรควิก เป็นเวลากว่า 20 ปี จนกระทั่งในปี ค.ศ.1854 เกิดปัญหาเรื่องทาส พรรควิกต้องประสบปัญหาจากเรื่องดังกล่าวอย่างรุนแรงจนทำให้พรรคต้องล่มสลายลงในปี ค.ศ. 1856 กลุ่มวิกทางเหนือได้ร่วมกับกลุ่มชาวนาจัดตั้ง พรรครีพับลิกัน (Republican) ขึ้น ระบบพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา จึงกลายเป็นระบบที่มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง 2 พรรค คือ พรรคเดโมแครตกับพรรครีพับลิกัน นับแต่นั้นจนถึงปัจจุบัน

ในด้านโครงสร้างของพรรค¹² พิจารณาจากพรรคการเมืองที่มีบทบาทในสภาทั้งสองพรรค พบว่ามีลักษณะโครงสร้างพรรคคล้ายคลึงกันกล่าวคือ มีการจัดองค์กรแบ่งเป็นองค์กรพรรคระดับชาติอันได้แก่ ที่ประชุมพรรคซึ่งประกอบด้วยสมาชิกพรรคในมลรัฐและเขตต่างๆ มีการประชุมทุกๆ 4 ปี เพื่อทำหน้าที่กำหนดตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี และคณะกรรมการพรรคระดับชาติซึ่งเป็นหน่วยงานประจำของพรรค นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่อิสระไม่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการพรรคระดับชาติ และส่วนต่อมาได้แก่ องค์กรพรรคในระดับมลรัฐและท้องถิ่นที่ประกอบด้วย องค์กรพรรคระดับมลรัฐ (State) มีคณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานของพรรคในแต่ละมลรัฐ โดยมีหน้าที่หลักคือ หาเงินสนับสนุนเข้าพรรค การหาเสียงเลือกตั้งและการเรียกประชุมพรรคภายในเขตมลรัฐ องค์กรพรรคระดับเขตเลือกตั้ง (District) ซึ่งเป็นองค์กรพรรคในระดับที่ไม่ได้มีการรวมกลุ่มกันอย่างแน่นอน มักเป็นคณะกรรมการชั่วคราวที่มุ่งสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคบางตำแหน่ง องค์กรพรรคระดับเคาน์ตี (County) มีคณะกรรมการพรรคระดับเคาน์ตี ทำหน้าที่ร่วมมือกับองค์กรพรรคระดับต่าง ๆ ในการหาเสียงเลือกตั้ง สนับสนุนสมาชิกพรรคให้สมัครรับเลือกตั้ง หาเงินเข้าพรรคและแนะนำให้คณะกรรมการพรรคระดับชาติแต่งตั้งสมาชิกพรรคที่เหมาะสมเข้าดำรงตำแหน่งสำคัญของพรรค องค์กรพรรคระดับนคร (Word) เฉพาะในนครที่มีประชากรอยู่หนาแน่นจะมีคณะกรรมการพรรคระดับนี้ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ทำายสุดขององค์กรพรรคระดับหน่วยเลือกตั้ง (Precint) ซึ่งมีอยู่มากกว่า 100,000 หน่วย มีสมาชิกในระดับนี้อยู่จำนวนมาก ในส่วนการบริหารจัดการภายในพรรค พรรคการเมืองอเมริกาไม่ได้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหารและคณะกรรมการของพรรคในระดับสูง แต่อยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคในแต่ละระดับที่มีอำนาจอิสระและมีความผูกพันกับสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่นตัวอย่างเช่น ระบบพรรคการเมืองอเมริกาไม่ได้ให้อำนาจผู้บริหารพรรคในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคเพราะกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคทั้งการเลือกตั้งเบื้องต้นหรือไพรมารี (Primary election) หรือการประชุมคอคัส (Caucas) ล้วนแต่เป็น

¹² 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 ,George C.Edwards III, Martin P. Wattenberg, Robert L.Lineberry. Government in America : people, politics, and policy, (New York: Pearson/Longman, 2006) pp.237-238

การเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือสมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมเป็นสำคัญ¹³ การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รองประธานาธิบดี ประธานาธิบดี) และในระดับท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี ผู้ว่าการมลรัฐ) ต้องเริ่มต้นจากมติของคณะกรรมการสาขาพรรคในระดับหน่วยเลือกตั้ง (Precint) ซึ่งเป็นระดับล่างและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นลำดับขั้นขึ้นมา ถ้าคณะกรรมการพรรคในระดับล่างไม่เห็นด้วย คณะกรรมการพรรคในระดับสูงขึ้นไปย่อมไม่มีอำนาจที่จะกำหนดตัวผู้สมัครได้เอง ลักษณะดังกล่าวถือเป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองอเมริกาสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในระดับที่เข้มแข็งและมั่นคง

¹³ ดังเห็นได้จากการคัดเลือกตัวแทนของพรรคเพื่อเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในการเลือกตั้งวันที่ 4 พฤศจิกายน 2551 ทั้งพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันต่างใช้วิธีการคัดเลือกตัวแทนพรรคโดยอ้อมด้วยการให้ ผู้แทนของสมาชิกพรรคในแต่ละรัฐ หรือ delegate (พรรครีพับลิกันมี delegate ในแต่ละรัฐรวม 2,380 คน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ มาจากผู้แทนสาขาพรรคในแต่ละรัฐเรียกว่า pledged delegate จำนวน 1,917 คน และสมาชิกที่เป็นกรรมการของที่ประชุมพรรคระดับชาติหรือ unpledged delegate จำนวน 463 คน ส่วนพรรคเดโมแครตมี delegate ในแต่ละรัฐรวม 4,049 คน เป็นผู้แทนสาขาพรรค 3,253 คน และเป็น superdelegate ที่ประกอบด้วยคณะกรรมการระดับชาติของพรรคและผู้ที่ได้รับเลือกจากกลุ่มบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมือง อาทิ วุฒิสมาชิก ผู้ว่าการรัฐ ฯลฯ จำนวน 796 คน) เป็นผู้ออกเสียงเลือกตัวแทนพรรค หรือ candidate ไปชิงตำแหน่งประธานาธิบดี วิธีการคัดเลือกเริ่มต้นจากการจัดให้มีการประชุมออกเสียงของสมาชิกพรรคทั้งหมดในแต่ละรัฐ (บางมลรัฐกำหนดให้เป็นการออกเสียงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด) เพื่อแสดงว่าต้องการให้ผู้เสนอตัวคนใดเป็นตัวแทนของพรรคตน จากนั้นให้คิดอัตราส่วนจำนวนผู้แทนสมาชิกพรรคที่ผู้เสนอตัวแต่ละคนได้รับจากคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคหรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด ผู้เสนอตัวคนใดได้คะแนนเสียงมากย่อมได้สัดส่วนของผู้แทนสมาชิกพรรคมากลดหลั่นกันลงไป แล้วผู้แทนพรรคทั้งหมดจะไปประชุมพรรคในระดับชาติ (National Convention) เพื่อลงคะแนนเลือกตัวแทนพรรคเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีต่อไป (ทั้งนี้ตัวแทนพรรครีพับลิกันต้องได้คะแนนจากผู้แทนสมาชิกพรรคเกินกึ่งหนึ่งคือ 1,191 เสียง ในขณะที่พรรคเดโมแครต ต้องได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งคือ 2,025 เสียง)

3.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของระบบพรรคการเมืองเยอรมันระยะแรกอยู่ในช่วงที่พรรคการเมืองไม่เป็นที่ยอมรับจากสังคมทั้งนี้เป็นผลมาจากแนวคิดของ G.W.F.Hegel ซึ่งเห็นว่าปัจเจกชนจะอยู่ในรัฐได้ต่อเมื่อรัฐมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังนั้นการตั้งพรรคการเมืองจึงถูกมองว่าเป็นกลุ่มกำลังของคนส่วนน้อยหรือกลุ่มที่บังเอิญมีผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน กลุ่มเหล่านี้จึงควรได้รับการจัดการเสียตั้งแต่ต้น อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาต่อมาความจำเป็นที่ต้องมีพรรคการเมืองเริ่มได้รับการยอมรับโดยทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองทฤษฎีแรกของ Arnold Ruge ที่มองว่าพรรคการเมืองเป็นก้าวอย่างจากการวิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติด้วยการลงมือดำเนินการและเห็นว่าการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองดำเนินงานอย่างอิสระจะส่งผลให้เกิดการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผลจริง¹⁴ ด้วยแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้ในช่วงเวลานั้นกลุ่มการเมืองทั้งหลายได้มีการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกันคือ เป็นพรรคของผู้มีชื่อเสียงและมีฐานะในสังคม การบริหารพรรคจำกัดอยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค กิจกรรมของพรรคเน้นบทบาทในสภาซึ่งแสดงออกโดยผู้แทน สภาการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคและหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนจึงยังไม่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว

จนกระทั่งเข้าสู่ช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1871 ที่มีการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร รัฐบาลเข้ามาโดยได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์จึงไม่จำต้องขึ้นต่อรัฐสภา ทำให้พรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีอิทธิพลต่อรัฐบาล ลักษณะดังกล่าวได้สิ้นสุดลงภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ มีการนำระบอบรัฐสภามาใช้โดยเพิ่มเติมให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชน พรรคการเมืองจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทและมีอิทธิพลต่อรัฐบาล มีการกำหนดให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนอย่างเคร่งครัดส่งผลทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นหลายพรรค แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดปัญหาสำคัญอันเกิดจากการที่ไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถได้คะแนนเสียงในสภาเกินกว่ากึ่งหนึ่ง รัฐบาลอยู่ในสภาพของรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพมีการแย่งชิงผลประโยชน์กันอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมีการก่อตั้งพรรคการเมืองซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วเป็นพรรคที่ปฏิเสธการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่อาศัยรูปแบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องกำบังเพื่อเข้ามาทำลายระบอบการปกครองชื่อว่า พรรคนาซี หรือมีชื่อทางการว่า พรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาตินิยม (NSDAP)

¹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1 น.131-140

มี A. Hitler เป็นหัวหน้าพรรคขึ้น พรรคการเมืองดังกล่าวมีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนจำนวน มาก มีสมาชิกพรรคมากถึง 3.9 ล้านคน ส่งผลทำให้ Hitler ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีและได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ (Gesetz Zur Sicherung der Einbeitz von Partei Staat) เพื่อให้ประเทศมีพรรคนาซีเป็นพรรคการเมืองเพียง พรรคเดียวจนกระทั่งสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 พรรคนาซีจึงยุติบทบาทลงพร้อมกับนโยบายของ พรรคที่สร้างความหายนะให้กับประเทศชาติอย่างมหาศาลตามมา

ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือ กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ขึ้นในปี ค.ศ. 1949 และประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง (Parteiengesetz) ในเวลาต่อมา กฎหมายทั้งสองฉบับได้วางรากฐานระบบพรรคการเมืองเยอรมัน โดยบัญญัติให้ระบบรัฐสภาเป็นระบบรัฐสภาคู่ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ให้ระบบการเลือกตั้งแบบผสมโดยในระบบสัดส่วนพรรคการเมืองต้องได้รับคะแนน เสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงของประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจึงจะได้รับที่นั่ง ในสภา เงื่อนไขดังกล่าวทำให้จำนวนพรรคการเมืองซึ่งมีถึง 11 พรรค ลดลงเหลือพรรคที่มี บทบาทในสภาเพียง 4 พรรคคือ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน (SPD) พรรคอนุรักษนิยม (CDU/CSU) พรรคเสรีนิยม (FDP) และพรรคกรีน (Green Party) มาจนถึงปัจจุบัน

ลักษณะของระบบพรรคการเมืองเยอรมันหากพิจารณาว่ามีการรองรับหลัก ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนเพียงใดแล้ว เห็นได้ว่า ระบบพรรคการเมืองเยอรมันนอกจากมีบทบัญญัติที่รองรับเสรีภาพในการจัดตั้งพรรค การเมืองในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ว่า “พรรคการเมืองมีส่วนในการก่อตัวของ เจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน การตั้งพรรคการเมืองย่อมกระทำได้โดยเสรี...” อันเป็นการ บัญญัติรองรับเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่ต้องเข้าสู่ระบบการจด ทะเบียน ส่งผลให้รัฐไม่อาจออกกฎหมายมากำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนต่อ นายทะเบียนก่อนมีสถานะเป็นพรรคการเมืองอันเท่ากับเป็นการจำกัดเสรีภาพทางการเมืองของ ประชาชนแล้ว กฎหมายพื้นฐานเยอรมันมาตรา 19 อนุมาตรา 3 ยังได้รับรองสิทธิของพรรค การเมืองโดยบัญญัติว่า “บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายย่อมมีผลใช้บังคับ กับนิติบุคคลภายในประเทศได้ด้วยเท่าที่สภาจะอำนวยความสะดวกให้ใช้บังคับได้” อันส่งผลให้พรรค การเมืองมีและได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกันบุคคลธรรมดาที่กฎหมายเปิดโอกาส ให้ร้องเรียนต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ตนถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานได้อีกประการหนึ่ง

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงหลักความเสมอภาค ระบบพรรคการเมืองเยอรมันโดยยังได้รองรับ ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง¹⁵ ไว้ในกฎหมายพื้นฐาน ทั้งนี้เนื่องจากหากปล่อยให้รัฐมีการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยไม่เท่าเทียมกัน การสร้างเจตจำนงโดยเสรีในหมู่ประชาชนย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง E.W. Fuss ได้ให้คำจำกัดความของความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองว่าหมายถึง ความเป็นไปได้อันไม่จำกัด (เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองอื่นๆ) ที่จะก่อตั้ง ขยายกิจการ เพิ่มจำนวนสมาชิก โฆษณาหาเสียง สมัครรับเลือกตั้ง และดำเนินการตามขั้นตอนของการเลือกตั้ง เป็นการกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องหยุดยั้งการกระทำที่เป็น การเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง ในขณะเดียวกันต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน หากรัฐสนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียว การดำเนินการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น ในเรื่องของการแบ่งเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาทางวิทยุโทรทัศน์ การที่สถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐให้สิทธิออกอากาศเฉพาะพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาโดยไม่คิดมูลค่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยตัดสินว่า เป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคข้อนี้ อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริง พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีความแตกต่างอันส่งผลให้พรรคมีความเข้มแข็งที่ต่างกันไป การที่รัฐรองรับหลักความเสมอภาคข้อนี้ ไม่ได้ทำให้รัฐสามารถทำให้พรรคการเมืองทุกพรรคเข้มแข็งเท่าเทียมกันได้ แต่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องพยายามให้โอกาสแก่ทุกพรรคให้สามารถพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้อย่างเท่าเทียมกันต่อไป

ประการต่อมา จากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่ประเทศเยอรมันประสบหายนะจากการครองอำนาจของพรรคนาซี กฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 अनुมาตรา 1 ประโยคที่ 3 ยังได้บัญญัติว่า “การจัดองค์กรและระเบียบข้อบังคับของพรรคจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย” อันได้แก่หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง พรรคการเมืองเยอรมันต้องให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรค แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าพรรคต้องให้สมาชิกพรรคเป็นผู้ตัดสินปัญหาในทุกเรื่องและไม่ได้หมายความว่าไม่ต้องมีคณะกรรมการบริหารพรรค กล่าวคือความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การบริหารพรรคที่มีประสิทธิภาพยังคงมีอยู่ แต่ต้องไม่ถึงขนาดที่เป็นการลดความสำคัญของ

¹⁵ หลักการดังกล่าวมิได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน แต่เป็นหลักการที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาทางวิชาการ และได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยพัฒนามาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองและหลักความเสมอภาคทั่วไป อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะให้ความสำคัญคุ้มครองความเสมอภาคของพรรคการเมืองในระดับที่เข้มงวดมากกว่า

สมาชิกพรรคให้กลายเป็นเพียงบริวารของผู้บริหารพรรค สมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วมเริ่มต้นสนใจในปัญหาสำคัญ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามจำกัดอำนาจของผู้บริหารพรรคให้ลดลง ซึ่งเมื่อพรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคแล้วการดำเนินงานของพรรคการเมืองอันเปรียบเสมือนองค์กรที่ย่อขนาดก็จะสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง สภาพของหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ ลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง อาจวางหลักเกณฑ์ได้ดังนี้

- 1) สมาชิกพรรคต้องมีความเสมอภาคในการลงคะแนนเสียง ในกรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิในการตัดสินใจของสมาชิกพรรค
- 2) พรรคการเมืองต้องแบ่งความรับผิดชอบภายในพรรคให้แก่สาขาพรรค โดยแต่ละสาขาพรรคต้องมีการแบ่งองค์กรภายในสาขาและสามารถวางระเบียบภายในสาขาได้อย่างอิสระ
- 3) ผู้ดำรงตำแหน่งภายในพรรคทุกระดับต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกพรรคทั้งหมด การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องกระทำโดยที่ประชุมสมาชิกพรรคในแต่ละสาขาพรรค พรรคการเมืองเยอรมัน¹⁶ การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจะกระทำในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรคซึ่งทำให้สมาชิกในสาขาพรรคทั่วไปไม่สามารถมีส่วนร่วมจึงมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวหลายแนวทาง¹⁷ แต่พบว่า เป็นการยากที่จะนำแนวทางเหล่านั้นมาใช้ได้อย่างได้ผลทางออกที่เป็นไปได้คือการตัดข้อความที่ว่า "หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค"¹⁸ เพื่อให้การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องทำโดยที่ประชุมสมาชิกในสาขาพรรคทุกคนอันจะเป็นการสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากกว่า
- 4) การเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งภายในพรรคทุกระดับเป็นการมอบอำนาจเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดให้การดำรงตำแหน่งเป็นไปตามวาระ ที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอน
- 5) มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคโดยให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรคทุกคน หรือที่ประชุมผู้แทนของสมาชิกพรรค
- 6) การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญต้องใช้วิธีการลงคะแนนลับ ไม่เปิดเผย

¹⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน", วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 17, น.24 – 25 (กันยายน 2530)

¹⁷ โดยมีผู้เสนอให้ใช้ระบบการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ ระบบ Primaries

¹⁸ โปรดดูกฎหมายเลือกตั้งประเทศเยอรมัน มาตรา 21

สำหรับผลของการฝ่าฝืนไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันมาตรา 3 ได้บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่ง (BGB) ส่วนที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับเท่าที่ใช้บังคับได้ ดังนั้นจึงสามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 134 BGB มาใช้บังคับอันมีผลทำให้ระบียบหรือข้อบังคับพรรคที่ฝ่าฝืนไม่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองมีผลเป็นโมฆะและยังทำให้มติหรือการดำเนินการตามระเบียบข้อบังคับนั้นมีผลเป็นโมฆะตามไปด้วย ทั้งนี้บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ

ประเด็นสำคัญประการต่อมาคือ ระบบพรรคการเมืองเยอรมันได้รองรับเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนไว้ในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 38 อนุมาตราแรก ประโยคที่ 2 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์รัฐของเยอรมัน เป็นผู้แทนของชนชาวเยอรมันทั้งมวลและในฐานะเช่นนี้เขาเหล่านี้ไม่ต้องมีความผูกพันใดๆ ต่ออาณัติหรือคำสั่งใดๆ และให้เชื่อฟังมโนธรรมประจำใจของตนแต่เพียงประการเดียวเท่านั้น” (They shall be representatives of the whole people, not bound by orders and instructions and shall be subject only to their conscience) โดยบทบัญญัตินี้ได้สร้างหลักการที่เป็นหลักประกันเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักเสรีภาพที่เป็นหลักประชาธิปไตยพื้นฐานสำคัญขึ้นประการหนึ่งคือ หลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทน หรือหลัก *freies Mandat* หลักการนี้เป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนมอบอำนาจตัดสินใจให้กับผู้แทน ผู้แทนจึงต้องมีอิสระในการตัดสินใจแทนประชาชน เป็นหลักการที่รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและเป็นหลักประกันที่ดีสำหรับผู้แทนไม่ให้อำนาจของมติพรรคหรือคำสั่งของผู้บริหารพรรค นักกฎหมายเยอรมันมองว่าหลักการดังกล่าวไม่ได้กระทบกระเทือนบทบาทของพรรคการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติและในขณะเดียวกันก็ได้หมายความว่า หลักการนี้จะขัดกับหลักการปกครองที่มีพรรคการเมืองเป็นสถาบันสำคัญที่ต้องดำรงไว้ซึ่งความเข้มแข็งและระบียบวินัยของพรรค¹⁹ ทั้งนี้เนื่องจากการตัดสินใจของผู้แทนในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากพอจนผู้แทนแต่ละคนไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจในทุกประเด็นปัญหาได้ด้วยตนเอง การตัดสินใจในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพจึงเกิดขึ้นจากการร่วมกันทำงานภายในพรรคการเมือง หลักการนี้จึงเป็นเพียงการกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้แทนไว้ในหลักการทั่วไป สมาชิกที่ต้องการไต่เต้าเพื่อเป็นนักการเมืองอาชีพย่อมต้องมีความผูกพันทางการเมืองตามความเป็นจริงต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด อีกทั้งหากพรรคการเมืองมีการพัฒนาโครงสร้าง การจัดองค์กรภายใน ตลอดจนมติพรรคที่

¹⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เจริญวรรคที่ 1 น. 7

เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ความจำเป็นที่ผู้แทนจะฝ่าฝืนมติพรรคย่อมไม่มีทางเกิดขึ้น กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์แบบแยกชั่วคราวระหว่างมติพรรคกับอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนจะเกิดขึ้นต่อเมื่อพรรคการเมืองดำเนินการหรือมีมติพรรคในลักษณะที่ขัดต่อหลักประชาธิปไตยอย่างสิ้นเชิงซึ่งในสภาพเช่นนั้นเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้แทนย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบพรรคการเมืองเยอรมันเชื่อว่าเมื่อนักการเมืองมีความผูกพันทางการเมืองตามความเป็นจริงต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดแล้ว ความผูกพันดังกล่าวจะเข้มแข็งจนไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายเพิ่มเติมอีก มิฉะนั้นแล้วกลุ่มของผู้กุมอำนาจที่แท้จริงภายในพรรคที่มีอำนาจมากอยู่แล้วก็จะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นหากผู้แทนแต่ละคนไร้ซึ่งเสรีภาพที่ได้รับการรองรับโดยกฎหมายซึ่งมีสถานะสูงสุด

3.4 ประเทศสวิสเซอร์แลนด์

การปกครองในระบบประชาธิปไตยถือเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Principle) ที่ให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยโดยเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยมีความเสมอภาคมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน อันแตกต่างจากหลักกติกาเสียงข้างมาก (Majority Rule) ที่ยึดถือแต่เพียงจำนวนเสียงข้างมากเป็นที่ตั้ง ในประเทศสวิสเซอร์แลนด์การแบ่งสรรอำนาจแบบสัดส่วนถูกนำมาใช้ในช่วงราว ค.ศ.1960 โดยเรียกระบบการปกครองรูปแบบนี้ว่า ระบบคอนโซซิเอชันนอล (Consociational Democracy) หรือประชาธิปไตยแบบสัดส่วน²⁰ อันเป็นระบบการปกครองที่ความขัดแย้งถูกจัดการโดยการดึงทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วม (Policy of Accommodation) เป็นกระบวนการตัดสินใจที่ใช้หลักการประนีประนอมมากกว่าการแข่งขันเพื่อให้ได้เสียงข้างมาก เป็นการทำลายหลักการยึดมั่นในกติกาเสียงข้างมากลง ทั้งยังเป็นการช่วยลดแรงต่อต้านจากกลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคมให้หมดไป ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุผลสำคัญที่ว่าประเทศสวิสเซอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีกลุ่มคนหลากหลายเชื้อชาติ ศาสนา ภาษาและวัฒนธรรมอาศัยอยู่ร่วมกัน การปกครองระบอบนี้จึงทำให้แต่ละกลุ่มชนสามารถดำเนินชีวิตได้ตามวิถีของตนโดยต่างรับรู้ในวัฒนธรรมอันหลากหลายของเพื่อนร่วมชาติ

การแบ่งสรรอำนาจให้ทุกกลุ่มเข้ามีส่วนร่วมเริ่มต้นจากการเลือกตั้งเพื่อคัดเลือกสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเข้าไปทำหน้าที่ในสภาแห่งชาติ ระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (Party List)

²⁰ สิริพรรณ นกสวน, “พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบสัดส่วน”, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 5 ปีที่ 9, น.14 – 18 (มิถุนายน – กรกฎาคม 2547)

ของสวิสเซอร์แลนด์มีจุดเด่นอยู่ที่การให้ประชาชนเป็นผู้จัดลำดับผู้สมัครเองโดยการเขียนชื่อผู้สมัครลงในบัตรเลือกตั้งหรืออาจขีดฆ่าชื่อผู้สมัครบางคนออกก็ได้ว่า โดยระบบนี้พรรคการเมืองไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดตัวผู้สมัคร เท่ากับเป็นการลดทอนอำนาจของพรรคการเมืองและโอนอำนาจนี้ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยตรง ในด้านรูปแบบรัฐบาลที่แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 26 แคนตัน (Cantons) รัฐบาลกลางจะปล่อยให้แต่ละ Canton ปกครองและตัดสินใจแก้ปัญหาท้องถิ่นได้เองโดยรัฐบาลกลางจะใช้ "หลักการได้สัดส่วน" (Proportionality) ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับประเทศประชาธิปไตยอื่นที่ถือหลักการ "ผู้ชนะได้ทั้งหมด" (Winner takes all) กล่าวคือไม่ว่าพรรคการเมืองจะแพ้หรือชนะการเลือกตั้ง ก็สามารถเลือกตัวแทนของตนเข้ามามีส่วนแบ่งตามสัดส่วนในการใช้อำนาจบริหารได้ เป็นการสร้างหลักประกันว่าในทุกกลุ่มการเมืองที่มีหลากหลายแนวคิดจะมีตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ฝ่ายบริหารจะอยู่ในรูปของคณะผู้บริหาร 7 คน รวมกันเป็นรัฐบาล (Federal Council) บุคคลเหล่านี้จะจัดสรรอำนาจโดยใช้สูตร (Magic Formula) 2 : 2 : 2 : 1 โดยพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก 4 พรรค จะร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลผสมตามสูตรที่กำหนดร่วมกัน ตัวอย่างเช่นในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ.2003 จากจำนวนที่นั่งในสภาแห่งชาติทั้งหมด²¹ 200 ที่นั่ง พรรค Swiss People's ได้ 55 ที่นั่ง (ทำให้ได้สัดส่วนผู้บริหารในรัฐบาล 2 คน) พรรค Social Democratic ได้ 52 ที่นั่ง (2 คน) พรรค Radical Democratic ได้ 36 ที่นั่ง (2 คน) และพรรค Christian Democratic ได้ 28 ที่นั่ง (1คน) ลักษณะดังกล่าวทำให้รัฐบาลของประเทศมีเสถียรภาพ รูปแบบรัฐบาลผสมเช่นนี้ไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1959 จะมีการเปลี่ยนแปลงก็แต่เพียงสัดส่วนในสิทธิที่แต่ละพรรคพึงมี จำนวนที่นั่งในสภาของพรรคร่วมรัฐบาลมีจำนวนมาก ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านเหลือเพียงไม่กี่ที่นั่ง ทำให้ไม่อาจแสดงบทบาทที่สำคัญได้ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกทั้ง 7 คนที่ประกอบเป็นคณะรัฐบาล นอกจากนี้เมื่อตำแหน่งในรัฐบาลว่างลง ตำแหน่งจะถูกแทนที่โดยตัวแทนที่คัดเลือกมาจากพรรคการเมืองเดิมและหากเป็นไปได้ก็ต้องมาจากกลุ่มภาษา เพศ ศาสนาเดียวกันกับสมาชิกที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อรักษาสมดุลระหว่างกลุ่มภายในรัฐบาล

เมื่อพิจารณาลักษณะของระบอบการปกครองในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่เป็นไปตามลักษณะของประเทศที่มีความหลากหลายของกลุ่มคนแล้วอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการปกครองรูปแบบนี้อาจเป็นวิธีการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะตัวเหมาะสมกับประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่ได้ถือเป็นระบอบการปกครองที่เหมาะสมกับประเทศประชาธิปไตยทั่วไป โดยเฉพาะ

²¹ [http :](http://www.campusprogram.com/reference/en/wikipedia/p/po/politice_of_switzerland.html)

ประเทศที่ไม่มีความหลากหลายของกลุ่มคนหรือเชื้อชาติ เมื่อพิจารณาถึงข้อดีของระบอบการปกครองรูปแบบนี้ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ เป็นระบบพรรคการเมืองที่รองรับหลักความเสมอภาคที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่มในสังคมได้มีโอกาสเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจในการปกครองประเทศแทนตน ทำให้เสียงส่วนน้อยในประเทศได้รับการเคารพและให้มีสิทธิมีส่วนร่วมในการปกครองอันเท่าเทียมกับการยอมรับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยอันเป็นหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ ส่วนด้านเสถียรภาพของรัฐบาลก็สามารถพิจารณาได้ทั้งในข้อดีคือทำให้การประสานประโยชน์เป็นไปได้อย่างเหมาะสม ไม่เกิดสภาพการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจ รัฐบาลที่อยู่เป็นระยะเวลานานจะสามารถมองปัญหาได้อย่างชัดเจนและใช้ตำแหน่งที่ปราศจากการแข่งขันมุ่งแก้ปัญหาระยะยาวของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อเสียก็คือเสถียรภาพที่ปราศจากการเปลี่ยนแปลงย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ถ้าคณะผู้บริหารสุจริต มีความรู้ความสามารถ แต่จะเป็นไปในทางตรงกันข้ามหากผู้บริหารมุ่งแต่ทุจริตคอร์รัปชันหรือบริหารประเทศได้อย่างไร้ประสิทธิภาพ ฝ่ายค้านที่ทำหน้าที่ตรวจสอบขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังทำให้เกิดความเบื่อหน่ายซ้ำซากจำเจขาดการเปลี่ยนแปลงในสายตาประชาชน

4. ลักษณะของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่รองรับ หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

ลักษณะของพรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตยต้องเป็นพรรคการเมืองที่รองรับและนำหลักประชาธิปไตยมาพิจารณาและปรับใช้ภายในองค์กรตลอดจนโครงสร้างของพรรคด้วยการให้ความสำคัญและยอมรับว่า สมาชิกพรรคเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรค พรรคต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรค และปกครองพรรคให้เป็นไปตามมติของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากโดยคุ้มครองและรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกฝ่ายข้างน้อย ลักษณะของพรรคการเมืองในอุดมคติที่รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองได้อย่างสมบูรณ์สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.1 สมาชิกพรรคและการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค

สมาชิกพรรค ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการรองรับหลักประชาธิปไตยเข้ามาเป็นหลักการสำคัญหรือหัวใจของ

พรรคการเมืองมีสิ่งสำคัญที่เป็นรากฐานคือการให้สมาชิกพรรคทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารหรือดำเนินกิจกรรมทุกมิติกระบวนการภายในพรรค ระบบพรรคการเมืองต้องสร้างพรรคให้มีจุดเกาะเกี่ยวกับสมาชิกพรรคในจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะฟังมากได้ สมาชิกพรรคต้องเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลที่มีอุดมการณ์สอดคล้องกันเพื่อให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกที่มีความเป็นสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง ดังนั้นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคจึงเป็นสิ่งสำคัญที่พรรคการเมืองต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก พรรคการเมืองพึงต้องตระหนักว่าพรรคการเมืองจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้ต้องเกิดจากความศรัทธาของผู้ที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน ไม่เป็นพรรคการเมืองที่เป็นเสมือนกิจการส่วนตัวและยึดติดกับตัวผู้นำพรรคอันจักทำให้ประชาชนที่เข้าเป็นสมาชิกพรรคขาดทัศนคติในการมองการมีส่วนร่วมภายในพรรคเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตน ขาดความภูมิใจในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคซึ่งจะทำให้หลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรคไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงเพราะสมาชิกพรรคเข้าเป็นสมาชิกโดยไม่เห็นความสำคัญหรือไม่เกิดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของตน

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย รูปแบบพรรคมวลชน (Mass Party) ถือเป็นรูปแบบที่ทำให้ระบบพรรคการเมืองสามารถรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองได้มากที่สุด รูปแบบดังกล่าวมีที่มาจากการศึกษาลักษณะพรรคการเมืองในยุโรปตะวันตกของศาสตราจารย์ Maurice Duverger²² ที่ให้คำอธิบายถึงที่มาของพรรคการเมืองรูปแบบนี้ว่าเกิดจากการขยายสิทธิเลือกตั้งของประชาชนที่มีบทบาททางการเมืองเพิ่มขึ้น อันถือเป็นธรรมชาติของการต่อสู้ทางการเมืองที่นักการเมืองชั้นสูงเป็นฝ่ายที่มีทรัพยากรเงินร่ำรวยกว่า ฝ่ายชนชั้นสามัญจึงต้องหันไปยึดมวลชนเป็นฐาน การที่พรรคฝ่ายซ้ายเช่นพรรคแรงงานของอังกฤษ และพรรคสังคมนิยมในประเทศยุโรปตะวันตกหันไปยึดมวลชนเป็นฐานจึงถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของพรรคการเมืองรูปแบบนี้ ในการจัดองค์กร Duverger ยังชี้ให้เห็นว่า พรรคการเมืองประเภทนี้เป็นพรรคการเมืองที่มีพัฒนาการและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้สูงสุดโดยพรรคกระจายความรับผิดชอบไปยังสมาชิกพรรค กระจายอำนาจในการตัดสินใจไปสู่สาขาพรรคในระดับท้องถิ่น ทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นพรรคของประชาชนที่สมาชิกพรรคมีบทบาทสำคัญอย่างแท้จริง

ในส่วนของการเข้าเป็นสมาชิกพรรค สมาชิกพรรคควรมีความหลากหลายด้านวิชาชีพและความรู้ความสามารถมีทัศนคติที่ดีต่อพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะต้องให้ความรู้และสร้างความศรัทธาในระบบพรรคการเมืองให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนเข้าเป็นสมาชิกพรรคที่มี

²²แสวง บุญมี, “พรรคมวลชน” เอกสารประกอบการสรุปกรอบการวิเคราะห์การติดตามประมวลผลการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คุณภาพศรัทธาในอุดมการณ์ของพรรคอย่างแท้จริง นอกจากนี้รัฐต้องมีมาตรการทางกฎหมายป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาสมาชิกซ้ำซ้อน เช่นในอเมริกามีกฎหมายกำหนดให้การเข้าเป็นสมาชิกพรรคใช้การแสดงเจตนาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยสมัครใจด้วยวิธีลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้การลงทะเบียนเป็นสมาชิกสามารถลงทะเบียนได้เพียงพรรคเดียว ยังผลให้พรรคการเมืองสามารถระดมสรรพกำลังให้สมาชิกเข้าสู่พรรคการเมืองได้อย่างมีคุณภาพ

เมื่อเข้าเป็นสมาชิกพรรคแล้ว สมาชิกพรรคต้องมีส่วนร่วมในการบริหารหรือดำเนินกรรมภายในพรรคเพื่อให้สอดคล้องกับหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกพรรค โดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรคซึ่งประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนจะเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่เลือกตั้งผู้บริหารพรรคในทุกระดับตั้งแต่หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรค ตลอดจนคัดเลือกผู้แทนของสมาชิกพรรคเข้าเป็นองค์ประชุมในประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญของพรรคในสัดส่วนที่มากกว่าองค์ประชุมส่วนอื่นเพื่อให้โครงสร้างและการจัดองค์กรภายในพรรคมีสภาพที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง นอกจากนี้สมาชิกพรรคในแต่ละสาขาพรรคต้องมีส่วนร่วมในการวางข้อบังคับภายในสาขาพรรคให้มีผลบังคับใช้ มีส่วนคัดสรรตัวผู้สมัครของพรรคโดยไม่ต้องรอความเห็นชอบจากผู้บริหารพรรคในส่วนกลาง พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์จะให้ความสำคัญและพิถีพิถันกับการคัดสรรตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคเป็นอย่างมากเพราะประเทศเหล่านั้นเชื่อว่าการคัดสรรตัวบุคคลลงสมัครเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ พรรคการเมืองในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคจะให้สมาชิกพรรคทุกคนมีส่วนร่วมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการคัดเลือกผู้สมัครทำให้พรรคการเมืองได้รับคะแนนสนับสนุนจากตัวบุคคลภายในพรรคโดยตรงมิได้ขึ้นอยู่กับผู้บริหารพรรคแต่อย่างใด ในประเทศสหรัฐอเมริกา²³ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา (Congress) ในนามของพรรค หลายมลรัฐจัดให้มีการเลือกตั้งเบื้องต้น (Primary election)²⁴ โดยสมาชิกในเขตสาขาพรรคขึ้นก่อนเพื่อทำให้อำนาจของพรรคการเมืองในการกำหนดตัวผู้สมัครลดลง ขณะเดียวกันอำนาจของสมาชิกพรรคกลับมีมากขึ้นทั้งนี้เพราะพรรค

²³ ปกครอง สุนทรสุทธิ, “พรรคการเมืองอเมริกันกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา”, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 1, ปีที่ 8, น. 7 – 9 (ตุลาคม – พฤศจิกายน 2545)

²⁴ นอกจากการเลือกตั้งเบื้องต้นแล้วทั้งพรรค Republicans และพรรค Democrats ต่างจัดให้มีการประชุมผู้สนับสนุนพรรคเพื่อลงมติเลือกผู้สมัครในนามของพรรคเรียกว่า การประชุมคอคัส (Caucus) อีกส่วนหนึ่ง

การเมืองต้องส่งผู้สมัครของพรรคที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง รวมถึงการใช้วิธีการเดียวกันในการเลือกตั้งระดับรัฐหรือท้องถิ่นเช่น การเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐ รองผู้ว่าการมลรัฐ อัยการใหญ่ประจำรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภานายกเทศมนตรีเป็นต้น กล่าวได้ว่าพรรคการเมืองอเมริกันไม่ได้ให้อำนาจผู้บริหารพรรคในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคเพราะกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งเบื้องต้นหรือการประชุมคอเคสล้วนเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือสมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคอันสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคอย่างแท้จริง

4.2 การจัดตั้งสาขาพรรคและการมีส่วนร่วมของสาขาพรรค

ในประเทศเสรีประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วยการเข้าเป็นสมาชิกพรรคถือเป็นบทบาทที่มีความสำคัญ สาขาพรรคจึงเป็นรากฐานที่เปรียบเสมือนจุดเชื่อมต่อระหว่างสมาชิกพรรคในท้องถิ่นกับพรรคการเมือง เป็นเสมือนกลไกขับเคลื่อนการดำเนินกิจกรรมของพรรคให้แพร่ขยายออกไปยังประชาชนและสมาชิกพรรคเพื่อรับฟังปัญหาความต้องการได้อย่างทั่วถึง พรรคการเมืองในอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เยอรมัน ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่น การสรรหาสมาชิกพรรค การสร้างผู้นำระดับชาติล้วนเป็นหน้าที่สำคัญของสาขาพรรค รูปแบบของสาขาพรรคในประเทศประชาธิปไตยจึงต้องมีรูปแบบเป็นสาขาพรรคมวลชน ทั้งนี้กรอบของ Duverger ได้กล่าวถึงลักษณะของสาขาพรรคในประเทศประชาธิปไตยไว้ ดังนี้²⁵

1) สาขาพรรคจะต้องมีจำนวนมากที่สุดเท่าที่พรรคจะขยายให้ครอบคลุมได้โดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกพรรคในแต่ละสาขาเป็นเกณฑ์ในการจัดตั้ง ต้องพยายามแสวงหาและเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มากที่สุดโดยพิจารณาจากคุณภาพมากกว่าปริมาณ โดยเฉลี่ยสาขาในแต่ละเขตที่เรียกว่า District Branch ควรจะมีสมาชิกกว่า 100 คนขึ้นไป แต่บางสาขาอาจมีถึงหลายหมื่นคน

2) สาขาพรรคต้องเปิดกว้างให้ประชาชนที่สนใจและศรัทธาในพรรคเข้าเป็นสมาชิกพรรคโดยไม่มีกฎเกณฑ์ซับซ้อน อย่างไรก็ตามต้องห้ามการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน

3) สาขาพรรคต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนทำให้การติดต่อกับสมาชิกพรรคเกิดขึ้นได้มากที่สุด

²⁵ แสง บุญมี, “สาขาพรรคมวลชน” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 1 ปีที่ 7, น.12 – 13 (ตุลาคม – พฤศจิกายน, 2544)

4) สาขาพรรคต้องตั้งอยู่อย่างถาวร มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ มีเจ้าหน้าที่ทำงานประจำและได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนจากพรรค

5) สาขาพรรคต้องทำกิจกรรมตลอดทั้งปีโดยเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ส่วนในช่วงที่ไม่มีการเลือกตั้งสาขาพรรคต้องจัดให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนและสมาชิกพรรค อาทิ การเชิญผู้เชี่ยวชาญมาให้ความรู้ทางการเมือง เชิญสมาชิกร่วมอภิปรายโต้เถียงกัน เป็นต้น

6) แต่ละสาขา สมาชิกพรรคจะต้องร่วมกันเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นขึ้นเป็นคณะกรรมการบริหารสาขาพรรค ซึ่งจะมีการแบ่งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบภายในอย่างเป็นระบบ

7) คณะกรรมการบริหารสาขาพรรคคือ องค์กรท้องถิ่นของสาขาพรรค ที่จะเป็นผู้นำของสมาชิกพรรคในการร่วมมือทำงานเพื่อพรรคเช่น เป็นผู้วางแผนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง วางแผนงานดำเนินกิจกรรมในเขตเลือกตั้งของสาขาพรรค เป็นต้น

8) สาขาพรรคเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่สร้างผู้นำพรรคการเมืองโดยมีสมาชิกในสาขาเป็นผู้คัดเลือก เป็นองค์กรที่สร้างผู้เลือกตั้งที่มีคุณภาพโดยการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกพรรคและประชาชน อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่พรรคการเมืองใช้ในการเผยแพร่นโยบายพรรค ขยายฐานการสนับสนุนโดยผ่านสมาชิกพรรคไปยังประชาชนทั่วไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการมีส่วนร่วมในการสร้างรากฐานที่มั่นคงให้กับพรรคการเมืองแล้ว สาขาพรรคต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคในเขตเลือกตั้งที่สาขาพรรคตั้งอยู่ พรรคการเมืองในฝรั่งเศส สวิสเซอร์แลนด์ เยอรมันและสหรัฐอเมริกาจะให้สมาชิกในสาขาพรรคเป็นฐานหลักของพรรค โดยเฉพาะในประเทศเยอรมัน²⁶ กฎหมายพื้นฐานได้รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 21 อนุมาตราแรก ทำให้การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นส่วนสำคัญของระเบียบภายในพรรคที่ต้องไม่ขัดกับหลักการดังกล่าว ประกอบกับกฎหมายเลือกตั้งในมาตรา 21 และมาตรา 27 อนุมาตรา 5 ยังกำหนดให้ตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของพรรคต้องมาจากสมาชิกพรรคในเขตนั้นหรือมาจากที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรคอันมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกในสาขาพรรค สมาชิกในสาขาพรรคจึงมีบทบาทในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งอันสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

หรือในประเทศอเมริกา คณะกรรมการบริหารพรรคในระดับชาติแทบจะไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการพรรค แต่สาขาพรรคกลับมีบทบาทและมีความเข้มแข็งในระดับที่นักวิชาการอเมริกันลงความเห็นว่า ประเทศอเมริกาไม่ได้มีพรรคการเมืองระดับชาติ หากแต่มีพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นสูงสุดและระดับต่างๆ เป็นลำดับขั้นขึ้นมา ความเข้มแข็งของพรรคการเมืองจึงเป็น

²⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1 น. 24

ผลมาจากความเข้มแข็งของสาขาพรรค ในอเมริกาไม่ได้มีพรรค Democrat เพียง 1 พรรคหรือพรรค Republican เพียง 1 พรรคเท่านั้น แต่มีพรรค Democrat 50 พรรค และพรรค Republican 50 พรรค ตามจำนวนมลรัฐต่างหาก²⁷ นอกจากนี้สาขาพรรคในอเมริกายังมีโครงสร้างในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee System) ซึ่งแยกออกเป็นคณะกรรมการเฉพาะได้อีกเช่น ในแต่ละ County ซึ่งมี City หลายแห่ง คณะกรรมการสาขาพรรคระดับ City ก็จะมีการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพรรคในระดับบน ทั้งนี้เนื่องจากเขตการเลือกตั้งในอเมริกามักคงที่ไม่เปลี่ยนแปลงทั้งในการเลือกตั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น พรรคการเมืองจึงสร้างฐานของพรรคในระดับล่างสุดคือ ระดับหน่วยเลือกตั้ง (Precint) ให้มีความเข้มแข็งเพื่อความก้าวหน้าของพรรค จากลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจในโครงสร้างพรรคการเมืองของอเมริกามีลักษณะสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคที่องค์กรสาขาของพรรคต้องดำเนินการคัดสรรตัวผู้สมัครโดยไม่ต้องกังวลกับคำสั่งขององค์กรพรรคในระดับที่สูงกว่า อย่างไรก็ตามมีผู้กล่าวว่าลักษณะดังกล่าวมีข้อเสียคือ ทำให้เห็นว่าระบบพรรคการเมืองมีสาระอยู่ที่การจัดเตรียมการเลือกตั้ง เมื่อการคัดเลือกผู้สมัครไม่ขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง ผู้สมัครจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ในวินัยของพรรคทำให้พรรคการเมืองขาดความเข้มแข็ง ซึ่งจะเป็นความเห็นที่ดูห่างไกลจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในระบบพรรคการเมืองอเมริกาในปัจจุบัน

4.3 โครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์กรภายในพรรคการเมือง

กฎหมายและข้อบังคับพรรคที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ต้องกำหนดให้ที่มาของอำนาจในการบริหารพรรคและกฎเกณฑ์ข้อบังคับภายในพรรคมาจากสมาชิกพรรค เริ่มตั้งแต่ในส่วนของตำแหน่งหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคและสาขาพรรค ผู้แทนสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่สามัญและวิสามัญของพรรค นอกจากเป็นตำแหน่งที่ต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่สามัญพรรคที่ประกอบด้วยสมาชิกพรรคทุกคนโดยตรง หรืออย่างน้อยต้องประกอบด้วยผู้แทนสมาชิกพรรคในจำนวนที่มากกว่าองค์ประกอบในสัดส่วนอื่นและผ่านการเลือกตั้งจากสมาชิกพรรคตั้งแต่ระดับล่างไล่เป็นลำดับขึ้นมาจนถึงระดับบนแล้ว ตำแหน่งดังกล่าวต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยลับเพื่อให้การใช้อำนาจ

²⁷ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, “ฐานของพรรคการเมืองไทยอยู่ที่ไหน”, วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 8, น.12-13 (กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2546)

ตัดสินใจของสมาชิกพรรคเป็นไปโดยเสรี เป็นการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะหากการเลือกตั้งถูกกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยย่อมเป็นเรื่องยากที่สมาชิกพรรคจะกล้าตัดสินใจเลือกบุคคลอื่นที่ไม่ใช่หัวหน้าพรรคคนเดิมหรือคณะกรรมการบริหารพรรคชุดเดิมเข้ามาดำรงตำแหน่ง

เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งแล้ว ผู้บริหารพรรคต้องบริหารพรรคโดยยอมรับว่าอำนาจสูงสุดภายในพรรคอยู่ที่สมาชิกพรรค การบริหารงานภายในพรรคตลอดจนการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ อาทิ การคัดเลือกผู้สมัคร การกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับหรือนโยบายพรรค ต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้พรรคการเมืองต้องกำหนดข้อบังคับพรรคให้การประชุมใหญ่วิสามัญของพรรคซึ่งเป็นการประชุมในกรณีพิเศษสามารถมีขึ้นได้จากการเข้าชื่อของสมาชิกพรรคในจำนวนที่ไม่มากเกินไปจนทำให้เป็นไปได้ยาก อันเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสเข้าชื่อขอเปิดประชุมวิสามัญของพรรคเพื่อชี้แจงปัญหาและความต้องการของตนให้พรรคและสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมากรับทราบ

ในส่วนของคณะกรรมการบริหารพรรคต้องบริหารพรรคภายใต้ความเห็นชอบหรือตัดสินใจร่วมกันของสมาชิกพรรคเพื่อสนองตอบเจตนารมณ์ของสมาชิกพรรคซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดภายในพรรคที่แท้จริง นอกจากนี้ผู้บริหารพรรคในทุกระดับควรมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนเพื่อไม่ให้เกิดภาวะการยึดติดกับอำนาจ เกิดกลุ่มผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มทุนที่บริหารพรรคหรือประเทศในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้องจนอำนาจสูงสุดภายในพรรคเปลี่ยนไปอยู่ที่หัวหน้าหรือผู้บริหารพรรคเพียงไม่กี่คน ทั้งนี้ Michel²⁸ ผู้เขียนตำราพรรคการเมืองได้เคยกล่าวไว้ว่า พรรคการเมืองแม้จะมีรูปร่างภายนอกเป็นประชาธิปไตย แต่แท้จริงแล้วมักปกครองโดยคณะบุคคล (Oligarchy) เสมอ จะพบพรรคการเมืองที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารพรรคที่รองรับหลักประชาธิปไตยในระดับที่ดีอยู่บ้างก็แต่ในประเทศอเมริกา ซึ่งมีโครงสร้างที่ให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรคมากที่สุด สมาชิกพรรคสามารถเข้ามามีบทบาทในการเลือกคณะกรรมการบริหารพรรคในทุกระดับ การบริหารงานภายในพรรคอาศัยการตัดสินใจของผู้แทนสมาชิกพรรคในแต่ละระดับโดยไม่ต้องรอคำสั่งหรือการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง การกำหนดนโยบายพรรคจะริเริ่มจากปัญหาและความต้องการของสมาชิกพรรคในระดับสาขาพรรคล่างสุดถูกรวบรวมเพื่อเสนอไปยังคณะกรรมการพรรคในระดับชาติ การกำหนดนโยบายพรรคจึงมีความสมบูรณ์และครอบคลุมถึงการแก้ปัญหาในทุกด้าน คณะกรรมการพรรคใน

²⁸ หยุต แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2 น. 72

ส่วนกลางจึงมีเวลาเพียงพอในการกำหนดนโยบายระดับชาติและนโยบายด้านต่างประเทศได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ในประเทศเยอรมันยังมีการกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุ 1 ให้สมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดโครงสร้างการบริหารพรรค ในขณะเดียวกันก็พยายามจำกัดอำนาจของผู้บริหารพรรคให้น้อยลง กล่าวได้ว่าโครงสร้างพรรคต้องมีฐานอยู่ที่สมาชิกพรรค สมาชิกพรรคจะมอบหมายให้หัวหน้าหรือกรรมการบริหารพรรคเป็นตัวแทนใช้อำนาจในลักษณะชั่วคราวตามวาระ การตัดสินใจในเรื่องสำคัญยังคงอยู่กับสมาชิกพรรคเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะ Bottom - Up ไม่ใช่พรรคการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหารพรรค สมาชิกพรรคเป็นเพียงปัจจัยในการจัดตั้งหรือเป็นเพียงฐานสนับสนุนในการเลือกตั้งอันเป็นลักษณะโครงสร้างแบบ Top - Down นอกจากนี้อำนาจตัดสินใจของสมาชิกหรือผู้แทนของพรรคต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ปราศจากการครอบงำจากมติพรรค โดยเฉพาะในส่วนของผู้แทนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกพรรค พรรคการเมืองต้องรองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนมาปรับใช้ให้มีสภาพบังคับ พร้อมไปกับการไม่บังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค²⁹ เช่นในประเทศเยอรมันมีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้ผู้แทนไม่ต้องผูกพันต่ออาณัติหรือคำชี้แนะใดและให้เชื่อฟังมโนธรรมประจำใจของตนเพียงประการเดียว ด้วยเหตุนี้กฎหมายเยอรมันจึงไม่มีบทบัญญัติให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคเพราะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้อำนาจตัดสินใจของผู้แทนถูกรองรับ อีกทั้งยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้แทนไม่ต้องสูญเสียสมาชิกภาพเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และสถานะทางกฎหมายให้กับผู้แทนที่มีความคิดเห็นแตกต่างจากพรรคที่ตนสังกัดให้ยังคงมีสถานภาพความเป็นผู้แทนต่อไป เช่นเดียวกับในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีบทบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคหรือกำหนดให้การลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคทำให้สูญเสียสมาชิกพรรคเช่นเดียวกัน หรือแม้แต่ประเทศที่ไม่รองรับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติใดของผู้แทนเช่นประเทศอังกฤษ ที่หัวหน้าพรรคเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดวิสัยของพรรคเป็นไปโดยเข้มงวดก็ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคแต่

²⁹ ซึ่งหากพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ แล้วจะพบว่า มีเพียงประเทศคอมมิวนิสต์อาทิประเทศจีน เวียดนาม เท่านั้นที่กำหนดให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค สำหรับประเทศเสรีประชาธิปไตย ไม่มีประเทศใดกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว ยกเว้นประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้ในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ.1948 (พ.ศ.2491) (มาตรา 36(3) และ 38) จนถึงช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ ค.ศ.1988 (พ.ศ. 2531)

อย่างไรก็ดี อีกทั้งพรรคการเมืองอังกฤษยังยอมให้มีการหาข้อสรุปของมติภายในพรรคโดยให้สมาชิกพรรคและผู้แทนของพรรคอภิปรายถกเถียงกันอย่างเต็มที่ เพียงแต่ว่าเมื่อพรรคมีมติอย่างไรแล้ว ผู้แทนต้องทำตามมตินั้นอย่างเคร่งครัด โดยถือว่ามติพรรคดังกล่าวได้ผ่านการแสดงความคิดเห็นภายในพรรคอันเป็นการแสดงออกถึงการรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคในระดับหนึ่ง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบพรรคการเมืองที่รองรับหลักประชาธิปไตยต้องคุ้มครองอิสระในการตัดสินใจของผู้แทน ไม่พยายามสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายให้อำนาจในการบริหารพรรครวมศูนย์อยู่ที่ผู้บริหารพรรคอาทิ ไม่ควรมีการบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรค หรือกำหนดให้ผู้แทนต้องสูญเสียสมาชิกภาพหากลาออกหรือพรรคมีมติให้พ้นจากความเป็นสมาชิกพรรค ลดความเชื่อที่ว่าระบบพรรคการเมืองที่มีการแข่งขันกันเพียง 2 พรรคจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพอันส่งผลให้มีการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายเพื่อกำจัดไม่ให้พรรคการเมืองมีหลายพรรค ทั้งนี้เห็นตัวอย่างได้จากรัฐบาลของเยอรมันที่เป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคเช่นรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีเฮลมุท ชมิทท์ (Helmut Schmidt) ประกอบด้วยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน (SPD) กับพรรคเสรีนิยม (FDP) รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคห์ล (Helmut Kohl) เป็นรัฐบาลผสมระหว่างพรรคพรรคอนุรักษนิยม (CDU/CSU) กับพรรคเสรีนิยม (FDP) แต่รัฐบาลทั้งสองก็มีเสถียรภาพอันเกิดจากการบริหารประเทศโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลเกิดจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเพียงพรรคเดียวแต่กลับบริหารประเทศโดยยึดผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ผลที่ตามมาก็คือประชาชนจะไม่ให้การสนับสนุน เกิดสภาพการต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มภายในพรรคอันส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้เช่นกันกล่าวได้ว่าเสถียรภาพของรัฐบาลไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนพรรคการเมือง แต่ขึ้นอยู่กับแนวทางการบริหารประเทศว่ารัฐบาลคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญหรือไม่มากกว่า

4.4 การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง

ลักษณะประการสำคัญของระบบพรรคการเมืองที่รองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอีกประการคือ การกำหนดให้กระบวนการสร้างนโยบายพรรคต้องผ่านการริเริ่มโดยสมาชิกพรรคมีส่วนร่วมเข้าชื่อเสนอร่างนโยบายให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคพิจารณา หรือให้โอกาสสมาชิกพรรคได้แสดงความคิดเห็นโดยเฉพาะในนโยบายเรื่องสำคัญในที่ประชุมใหญ่ของพรรค กล่าวได้ว่านโยบายพรรคจะเป็นนโยบายที่สมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากสมาชิกพรรคไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้พรรคการเมืองต้องกำหนดแผนงานรองรับเพื่อชี้ให้เห็นแนวทาง

ปฏิบัติที่ชัดเจนว่านโยบายพรรคสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้จริง ที่สำคัญคือเนื้อหา นโยบายพรรคต้องไม่ขัดกับหลักประชาธิปไตยเช่น ต้องไม่มีนโยบายที่สร้างความไม่เสมอภาคให้สังคมเช่น นโยบายเหยียดสีผิวของพรรคอนุรักษนิยม (CPSA) ในประเทศแอฟริกาใต้ ต้องไม่มีนโยบายที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเช่น นโยบายที่ขัดกับหลักเสรีภาพในการนับถือศาสนา พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และออสเตรเลียจะมีคณะกรรมการนโยบายและแผน (Policy and Planning Committee) ในระดับชาติและระดับท้องถิ่นทำหน้าที่รับฟังปัญหาความต้องการของสมาชิกพรรคเพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาทบทวนกำหนดเป็นนโยบายพรรคที่ได้ผลประโยชน์สูงสุด จากนั้นก็จะนำมากำหนดเป็นแผนเพื่อการบริหารประเทศถ้าพรรคได้เป็นรัฐบาล คณะกรรมการนโยบายและแผนจะรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกพรรค ไม่กำหนดนโยบายพรรคในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอิทธิพลหรือกลุ่มทุนที่จะเข้ามาหาผลประโยชน์โดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นช่องทางผ่านของอำนาจ

พรรคการเมืองต้องมองความเข้มแข็งของพรรคว่าขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของนโยบายพรรค ความศรัทธาของประชาชนต่อพรรคขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นว่านโยบายพรรคจะสามารถก่อให้เกิดและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมและมีการรักษาพันธะสัญญาที่กำหนดไว้ในนโยบาย ดังตัวอย่างในประเทศญี่ปุ่น³⁰ ซึ่งเล็งเห็นถึงความสำคัญของการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองด้วยนโยบายเดิมระบบพรรคการเมืองและระบบเลือกตั้งในญี่ปุ่นก่อนการปฏิรูปจะพิจารณาเพียงตัวบุคคล นโยบายพรรคไม่ได้ถูกนำมาคำนึงถึง เกิดสภาพที่ผู้สมัครของพรรคเดียวกันสามารถลงสมัครแข่งขันกันเองในเขตเลือกตั้งเดียวกัน ภายในพรรคมีการแบ่งเป็นกลุ่ม แต่ละกลุ่มหัวหน้ากลุ่มจะใช้เงินทุนสนับสนุนสมาชิกภายในกลุ่มของตน หากหัวหน้ากลุ่มใดได้จำนวนเสียงผู้แทนซึ่งเป็นสมาชิกภายในกลุ่มจำนวนมากก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคการเมืองจึงเกิดสภาพของการแข่งขันกันเองเพื่อให้กลุ่มของตนได้รับการเลือกตั้งอันเป็นที่มาของการใช้เงินจำนวนมาก เป็นผลให้ในเวลาต่อมาเกิดการปฏิรูปการเมืองในญี่ปุ่นโดยพรรคการเมืองเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับนโยบายพรรค ทำให้ระบบพรรคการเมืองพัฒนาไปสู่ระบบสองพรรค พรรคฝ่ายค้านเริ่มมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลแทนที่พรรค LDP ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลที่ครองอำนาจเกือบตลอด 40 ปีได้สำเร็จ กล่าวคือในปี ค.ศ.1996 พรรค LDP ได้จำนวนที่นั่งผู้แทนเพียง 200 กว่าที่นั่งจากที่นั่งทั้งหมด 500 ที่นั่ง แต่ฝ่ายตรงข้ามมีการรวมตัวกันเพื่อให้มีจำนวนที่นั่งเพียงพอในการจัดตั้งรัฐบาล ทำให้พรรค LDP พ่ายแพ้ในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนั้น แต่ในการเลือกตั้งครั้งต่อมา

³⁰ ไชยวัฒน์ คำชู, “พรรคการเมืองกับการเลือกตั้งญี่ปุ่น” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 4 ปีที่ 9 น. 9-10 (เมษายน-พฤษภาคม 2547)

พรรค LDP กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้ง แต่พรรคฝ่ายค้านก็มีจำนวนที่นั่งใกล้เคียงกับที่นั่งของรัฐบาลมากขึ้น สภาพดังกล่าวเห็นได้ว่าล้วนเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางนโยบายพรรคเป็นสำคัญ

4.5 การเงินของพรรคการเมือง

ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง เงินถือเป็นปัจจัยสำคัญที่พรรคการเมืองจำเป็นต้องแสวงหา หากพรรคการเมืองใดมีศักยภาพในเรื่องแหล่งเงินทุนย่อมได้เปรียบพรรคการเมืองอื่นตรงกันข้ามหากพรรคการเมืองใดประสบภาวะที่เงินทุนไม่เพียงพอแก่การดำเนินกิจกรรมของพรรคโดยเฉพาะในช่วงที่มีการเลือกตั้ง สภาพการณ์ที่กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มทุนจะเข้ามามีอิทธิพลมีผลประโยชน์ภายในพรรคในลักษณะของการเข้ามามีตำแหน่งเป็นกรรมการบริหารพรรคหรือรัฐมนตรีของพรรคเพื่อตอบแทนกับเงินที่ตนสนับสนุนให้พรรคจึงเป็นสภาพที่เกิดขึ้น ทำให้อำนาจสูงสุดภายในพรรคแปรเปลี่ยนไปอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม ไม่ได้อยู่กับสมาชิกพรรคอย่างแท้จริง รูปแบบการทุจริตทางการเมือง (Corruption) ที่เกิดขึ้นจากการที่ตัวแทนพรรคมีอำนาจในการบริหารประเทศ และเปิดช่องทางให้กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) ใช้ช่องทางแห่งการเข้าสู่อำนาจผ่านพรรคการเมือง จึงนับเป็นปัญหาสำคัญ ทั้งนี้หากพิจารณาจากที่มาหรือรายได้หลักของพรรคการเมืองที่ประกอบด้วย การบริจาคจากภาคเอกชน และการให้การสนับสนุนโดยภาครัฐแล้วอาจพิจารณาได้ดังนี้

ในส่วนแรกผู้บริจาคที่เป็นภาคเอกชนมักได้แก่ สมาชิกพรรคการเมืองทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล พรรคการเมืองควรเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคทั่วไปสามารถบริจาคเงินให้พรรคเพื่อให้สมาชิกพรรคได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นเจ้าของพรรค พร้อมไปกับการออกกฎหมายมาจำกัดแหล่งที่มาและกำหนดเพดานเงินบริจาค ตลอดจนการกำหนดให้มีการเปิดเผยที่มาของจำนวนเงินในลักษณะที่โปร่งใส ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจภายในพรรคโดยกลุ่มอิทธิพลกลุ่มเงินทุนและกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยสิ้นเชิง ในประเทศฝรั่งเศสช่วงทศวรรษที่ 1980 มีการทุจริตโดยกลุ่มทุนภายในพรรคอย่างกว้างขวาง โครงการในระดับชาติล้วนไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสได้อย่างแน่ชัด เพื่อรองรับหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองประเทศฝรั่งเศสจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนและสมาชิกพรรคได้มีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการเปิดรับบริจาคเงินจากสมาชิกพรรค ส่งผลทำให้การผูกขาดอำนาจบริหารของพรรคการเมืองโดยกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มทุนลดบทบาทลง ทั้งนี้ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศส กรณีผู้บริจาคเป็นนิติบุคคล กฎหมายกำหนดให้บริจาคแก่ผู้สมัครของพรรคได้ไม่เกิน 10% ของจำนวน

เงินสูงสุดที่จะพึงใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตามห้ามไม่ให้บริจาคเกิน 500,000 ฟรังก์ ส่วนในกรณีผู้บริจาคเป็นบุคคลธรรมดาให้บริจาคได้ไม่เกิน 30,000 ฟรังก์ แต่ถ้าเป็นการบริจาคให้พรรคการเมืองในกรณีผู้บริจาคเป็นนิติบุคคล ให้บริจาคได้ไม่เกิน 500,000 ฟรังก์ ต่อปี หากเป็นบุคคลธรรมดาให้บริจาคไม่เกิน 50,000 ฟรังก์ต่อปี³¹ ทั้งนี้เพื่อเป็นการจำกัดไม่ให้มีผู้บริจาครายใดหรือกลุ่มใดบริจาคเกินวงเงินที่จำกัดจนเกินความเหมาะสม ในลักษณะที่ทำให้ตนเองหรือกลุ่มธุรกิจของตนมีอิทธิพลเหนือการบริหารพรรคหรือประเทศ

ในประเทศเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยมีคำวินิจฉัยในปี ค.ศ.1992 วางกรอบให้ประชาชนบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองได้ไม่เกิน 100,000 มาร์คต่อปี โดยสามารถนำเงินที่บริจาคดังกล่าวไปลดหย่อนภาษีที่ตนมีหน้าที่ต้องชำระในแต่ละปีได้ แต่ทั้งนี้การลดหย่อนภาษีดังกล่าวไม่รวมไปถึงกรณีการบริจาคของนิติบุคคล และในประเทศญี่ปุ่น บุคคลธรรมดาจะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกิน 20 ล้านเยน แต่ถ้าเป็นองค์กรธุรกิจ นิติบุคคลอื่น หรือสหภาพแรงงานบริจาคได้ไม่เกิน 7,500,000–100,000,000 เยน เป็นต้น

ในส่วนของการสนับสนุนรายได้ของพรรคการเมืองโดยภาครัฐ ถือเป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้ปัญหาการครอบงำของกลุ่มอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองหมดไปในระดับหนึ่ง เพราะมีแนวคิดที่ว่าถ้าพรรคการเมืองมีเงินสนับสนุนจากรัฐมากพอโดยไม่ต้องพึ่งพาเงินบริจาครายใหญ่จากกลุ่มทุน ในประเทศที่กฎหมายยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองว่าเป็นนิติบุคคลเช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี โปรตุเกส สวีเดน วิธีการสนับสนุนรายได้โดยภาครัฐนี้มักใช้ควบคู่ไปกับการบริจาคจากภาคเอกชน ในขณะที่ประเทศที่กฎหมายยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองว่าเป็นองค์กรสาธารณะเช่น ในประเทศเยอรมัน สเปน เม็กซิโก มักถือแหล่งรายได้นี้เป็นรายได้หลักของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามในบางประเทศก็ไม่ปรากฏรูปแบบการสนับสนุนเงินจากภาครัฐเลยเช่น ในประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ทั้งนี้เงื่อนไขการให้เงินสนับสนุนโดยภาครัฐตามกฎหมายของประเทศต่างๆ จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 2 ประการ³² ได้แก่

- 1) เกณฑ์ที่ใช้ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง เป็นเกณฑ์

³¹ วิษณุ วรรณฤกษ์และคณะ, “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติกรรม, 2540) น.59

³² ประเทศไทยในขั้นตอนการร่างกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี 41 ได้เพิ่มหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอีก 2 ประการคือ พิจารณาจากจำนวนสาขาพรรคและจำนวนสมาชิกพรรค ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่แทบไม่มีประเทศใดในโลกใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินสนับสนุนจากรัฐ

2) เกณฑ์ที่ใช้ คະแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้ง เป็นเกณฑ์

โดยในประเทศฝรั่งเศส จะใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับเป็นเกณฑ์ โดยรัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองด้วยวิธีการทางงบประมาณ คือให้สำนักที่ทำการของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาร่วมกับรัฐบาลในการเสนองบการเงินที่นำไปกำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินดังกล่าวจะแบ่งอุดหนุนพรรคการเมืองออกเป็น 2 ส่วนเท่าๆ กัน กล่าวคือส่วนที่หนึ่งจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนแห่งคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในรอบแรก และส่วนที่สองจะจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้แจ้งต่อสภาว่าตนสังกัดพรรคการเมืองนั้นๆ

ในประเทศอเมริกายังมีการใช้มาตรการทางภาษีหรือที่เรียกว่า มาตรการภาษีประชาธิปไตย (Poll Tax Democracy) ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้พรรคการเมือง มีการจัดตั้งกองทุนเงินอุดหนุนแห่งชาติ (Federal Funds) โดยเงินที่เข้าสู่กองทุนเป็นเงินที่ได้มาจากภาษีอากรของประชาชน ทั้งนี้โดยประชาชนผู้เสียภาษีสามารถระบุให้นำเงินภาษีที่เสียให้แก่รัฐไปมอบให้แก่กองทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมใหญ่ของพรรคในระดับชาติ (National Convention) เพื่อเลือกประธานาธิบดี เป็นต้น

สำหรับในประเทศเยอรมัน หลักการที่ได้นำมาใช้ในระบบพรรคการเมืองเยอรมันเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1984 คือ หลักการอุดหนุนเงินบางส่วนโดยรัฐ (Staatliche Teilfinanzierung) อันเป็นหลักการที่ห้ามรัฐให้เงินแก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่พรรคการเมืองหาได้เอง กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันเรียกหลักการนี้ว่า “เพดานขั้นสูงสัมพัทธ์” (Relative Obergrenze)³³ และในการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองในปี ค.ศ.1994 ได้มีการกำหนดขอบเขตการอุดหนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองเพิ่มเติมขึ้นคือหลัก “เพดานขั้นสูงสัมบูรณ์” (Absolute Obergrenze) อันได้แก่การกำหนดยอดเงินโดยรวมในแต่ละปีที่รัฐจะอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคจะสูงเกินกว่าจำนวนที่กำหนดนี้ไม่ได้ ซึ่งปัจจุบันยอดเงินโดยรวมดังกล่าวกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันกำหนดไว้ที่ 133 ล้านยูโรต่อปี ดังนั้นพรรคการเมืองจะได้รับเงินอุดหนุนมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับรากฐานของประชาชนที่สนับสนุนพรรค โดยดูจากฐานคะแนนเสียงและฐานเงิน

³³ ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล, “การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐและการควบคุมเงินบริจาค การปรับปรุงระบบกฎหมายไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศเยอรมัน,” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาปัญหากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547, น.6

บริจาคตามทฤษฎีรากหญ้า (Verwurzelungs the orie) โดยการดูจากฐานคะแนนเสียงจะดูจากคะแนนเสียงที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อคะแนนละ 70 เซนต์ต่อปี โดย 4 ล้านคะแนนแรกจะได้คะแนนละ 85 เซนต์ ส่วนการดูจากฐานเงินบริจาคจะพิจารณาจากเงินบริจาคทุกๆ หนึ่งยูโร รัฐจะอุดหนุนให้พรรคการเมืองอีก 38 เซนต์ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองแสวงหาเงินบริจากรายย่อยจากสมาชิกพรรค อย่างไรก็ตามเงินบริจาคที่จะนำมาขอเงินอุดหนุนจากรัฐได้นั้นจะต้องสูงไม่เกิน 3,300 ยูโร และต้องเป็นเงินบริจาคของบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมเงินบริจาคของนิติบุคคล