

## การดำเนินการของกลไกทางรัฐธรรมนูญภายใต้ The Basic Law

สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเมื่อประกาศใช้ The Basic Law ใน ค.ศ. 1949 อาจสรุปกล่าวได้ว่า เป็นช่วงที่อยู่ในระหว่างหัวเลี้ยวหัวต่อระหว่างการเปลี่ยนแปลงจากสิ่งเก่า ๆ ไปสู่สภาพแบบใหม่ กล่าวคือ ในด้านทางการเมืองปรากฏว่าเยอรมันตะวันตกกำลังเริ่มจะเปลี่ยนแปลงจากความเคยชินในระบบเผด็จการสมัยผู้นำฮิตเลอร์มาเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเสรี ทางด้านเศรษฐกิจเยอรมันตะวันตกกำลังเริ่มฟื้นฟูประเทศจากการประสบความหายนะทางสงครามโลกครั้งที่ 2 ไปสู่ยุคของการพัฒนาอย่างรีบเร่งทางด้านอุตสาหกรรม ส่วนทางด้านสภาพสังคมก็ปรากฏว่าเยอรมันตะวันตกกำลังแก้ไขปัญหาค่าความเป็นอยู่ของประชากรให้มีสภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยมีการเร่งแก้ไขปัญหาทางสังคมด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการปูพื้นฐานของการเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย โดยอาศัยมาตรการที่มีกำหนดไว้ใน The Basic Law

ในด้านบรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในช่วงดังกล่าว เริ่มมีแนวโน้มของความแจ่มใสด้วยความช่วยเหลือเกื้อกูลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจากพันธมิตรผู้ครอบครอง (ทั้งที่ไคเปลามาแล้วในบทที่ 1) จึงทำให้เยอรมันตะวันตกสามารถพัฒนาตนเองหลุดพ้นจากสภาพหัวเลี้ยวหัวต่อและก้าวเข้าสู่ยุคประชาธิปไตยเสรีได้อย่างมีเสถียรภาพ ผิดกับหลาย ๆ ประเทศที่ตกอยู่ในสภาพช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อเช่นกัน แต่เนื่องจากปัญหาที่ประสบกับประเทศมักจะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง สภาพทางสังคมของประเทศเหล่านั้นจึงมักจะส่งผลแนวโน้มไปสู่ภาวะการเมืองที่ไร้เสถียรภาพหรือก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทางการเมืองเสมอมา<sup>1</sup> ดังนั้นสภาพการเมือง เศรษฐกิจ

---

<sup>1</sup>ชาญวูฒิ วัชรพุกก, พัฒนาการเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์พิมพ์เนต, 2518),

สังคมของเยอรมันตะวันตก และนโยบายการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายหลังจากการประกาศใช้ The Basic Law จึงเป็นสภาพที่น่าสนใจและศึกษาเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1949-1963 อันเป็นยุคที่เยอรมันตะวันตกอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนาประเทศภายใต้การประกาศใช้ The Basic Law

สภาพการณ์โดยทั่วไปในช่วงระหว่างปี 1949-1963 ของประเทศเยอรมันตะวันตก อันเป็นช่วงที่คอนราด อาเดเนาเว่ (Konrad Adenauer) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>2</sup> เป็นช่วงสมัยที่ประเทศกำลังอยู่ในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อของการเริ่มนำระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ The Basic Law มาใช้ ประกอบกับยังคงประสบกับปัญหาความวุ่นวายภายในประเทศและปัญหากลางนอกประเทศ ในส่วนที่เป็นปัญหาภายในประเทศภายหลังจากประกาศใช้ The Basic Law อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นปัญหาทางด้านสังคมและทางด้านเศรษฐกิจที่ตก เป็นภาระของผู้บริหารประเทศที่ต้องรีบแก้ไขโดยด่วน แต่เนื่องจากกลไกทางรัฐธรรมนูญภายใต้ The Basic Law ได้มีโครงสร้างที่ครบถ้วนตามหลักการปกครองระบอบรัฐสภา (ดังที่ได้กล่าวไว้ในรายละเอียดในบทที่ 1) จึงเป็นสิ่งเกื้อกูลต่อการฟื้นฟูประเทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ

#### 1. การฟื้นฟูประเทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ

ในการฟื้นฟูประเทศเยอรมันตะวันตก ผู้นำของประเทศตลอดจนผู้ร่วมงานได้อาศัยหลักการที่มีใน The Basic Law เป็นตัวจักรอันสำคัญต่อการบูรณะประเทศ ตลอดจนถึงการอาศัยรัฐธรรมนูญในการเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลให้มีความมั่นคงควบคู่กันไปควบ

การฟื้นฟูประเทศตามวิถีทางรัฐธรรมนูญของผู้มีอำนาจทางการเมืองในเยอรมันตะวันตกในช่วงแรกเริ่มนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาด้านสังคมไปพร้อม ๆ กับปัญหาทาง

---

<sup>2</sup>คอนราด อาเดเนาเว่ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศเยอรมันตะวันตก และอยู่ในตำแหน่งนานถึง 14 ปี จึงมีผลงานที่ปรากฏเด่นชัด.

ด้านเศรษฐกิจและด้านการเมือง ตามอำนาจที่มีระบุไว้ใน The Basic Law กล่าวสรุปได้เป็น 4 ประเด็นใหญ่ ๆ กล่าวคือ

1. ปัญหาการสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้าถึงจิตใจของประชาชนเยอรมัน ซึ่งสภาพความรู้สึกของประชาชนส่วนใหญ่ยังคงสับสนกับระบอบการปกครองแบบใหม่ในรูปของประชาธิปไตยเสรี ทั้งนี้เนื่องจาก เคยชินกับระบอบการปกครองในระบบเผด็จการนาซีอยู่จนถึง 12 ปี และยังคงอยู่ภายใต้การยึดครองของฝ่ายพันธมิตรอีก 4 ปี<sup>3</sup>

2. ปัญหาในเรื่องอดีตพวกนาซีที่ยังหลงเหลืออยู่ในประเทศ ซึ่งคอนราท อาเคเนาท์ ในฐานะผู้นำในเวลานั้นได้ใช้วิธีการแก้ไขแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ อดีตพวกนาซีที่มีประวัติโหดเหี้ยมก็ได้ใช้วิธีปราบปรามแรง โดยจัดตั้งกรมสืบสวนกลาง (Central Investigative Office) ขึ้นในรัฐ Baden-Wurttemberg ในปี 1958<sup>4</sup> เพื่อทำการปราบปรามและนำเอาตัวอาชญากรนาซีมาลงโทษ

อย่างไรก็ตาม พฤติการณ์ดังกล่าวของวิธีการใช้ความรุนแรงและการล้างแค้นซึ่งกันและกันกลับปรากฏว่ามีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ไม่เห็นด้วย และเห็นว่าไม่มีประโยชน์อันใดเลย<sup>5</sup> สิ่งนี้เอง เป็นจุดของความเปลี่ยนแปลงระหว่างบุคลิกลักษณะของประชากรที่ยังติดอยู่กับแบบอย่างของอำนาจนิยมส่วนหนึ่ง กับอีกส่วนหนึ่งที่ต้องการให้มีการตั้งคนหรือเริ่มชีวิตแบบใหม่ ทางเลือกประการหลังจะถูกตองมากกว่า เพราะการล้างแค้นซึ่งกันและกันนั้นนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่สังคมส่วนรวมแล้ว การล้างแค้นก็อาจจะดำเนินต่อเนื่องอย่างยืดยาวไม่จบสิ้น ดังนั้นรัฐบาลของเยอรมันภายใต้

<sup>3</sup> เอกสารเผยแพร่ 1975 (กรุงบอนน์: พิมพ์โดยสำนักงานหนังสือพิมพ์และเผยแพร่ข่าวของรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน), หน้า 1.

<sup>4</sup> Roppel S. Pinson, Modern Germany (New York: The Macmillan Company, 1966), pp. 563-566.

<sup>5</sup> Ibid., pp. 578-590.

อาเคเนาว่าจึงได้ใช้นโยบาย "ยกโทษและลืมอดีต" (Forgive and forget)<sup>6</sup> สำหรับอดีตนาซีที่กลับใจก็จะให้อภัยโทษ และสามารถประกอบอาชีพตามความถนัดของตนได้

3. ปัญหาชาวยิวที่ยังหลงเหลืออยู่ในประเทศเยอรมันตะวันตก ซึ่งมีประมาณ 3 หมื่นคน<sup>7</sup> ปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาที่จำต้องแก้ไขในเรื่องความสามารถเข้ากันให้ได้ระหว่างชาวยิวกับชาวเยอรมันในประเทศในขณะนั้นที่เรียกว่าปัญหา "German - Jewish Relation" ซึ่งชาวยิวต่างกล่าวก็ถือว่ามิสัญชาติเยอรมัน โดยที่รัฐธรรมนูญ The Basic Law ได้ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่มีสัญชาติเยอรมันว่าการถูกเนรเทศจะกระทำมิได้<sup>9</sup>

4. ปัญหาการจัดหาที่อยู่อาศัยให้พวกผู้รี้ภัย (refugee) จากเยอรมันตะวันออก ซึ่งมีจำนวนกว่า 10 ล้านคน<sup>10</sup> ที่อพยพเข้ามาในเยอรมันตะวันตก ข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มคนที่อยู่เดิมกับกลุ่มคนที่อพยพเข้ามาใหม่จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ยาก ถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างชาญฉลาดจากรัฐบาล ซึ่งอาเคเนาว่าได้แก้ไขปัญหานี้โดยให้ผู้รี้ภัยเข้าไปอาศัยในแคว้น Ruhr และ Wurttemberg ซึ่งเป็นเขตยานอุตสาหกรรมหนัก<sup>11</sup>

<sup>6</sup>James K. Pollock and Homer Thomas, Germany In Power And Eclipse : The Background of German Development (New York: D. Van Nostrand Company Inc., 1952), pp. 586-590.

<sup>7</sup>Pinson, op. cit., pp. 578-590.

<sup>8</sup>Pinson, loc. cit.

<sup>9</sup>From The Basic Law 1949, Article 16.

<sup>10</sup>Pinson, loc. cit.

<sup>11</sup>Mau Hueber Verlag, Germany Cultural Development Since 1945 (Printed In Germany by Druckhaees Augsburg, 1971), pp. 7-27.

วิธีการแก้ไขแบบนี้ได้รับประโยชน์ 2 ทางในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ นอกจากจะเป็นการช่วยให้คนมีที่อยู่อาศัยแล้ว ยังเป็นการชองพัฒนาแรงงานและอุตสาหกรรมของประเทศอีกด้วย แม้ว่าความพอใจของผู้รั้งยังมีไม่มากนักในช่วงระยะแรก แต่หลังจากที่อาเดเนาว์ได้ดึงตัวแทนของกลุ่มผู้รั้งเขาไปรวมในคณะรัฐมนตรีในปี ค.ศ. 1953 และได้ออกกฎหมายที่ช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้ไรสมบัตินี้แล้ว ปรากฏว่าปัญหาความตึงเครียดในเรื่องของผู้อพยพทั้งหมดไป<sup>12</sup>

นอกจากปัญหาทางด้านสังคมดังกล่าวมาแล้ว รัฐบาลยังต้องตระหนักถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏว่าผลจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ค่าของเงินมาร์คตกต่ำลง ประกอบการสูญเสียอาณาเขตทางด้านตะวันออกทำให้เยอรมันเกือบจะตกอยู่ในสภาพของความล้มละลาย นอกจากนี้แล้ว เมื่อเกิดสงครามเกาหลีในกลางปี ค.ศ. 1950 ยิ่งทำให้ประเทศเยอรมันเกิดภาวะวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจยิ่งขึ้น แต่วิกฤตการณ์ดังกล่าวก็ยังไม่ถึงกับทำให้ระบอบสาธารณรัฐของฝั่งทลายลง อาจเป็นเพราะเยอรมันยัง "โชคดี" ที่ยังมีพรมิวัตุภูมิ เช่น ถ่านหินและเหล็กกล้าพอเหลือใช้ในประเทศ แต่ความ "โชคดี" ดังกล่าวยังได้รับการส่งเสริมจากการจัดการแก้ปัญหาอย่างดีจากรัฐบาลจนทำให้เยอรมันตะวันตกรอดพ้นจากวิกฤตการณ์มาได้ การแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลภายใต้การปกครองของนายกรัฐมนตรีอาเดเนาว์ได้ดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้คือ

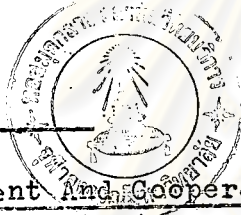
- ในปี 1947 ได้มีการเซ็นสัญญา G.A.T.T. Treaty ซึ่งมีผลทำให้เยอรมันได้มีโอกาสเข้าร่วมในตลาดร่วมยุโรป (European Economic Co-operation) ซึ่งมีผลทำให้ช่วยประคับประคองเศรษฐกิจของประเทศไว้ได้

- การร่วมมือระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมันตะวันตกในสัญญา Schuman Plan เพื่อเร่งการผลิตเหล็กกล้าและถ่านหินให้ตรงตามเป้าหมาย

<sup>12</sup>Pinson, op. cit., pp. 578-590.

<sup>13</sup>A.J. Ryder, Twentieth - Century Germany : From Bismarck To Brandt (New York: Columbia University Press, 1973), pp. 516-523.

- นายกรัฐมนตรีอาเคนาเวอซึ่งมีความนิยมเอนเอียงมาทางโลกเสรี<sup>14</sup> ได้ช่วยให้เกิดบรรยากาศของความช่วยเหลือจากบรรดากลุ่มประเทศประชาธิปไตยตะวันตกในขณะนั้นมาก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา นับได้ว่าเป็นพันธมิตรที่มีความผูกพันเป็นพิเศษกับเยอรมันตะวันตก เพราะได้ให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่เยอรมันเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศตามแผนการมาร์แชล (Marshall Plan)<sup>15</sup> เงินช่วยเหลือดังกล่าวเยอรมันตะวันตกได้รับมากกว่า 3.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งนับได้ว่าเฉพาะเยอรมันประเทศเดียวได้งบประมาณถึง 1 ใน 3 ของโครงการช่วยเหลือดังกล่าว<sup>16</sup> นอกจากนี้เยอรมันตะวันตกยังประกาศลัทธิตอลสต็อน (Hallstein Doctrine)<sup>17</sup> ซึ่งส่งผลช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างเยอรมันตะวันตกกับกลุ่มประเทศประชาธิปไตย



<sup>14</sup>Development And Cooperation (Bonn: Published by the German Foundation For International Development, 1976), p. 32.

<sup>15</sup>Marshall Plan : คือข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ George C. Marshall ของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1947 เกี่ยวกับโครงการที่จะให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจต่อกลุ่มประเทศในยุโรปตะวันตกเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจภายหลังสงคราม.

<sup>16</sup>Karl W. Roskamp, Capital Formation In West Germany (Detroit, 1965), p. 36.

<sup>17</sup>Hallstein Doctrine : เามาจากชื่อของ Walter Hallstein ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศขณะนั้น เนื้อหาโดยย่อของลัทธินี้มีอยู่ว่าเยอรมันตะวันตก จะคัดค้านความสัมพันธ์ทางการทูตกับทุกชาติที่รับรอง เยอรมันตะวันออก อย่างไรก็ตาม ในปี 1968 ยูโกสลาเวียเป็นคอมมิวนิสต์ประเทศแรกที่บ่อนทำลายทุกไปประจำ จึงเป็นเครื่องแสดงว่า ลัทธินี้ยึดหยุ่นได้ แต่ลัทธิดังกล่าวได้หมดความหมายลงเมื่อมีการทำสนธิสัญญา ในวันที่ 26 ธันวาคม 1972 ระหว่างประเทศเยอรมันทั้งสอง

เสรี ทำให้เยอรมันตะวันตกได้รับการช่วยเหลือทางการเงินลงทุนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมากศาล อาจกล่าวได้ว่า ภายหลังจากประกาศใช้ The Basic Law ในช่วงแรกที่อาเดเนาท์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นยุคของการเผชิญหน้าอย่างคั่ง-เครียดระหว่างค่ายตะวันออกกับค่ายตะวันตก<sup>18</sup> ในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของผู้นำเยอรมันขณะนั้น ได้แสดงออกถึงการสนับสนุนฝ่ายฝ่ายโลกเสรีตะวันตกอย่างเห็นได้ชัด (Pro-western policy) ดังตัวอย่างในการประกาศ Hallstein Doctrine ตลอดจนความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างอาเดเนาท์กับ เคอโกลล์ผู้นำของฝรั่งเศส ขณะนั้น<sup>19</sup> ส่วนประเทศอังกฤษมักจะดำเนินนโยบายต่างประเทศเช่นเดียวกับอเมริกาในขณะนั้น<sup>20</sup>

สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศภายหลังจากประกาศใช้ The Basic Law ในช่วงแรกคือตั้งแต่ ค.ศ. 1949-1963 คือในช่วงที่อาเดเนาท์เป็นผู้นำ อาจกล่าวได้ว่า บรรยากาศของสังคมก้าวไปสู่ระบอบประชาธิปไตยเสรีได้เป็นอย่างดีเกินคาด ตลอดจนมีการพัฒนาทางานเศรษฐกิจด้วยความช่วยเหลือของพันธมิตรตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา จนทำให้ประเทศเยอรมันตะวันตกฟื้นฟูบูรณะประเทศขึ้นมาได้อย่างรวดเร็ว ในรูปแบบของนโยบายที่ฝักใฝ่เฉพาะค่ายโลกเสรี จนมีผู้ให้ฉายาอาเดเนาท์ว่าเป็น "The Chancellor of the Allies"<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Norman J. Padelford and George A. Lincoln, The Dynamics of International Politics (New York: The Macmillan Co., 1964), pp. 339-464.

<sup>19</sup> De Porte and Anton William, De Gaulle's Foreign Policy (Cambridge: Harvard University Press, 1968), p. 300.

<sup>20</sup> Pinson, op. cit., pp. 566-571.

<sup>21</sup> Pinson, op. cit., pp. 569-570.

อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายฟื้นฟูประเทศไทยของผู้นำเยอรมันแม้ว่าจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบทุนนิยมตามแบบฉบับของพันธมิตรผู้ยึดครองก็ตาม แต่ก็เป็นการดำเนินนโยบายทางการเมืองการปกครองที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยในบทนี้จะกล่าวสรุปเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้ง 11 หมวดโดยย่อ กล่าวคือ

ในหมวดที่ 1 ซึ่งว่าด้วยเรื่องสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Basic Rights)<sup>22</sup> ผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศมิได้ล่วงเกินสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้มีระบุไว้ให้ ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยเรื่องสหพันธ์และรัฐธรรมนูญมลรัฐ (The Federation And The Constituent States)<sup>23</sup> ก็ประกอบด้วยเนื้อหาสาระในหลายมาตราที่เอื้ออำนวยต่อการเสริมสร้างความคิดในระบอบประชาธิปไตยให้เข้าซึมลึกในจิตใจประชาชนชาวเยอรมัน อาทิ การที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ในมาตรา 20 อนุมาตรา 4 ที่ว่า "ประชาชนชาวเยอรมันมีสิทธิต่อต้านบุคคล หรือคณะบุคคลที่จะมาทำลายกฎระเบียบของรัฐธรรมนูญ"<sup>24</sup> จากมาตรากังกล่าวเพียงมาตราเดียวก็เท่ากับเป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นว่าคงจะไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใดที่จะให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเต็มเท่า The Basic Law นอกจากนี้แล้ว ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องรัฐสภา (The Federal Parliament : Bundestag)<sup>25</sup> และในหมวดที่ 4 ว่าด้วยเรื่องสภามลรัฐ (The Council of Constituent States : Bundesrat)<sup>26</sup> ก็แสดงให้เห็นถึงลักษณะการกระจายอำนาจปกครองอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวดที่ 4 ได้มีมาตรการที่รัดกุม

---

<sup>22</sup>Section I : From article 1 to article 19.

<sup>23</sup>Section II : From article 20 to article 37.

<sup>24</sup>Article 20 (4) : inserted by federal law of 24 June 1968.

<sup>25</sup>Section III : From article 38 to article 49.

<sup>26</sup>Section IV : From article 50 to article 53.



เกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี<sup>27</sup> ตลอดจนมาตรการป้องกันมิให้การบริหารราชการแผ่นดินของหยุดลงหากเกิดการฉีกแย้งระหว่างสถาบันฝ่ายบริหารกับสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>28</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเด่นประการหนึ่งของ The Basic Law ในด้านความช่วยเหลือเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล

อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติแห่ง The Basic Law เกือบทุกหมวดมีลักษณะที่เกื้อกูลต่อประสิทธิภาพและเสถียรภาพของฝ่ายรัฐบาลเกือบทุกสมัย กล่าวคือ ในหมวดที่ 7 ว่าด้วยเรื่องอำนาจในการออกกฎหมายของสหพันธ์ (Legislative Powers of The Federation)<sup>29</sup> จากหมวดดังกล่าว นอกจากจะแสดงถึงความดีเด่นของกลไกทางรัฐธรรมนูญในเรื่องการเสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนวิธีการยับยั้งและขั้นตอนต่าง ๆ ของวิธีการโคม่าซึ่งกฎหมายโดยละเอียดแล้ว ยังระบุถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (Amendment of the Basic Law)<sup>30</sup> มาตรการพิเศษในสถานการณ์พิเศษ (State of Tension)<sup>31</sup> และภาวะความคับขันในทางนิติบัญญัติ (State of Legislative Emergency)<sup>32</sup> ที่แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้คาดคะเนเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตรวมไว้ด้วย นอกจากนี้ในหมวดที่ 10 ได้มีการเพิ่มเติมไว้อีก

<sup>27</sup> From The Basic Law 1949, Article 63.

<sup>28</sup> From The Basic Law 1949, Article 67 and 68.

<sup>29</sup> Section VII : From article 70 to article 82.

<sup>30</sup> From The Basic Law 1949, Article 79.

<sup>31</sup> From The Basic Law 1949, Article 80 a (inserted by federal law of 24 June 1968.

<sup>32</sup> From the Basic Law 1949, Article 81.

11 ข้อ เป็นหมวดที่ 10 a<sup>33</sup> ซึ่งเป็นเรื่องว่าด้วยภาวะคับขัน (State of Defence) ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่ตัวนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ "ในยามภาวะคับขันให้อำนาจบัญชาการกองทัพสูงสุดเป็นของนายกรัฐมนตรี"<sup>34</sup> และในหมวดสุดท้าย คือหมวดที่ 11 ว่าด้วยเรื่องคำจำกัดความที่เกี่ยวข้องและบทบัญญัติตอนสุดท้าย (Transitional And Concluding Provisions)<sup>35</sup> กล่าวคือ มีระบุดังคำจำกัดความของคำว่า "ประชาชนชาวเยอรมัน"<sup>36</sup> คำว่า "ผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่อ"<sup>37</sup> คำว่า "เสียงข้างมาก" (Definition of majority)<sup>38</sup> กำหนดระเบียบการประชุมสภาครั้งแรกของสภานุเทศรัท (First Assembly of the Bundesrat)<sup>39</sup> ที่แสดงให้เห็นถึงว่า The Basic Law ได้ให้ความกระจ่างชัดแก่ถ้อยความของบางมาตราโดยรวบรวมไว้ในบทสุดท้าย และในมาตราสุดท้ายของรัฐธรรมนูญ แสดงถึงลักษณะความเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราวของ The Basic Law<sup>40</sup> กล่าวโดยสรุปของรัฐธรรมนูญ ทั้ง 11 หมวด ส่วนใหญ่จะกำหนดหลักการที่เสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล เหตุผลประการหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารประเทศในช่วงที่กำลังฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลก

<sup>33</sup>Section X a : inserted by federal law of 24 June 1968.

<sup>34</sup>From The Basic Law 1949, Article 115 b.

<sup>35</sup>Section XI : From article 116. to article 146.

<sup>36</sup>From The Basic Law 1949, Article 116.

<sup>37</sup>From The Basic Law 1949, Article 119.

<sup>38</sup>From The Basic Law 1949, Article 121.

<sup>39</sup>From The Basic Law 1949, Article 136.

<sup>40</sup>From The Basic Law 1949, Article 146.

ครั้งที่ 2 สามารถฟื้นฟูประเทศไทยในเวลาอันรวดเร็วโดยสามารถหยิบยกรัฐธรรมนูญ มาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของฝ่ายรัฐบาล และผลสำเร็จที่น่าพึงใจอีกประการ หนึ่งก็คือ การที่ชนชาวเยอรมันตะวันตกเริ่มเคยชินและพอใจกับระบอบการปกครองแบบ ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ The Basic Law เหตุผลที่มาสนับสนุนคำกล่าวข้างต้นนี้ ก็คือ จากสถิติในการเลือกตั้งทั่วไปที่มีขึ้นในประเทศใน ค.ศ. 1972 และใน ค.ศ. 1976 มีประชาชนไปลงคะแนนเสียงถึง 90 เปอร์เซ็นต์<sup>41</sup> และพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือก เข้ามามีที่นั่งในสภาล่าง ไม่ว่าจะเป็นพรรครัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านต่างก็มีอุดมการณ์ที่ไม่ ค่อยแตกต่างกันนัก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องของการเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค<sup>42</sup>

## 2. การเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศเยอรมันตะวันตก

การเกิดขึ้นของระบอบประชาธิปไตยเสรีในประเทศหนึ่งประเทศใดนั้นจำต้อง อาศัยปัจจัยหรือตัวแปรหลายประการซึ่งอาจจะเป็นผลที่เกิดจาก เหตุทางประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ การศึกษา สภาพทางสังคม วัฒนธรรมทางการเมือง อุดมการ ฯลฯ ประชาธิปไตยมิใช่เป็นระบอบการปกครองที่เป็นผลิตผลสำเร็จรูปที่จะหยิบยื่นให้แก กันง่าย ๆ แต่ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่เกิดจากผลิตภัณฑ์หลายส่วนที่นำมา ประกอบกันเข้า รวมตลอดถึงระยะเวลาและคุณค่าของตัวมันเองต่อประชาชนด้วย<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Helmut Gobel (editor), Procedures Programmes Profiles : The Federal Republic of Germany Goes to the polls on 3<sup>rd</sup> October 1976 (Bonn: The Editorial Department of Inter Nationes, 1976), pp. 25-27.

<sup>42</sup> German International Vol. XX, No. 11, (Bonn - November, 1976), pp. 9-12.

<sup>43</sup> เงื่อนไขความเป็นไปได้ของระบอบประชาธิปไตย โปรดดูใน : S.M. Lipset, Political Man (New York: Doubleday & Co., Inc, 1963), p. 61.

การเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยหนึ่งจึงจะต้องมีการพัฒนา  
ในแง่อื่นต่าง ๆ เหล่านี้ให้มีลักษณะสอดคล้องกัน หากปัจจัยดังกล่าวได้รับการพัฒนาแต่  
เพียงบางปัจจัย ในขณะที่เดียวกันกับที่ละเลยการพัฒนาปัจจัยอื่นไปพร้อม ๆ กันด้วย การ  
เข้าสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยอาจจะประสบกับปัญหาความเสื่อมโทรมทางการเมือง  
เข้ามาแทนที่ เช่นในกรณีที่ตั้งคมโต เร่งการพัฒนาทางคานอุตสาหกรรม แต่ได้ละเลยการ  
พิจารณาทางคานการบริหาร การกระจายผลผลิตในสังคมใหม่ประสิทธิภาพและยุติธรรม  
สังคมนั้นก็อาจจะประสบกับปัญหาของว่างระหว่างชนชั้น หรือในสังคมใดไม่มีการพัฒนา  
ทางการเมืองให้มีการกระจายอำนาจเข้าสู่มือประชาชนมากขึ้น สังคมนั้นก็อาจจะเป็น  
สังคมที่อำนาจทางการเมืองตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการ หรือกลุ่มใดเพียงกลุ่มหนึ่งเท่านั้นเอง<sup>44</sup>

บ่อยครั้งที่เดี๋ยวเราจะพบว่า หลายประเทศที่เรียกตนเองว่าเป็นประเทศใน  
ระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเข้าไปในลักษณะของความทันสมัย (Modernization) แต่  
ปราศจากซึ่งการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) อย่างแท้จริง<sup>45</sup>  
ความทันสมัยดังกล่าวแสดงออกโดยมีรูปแบบของประชาธิปไตยเท่านั้น เช่น มีรัฐธรรมนูญ  
รัฐสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ แต่มิได้มีวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตย  
เสรีที่แท้จริง โดยที่ระบบการเมืองในสังคมนั้นอาจมีแนวโน้มในรูปแบบระบอบ  
เผด็จการก็ได้ ดังนั้นการศึกษาหรือวิเคราะห์ถึงการเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยของ  
ประเทศไทยประเทศหนึ่งจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาการเมืองของประเทศนั้นทั้งระบบ

<sup>44</sup> Fred. W. Riggs, Thailand : The Modernization of A Bureaucratic Polity (Honolulu: East - West Center Press, 1967), pp. 311-366.

<sup>45</sup> Norman Jacob, Modernization Without Development : Thailand As An Asian Case Study (New York: Praeger Publisher, 1971), pp. 9-12.

ได้มีผู้วิเคราะห์ไว้เป็นจำนวนมากมายเกี่ยวกับตัวแปรที่มีส่วนต่อการเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยเสรี การวิเคราะห์ดังกล่าวได้คนพบว่า ประเทศที่สามารถก้าวไปสู่ระบบประชาธิปไตยนั้นมักจะมีระดับของความมั่งคั่ง, การพัฒนาอุตสาหกรรม, จำนวนพลเมืองในเขตเมือง และการศึกษาสูงกว่าบรรดาประเทศที่เป็นประชาธิปไตยน้อย<sup>46</sup>

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์โดยเน้นหนักเพียงปัจจัยบางประการมักจะทำให้ได้ข้อสรุปที่ผิดพลาดคอบ่อย ๆ มีหลายประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง แต่กลับปรากฏว่ามีระดับของการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยค่อนข้างต่ำ เช่นกลุ่มประเทศในแถบลาตินอเมริกา<sup>47</sup> การวิเคราะห์ในบางอย่างก็มุ่งเน้นหนักถึงปัจจัยทางค่านิยม วัฒนธรรมทางการเมืองว่าจะต้องเป็นสิ่งที่มีประชาชนภายในสังคมนั้นได้เริ่มละทิ้งความเชื่อเก่า ๆ อันงมงายไร้เหตุผล และหันมายึดหลักการไร้เหตุผลแทน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเข้าสู่ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นจะต้องประกอบควยปัจจัยทางค่านิยมที่คนในสังคมเริ่มหันมายอมรับวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยนั่นเอง<sup>48</sup>



<sup>46</sup> Lipset, op. cit., p. 51. และ Gabriel A. Almond and James S. Coleman, The Politics of The Developing Areas (Princeton: Princeton University Press, 1960), p. 5+1.

<sup>47</sup> Martin Needler, "Political Development And Socioeconomic Development: The Case of Latin America," The American Political Science Review, Vol. LXII, No. 4 (September, 1968), pp. 889-897.

<sup>48</sup> Lucian W. Pye and Sidney Verba (ed.), Political Culture And Political Development (Princeton: Princeton University Press), 1965.

ในกรณีของประเทศเยอรมันตะวันตก การเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยของประเทศ เป็นเรื่องของกลไกทางรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (The Basic Law) ซึ่งเนื้อหาของของ The Basic Law ได้มีกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตย เสรี ทั้งในระดับบน (ผู้นำ) และในระดับล่าง (ประชาชน) ซึ่งในที่นี้จะแยกกล่าวใน รายละเอียดออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ กล่าวคือ

ทางด้านระดับบน อันหมายถึงผู้นำของประเทศ นอกเหนือจากโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่เอื้ออำนวยต่อระบอบการปกครองระบอบ - ประชาธิปไตยทางรัฐสภา ดังได้กล่าวมาในบทก่อนแล้วนั้น The Basic Law ยังได้มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นอย่างพิเศษเพื่อความคล่องตัวและความรวดเร็วในการนำประเทศในระยะฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากกรณีที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมันตะวันตกที่สามารถกล่าวได้ว่ามากกว่าประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป ตะวันตก<sup>49</sup> แต่สิ่งที่สำคัญควบคู่กันไปด้วยก็คือ การที่ผู้นำของเยอรมันได้ใช้อำนาจและความสามารถของตนได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ผู้นำหรือฝ่ายบริหารของประเทศซึ่งมีนายกรัฐมนตรี เป็นตัวหลักนั้น อาจกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีของเยอรมันตะวันตกตั้งแต่ ค.ศ. 1949-1975 เป็นผู้นำที่มีความสามารถในการหยิบยก The Basic Law มาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติด้วยการนำประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ<sup>50</sup> พร้อมกับดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกตามอำนาจที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ให้เหมาะสม ถูกต้องตามกาลสมัย กล่าวคือ คอนราด อาเดเนาซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนแรก ยุคสมัยของอาเดเนา เป็นยุคที่อิตาลียังถูกจำกัดโดยมหาอำนาจฝ่ายพันธมิตรผู้ครอบครอง

<sup>49</sup>From The Basic Law 1949, Article 65, 67, 69.

<sup>50</sup>From The Basic Law 1949, Preamble.

ในฐานะผู้ชนะสงคราม และยังเป็นยุคของการเผชิญหน้าอย่างตึงเครียดระหว่างค่าย  
ตะวันตกกับค่ายตะวันออก<sup>51</sup> แต่เนื่องด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มอบอำนาจความรั  
บผิดชอบให้แก่นายกฯ ในการบริหารประเทศด้วยการ เป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรี ตลอดจน  
เป็นผู้กำหนดนโยบายให้รัฐมนตรีนำไปปฏิบัติ<sup>52</sup> ประกอบกับความเป็นอัจฉริยะของ  
อาเดเนอวจึงสามารถนำประเทศไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ภายในเวลา  
14 ปีแห่งการเป็นผู้นำของเขา ได้ประสบผลสำเร็จในการสร้างระบอบประชาธิปไตยขึ้น  
ภายในประเทศ<sup>53</sup>

สำหรับปัญหาภายในบางประการที่เกิดขึ้น อาทิเช่น นโยบายการกลืนผู้ลี้ภัยที่เข้า  
มาอาศัยอยู่ในเยอรมันตะวันตกให้เปลี่ยนวิถีชีวิต ตลอดจนทัศนคติให้สอดคล้องต่อตาม  
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ได้มีพวกผู้ลี้ภัยบางกลุ่มที่ไม่พอใจต่อต้านกลืนชาว เยอรมัน-  
ตะวันออกของอาเดเนอว ด้วยการตั้งกลุ่มทางการเมืองขึ้นโดยมีชื่อย่อว่า B.H.E.<sup>54</sup>  
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสิทธิของพวกเขา แต่เนื่องด้วย The Basic Law ได้ให้  
อำนาจแก่นายกฯ ในการจัดตั้งคณะรัฐมนตรี<sup>55</sup> ดังนั้นอาเดเนอวจึงดึงเอาหัวหน้ากลุ่ม  
B.H.E. เข้าร่วมใน ค.ร.ม. ในปี 1953 ด้วยเหตุนี้การออกกฎหมายจึงมีการเอา  
ภาษีของคนรวยมาช่วยเหลือผู้ที่ไม่มืทรัพย์สินอะไรเลย จึงเป็นการลดความตึงเครียด  
ลงไปได้<sup>56</sup>

<sup>51</sup>Norman J. Padelford and George A. Lincoln, The Dynamics of International Politics (New York: The Macmillan Co., 1964), pp. 339-464.

<sup>52</sup>From The Basic Law 1949, Article 64, 65.

<sup>53</sup>Goldman, op. cit., pp. 540-544.

<sup>54</sup>Pinson, op. cit., p. 591.

<sup>55</sup>From The Basic Law 1949, Article 64.

<sup>56</sup>Pinson, loc. cit.

ในช่วงที่ลูควิก แอร์ฮาร์ด และเคิร์ต เกอช คิสจิงเกอร์ เป็นผู้นำประเทศ ก็ได้สืบทอดเจตนารมณ์การปกครองประเทศในรูปแบบประชาธิปไตยของอาเคเนาท์ที่ได้ปูพื้นฐานไว้เพียงแต่ว่า เนื่องจากการที่แอร์ฮาร์ดมีภูมิหลังในการสำเร็จการศึกษาในทางเศรษฐศาสตร์ ประกอบกับเคยดำรงตำแหน่ง รมต.คลังมาเป็นระยะเวลาพอสมควร จึงมีการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจของประเทศควยการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบ "social Market Economy"<sup>57</sup> ซึ่งได้ช่วยเสริมสร้างฐานะของประเทศให้ดีขึ้นควบคู่ไปกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ทางด้านเหตุการณ์ระหว่างประเทศ ในยุคของแอร์ฮาร์ด ประเทศฝรั่งเศสภายใต้ประธานาธิบดีเดอโกลด์เริ่มต่อต้านสหรัฐอเมริกา<sup>58</sup> ซึ่งเยอรมันตะวันตกเป็นพันธมิตรของทั้ง 2 ประเทศ จึงเป็นการสร้างความลำบากใจให้แก่ผู้นำของเยอรมันเป็นอย่างมาก

โดยความเห็นส่วนตัวของแอร์ฮาร์ด ถ้ามีความจำเป็นจะต้องเลือกข้างใดข้างหนึ่งแล้ว จักต้องมีความสัมพันธ์มั่นคงต่อสหรัฐอเมริกามากกว่า แต่ชาวเยอรมันบางกลุ่มกลับมีความรู้สึกวาประเทศของตนไม่ควรจะเียงจากอเมริกามากไปกว่าการมีกองทัพในประเทศซึ่งอาจเป็นสาเหตุของจุดยุทธศาสตร์ในสงครามระหว่างมหาอำนาจใหญ่ทั้งสอง โดยที่เยอรมันอาจต้องกลายเป็นสนามรบ

คลื่นลูกใหญ่ที่กระทบต่อประเทศเยอรมันตะวันตก ก็เนื่องมาจากการที่ประธานาธิบดีจอห์นสันแห่งสหรัฐอเมริกาเสนอโครงการ "Multilateral Nuclear Force"<sup>59</sup>

<sup>57</sup>Griffen and Clare Elmer, Laissez-Faire (Washington: American Enterprise Institute, 1965), p. 130. and James B. Herendeen, Modern Political Economy : Ideas and Issues (New Jersey: Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1968), pp. 74-76.

<sup>58</sup>John Pinder and Roy Pryce, Europe After De Gaulle (Baltimore-Maryland: Penguin Books, 1969), pp. 89-95.

<sup>59</sup>John G. Stoessinger, Nations In Darkness : China, Russia and America (New York: Random House, 1971), pp. 146-159.



ซึ่งรวมเอาเยอรมันตะวันตกเข้าไว้ด้วย

แอร์ฮาร์ด ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง จึงปฏิเสธโครงการนี้ และโต้ตอบไปว่า ประเทศเยอรมันตะวันตกมิได้เป็นบริวารของอเมริกา<sup>60</sup> การที่ผู้นำประเทศเยอรมันสามารถตัดสินใจในปัญหาดังกล่าวได้โดยเอกเทศเช่นว่านี้ ก็เนื่องจากอาศัยอำนาจที่มีระบุไว้ใน The Basic Law ที่มอบอำนาจบัญชาการกองทัพสูงสุดให้แก่ายกา ซึ่งทำให้นายกา สามารถตัดสินใจได้ในเวลารวดเร็วในยามเกิดภาวะวิกฤตการณ์ขึ้น<sup>61</sup>

ผู้นำของประเทศต่อเนื่องจากลุดวิก แอร์ฮาร์ด ไคเก้ เคิร์ท เกอช คิสซิงเกอร์ การเขาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของคิสซิงเกอร์มีลักษณะผิดแผกแตกต่างไปจากอดีตผู้นำที่ผ่านมา กล่าวคือ คิสซิงเกอร์ได้เป็นนายกฯ ของเยอรมันตะวันตกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาล่างในขณะที่มีการเลือกตั้งเขา ทั้งนี้เพราะว่า The Basic Law มิได้กำหนดตายตัวไว้ว่าตำแหน่งนายกฯ จะต้องเป็นสมาชิกสภาล่าง เพียงแต่กำหนดไว้ว่าเป็นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกอย่างแท้จริงโดยสภาล่าง<sup>62</sup> อาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้เช่นนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศใดคนที่มีความสามารถเหมาะสมมาเป็นผู้บริหารประเทศ เพราะในบางโอกาสผู้ที่ชนะการเลือกตั้งทั่วไปอาจมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับที่จะพยุ่งประเทศของตนให้ไปได้อย่างตลอดรอดฝั่งในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์รบคานก็เป็นได้ การกำหนดที่มาของนายกฯ ตาม The Basic Law ในกรณีนี้เท่ากับเป็นการเกื้อกูลการพัฒนาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังที่ไคตั้งเป้าหมายไว้ประการหนึ่งด้วย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีใ้กำหนดหลักเกณฑ์ถึงตำแหน่งนายกฯ ว่าจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะกลายเป็นเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ

<sup>60</sup> Pryce, loc.cit.

<sup>61</sup> From The Basic Law 1949, Article 115 b.

<sup>62</sup> From The Basic Law 1949, Article 63.

ทางรัฐธรรมนูญที่ผู้ที่จะเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องมาจากสภาล่าง และมักโคแกหัวหน้าพรรคพิษณะในการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเคิร์ท เกอช คิสซิงเงอร์ ได้กลายเป็นบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งดังกล่าวในช่วงระยะเวลาขณะนั้น กล่าวคือ เมื่อเหตุการณ์ทางเวทีการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปจากยุคสมัยที่อาเดเนา ดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศ คิสซิงเงอร์เป็นบุคคลผู้มีนโยบายกำหนดทิศทางสถานการณ์ของโลก โดยเป็นบุคคลแรกที่คิดนโยบายสร้างสัมพันธ์กับค่ายคอมมิวนิสต์ที่เรียกว่า "นโยบาย The Ostpolitik" ร่วมกับเฮอเบิร์ต เวเนอร์ (Herbert Wehner) และวิลลี (Willy Brandt) แผนนโยบายดังกล่าวจะมีให้นำมาปฏิบัติอย่างจริงจังก็ตาม<sup>63</sup> นโยบาย The Ostpolitik (East Policy) หมายถึงนโยบายต่างประเทศกับบรรดาประเทศในทวีปยุโรปตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน, สหภาพโซเวียต และมีตรประเทศของสหภาพโซเวียต โดยให้มีการพบทวนในปัญหาเรื่องนโยบายการรวมประเทศเยอรมัน, ปัญหาเรื่องเขตแดนโอเคอร์-ไนเซอ และในเรื่องลัทธิฮอลส์ไตน์เสียใหม่ ตลอดจนคลุมไปถึงปัญหาเรื่องสถานการณ์เบอร์ลิน ฯลฯ อาจกล่าวโดยสรุปถึงนโยบายหลักใหญ่ของ The Ost Politik ได้เป็น 2 ประเด็น คือ

1. นโยบายการรวมประเทศเยอรมัน (German Reunification)
2. นโยบายลดความตึงเครียดในทวีปยุโรป (Detente in Europe) ด้วยการใหม่ความสัมพันธ์ทางการทูต และมีการค้าขายกับทุกประเทศ (Communist and non-Communist) นอกเหนือจากการมีความริเริ่มในนโยบาย The Ostpolitik ที่กล่าวมาแล้วนั้น คิสซิงเงอร์ยังได้ดำเนินการติดต่อกับผู้นำของประเทศเยอรมันตะวันออกซึ่งในขณะนั้นก็คือ Premier Willy Stoph โดยเจรจาเชื่อมไมตรีระหว่างประเทศเยอรมันทั้งสอง คิสซิงเงอร์ได้เขียนเสนอแนวความคิดที่จะจัดทำในเรื่องการแบ่งแยกระหว่างประเทศเยอรมันทั้งสอง เพื่อลดความตึงเครียดในหนอยลงไปในวันที่ 12 เมษายน 1967 และเงื่อนไขที่เสนอไปที่โครงการตอบกลับมาจากฝ่ายเยอรมันตะวันออก ภายใต้วิลลี สโตฟ ในวันที่ 10 พฤษภาคม 1967<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Eleanor Lansing Dulles, One Germany Or Two (California: Hoover Institution Press, 1970), pp. 128-130.

<sup>64</sup> Louise W. Holborn, John H. Herz and Gwendolen M. Carter, Documents of Major Foreign Powers : A Sourcebook on Great Britain, France, Germany and The Soviet Union (New York: Harcourt Brace & World, Inc., 1968), pp. 248-250.

อย่างไรก็ดี แมว่าการเจรจาต่อรองระหว่างผู้นำของประเทศเยอรมันทั้งสอง  
 จักต้องประกอบด้วยเงื่อนไขบางประการที่ต่างฝ่ายต่างยังคงรักษานโยบายของตนไว้  
 กติกา แตกออกจากดาวไควว่า แนวความคิดริเริ่มในเรื่องนโยบายการลดความตึงเครียด  
 ระหว่างเยอรมันทั้งสอง (แม้ว่าจะไม่บรรลุผลสำเร็จในระยะเวลาสั้นก็ตาม) ถือได้ว่า  
 เป็นนิมิตที่สำคัญสำหรับอนาคตของชาวเยอรมัน ตลอดจนขวัญกำลังใจของชาวเยอรมัน ภาย  
 เหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ทัศนคติของคริสตจักรเป็นที่ยอมรับว่าเป็นบุคคลที่มีความ  
 สามารถและเหมาะสมต่อตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศเยอรมันตะวันตก และได้รับ  
 การคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกฯ แมว่าจะมิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม  
 ความยึดหยุ่นของรัฐธรรมนูญ The Basic Law ที่มีโครงสร้างที่มาจากตำแหน่งนายก  
 รัฐมนตรีจึงกลายเป็นสิ่งเสริมสร้างเสถียรภาพและความยอมรับนับถือของประเทศชาติ  
 ในบางโอกาสที่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผลงานที่ดีเยี่ยมประการหนึ่งของมาตรการตาม  
 The Basic Law

วิลลี บรันด์ (Willy Brandt) ได้เป็นผู้นำของประเทศคนสืบทอดเนื่องจาก  
 คริสตจักร ประเทศเยอรมันตะวันตกในบุคคลของบรันด์ สถานการณ์ทางการเมืองระหว่าง  
 ประเทศได้เปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดแจ้ง ผู้นำของประเทศจึงประกาศนโยบาย  
 The Ostpolitik อย่างจริงจัง<sup>65</sup>

การดำเนินนโยบายของประเทศในช่วงระยะหลังกับในช่วงแรกจึงมีลักษณะตรง  
 กันข้าม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีมาตราที่ระบุให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้  
 (Amendment of The Basic Law)<sup>66</sup> จะเห็นได้ว่า The Basic Law ได้มี  
 ลักษณะเด่นในด้านความยืดหยุ่นที่ช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล

<sup>65</sup> The State of The Nation 1971: Reported by The Federal  
 Chancellor and Summary of the Background Material, (Printed by  
 Druck - und Verlagshaus Schneider & Weber Kassel, November 1971),  
 pp. 7-23.

<sup>66</sup> From The Basic Law 1949, Article 79.

เกือบทุกยุคทุกสมัย ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นทำให้เห็นเด่นชัดว่า The Basic Law มีส่วนสำคัญต่อการบริหารประเทศของผู้นำเพื่อไปสู่เป้าหมายของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ประกอบกับความสามารถของผู้นำที่หยิบยกเอา The Basic Law มาใช้ได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์และสถานการณ์ของประเทศ จึงสามารถช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและเสถียรภาพให้แก่คณะรัฐบาล

ทางด้านการคลังหรือประชากรของประเทศ The Basic Law ก็ได้มีมาตรการหลายประการที่ช่วยส่งเสริมความคึกคักเห็นในระบบประชาธิปไตยให้เข้าถึงจิตใจประชาชน อาจกล่าวได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมาชาวเยอรมันยังไม่เคยได้ลิ้มรสระบอบประชาธิปไตยเสรีที่แท้จริง แต่การที่คนเยอรมันภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สามารถรับเอาความคิดในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกได้รวดเร็ว เหตุผลใหญ่ประการหนึ่งก็คือ มาตรการต่าง ๆ ที่มีระบุไว้ใน The Basic Law

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในหมวดที่ 1 ได้กำหนดถึงหลักการว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของประชาชน (The Basic Right)<sup>67</sup> ที่แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคแก่ประชาชนชาวเยอรมันทุกคนไม่ว่าจะมีฐานะแตกต่างกันอย่างไร หรือแม้แต่นับถือศาสนาที่แตกต่างกันก็ตาม อาทิเช่น "จะมีการบังคับให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นทหารกองกำลังรบที่ขัดต่อมโนธรรมความเชื่อถือเขาไม่ได้"<sup>68</sup> ในเรื่องเสรีภาพในการสอนตามมาตรา 7 รัฐธรรมนูญก็มีระบุไว้ว่า "จะบังคับให้ครูสอนในทางศาสนาโดยไม่เต็มใจไม่ได้"<sup>69</sup> ในเรื่องการเกณฑ์ทหารตาม ม. 12 a<sup>70</sup> ได้ระบุถึงชายฉกรรจ์

<sup>67</sup> The Basic Right : From Article 1 To Article 19.

<sup>68</sup> From The Basic Law 1949, Article 4 (5).

<sup>69</sup> From The Basic Law 1949, Article 7 (3).

<sup>70</sup> Article 12 a : inserted by federal law of 24 June 1968.

มีอายุ 18 ปีบริบูรณ์จะต้องเกณฑ์ทหารนั้น รัฐธรรมนูญยังได้มีความยืดหยุ่นไว้ว่า "บุคคลใดก็ตามที่ศาสนาหรือความเชื่อตามมโนธรรมของเขาห้ามการปฏิบัติภารกิจที่กองโหลสามารถให้ไปทำหน้าที่บริการสังคมอื่นแทนการเกณฑ์ทหาร และการทำหน้าที่อื่นแทนนี้จะมีระยะเวลายาวกว่าระยะเวลาที่เป็นทหารไม่ได้"<sup>71</sup> นอกจากนี้ชาวเยอรมันยังได้รับหลักประกันตามรัฐธรรมนูญในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ที่ระบุไว้ถึงว่าบุคคลจะถูกถอดถอนสัญชาติไม่ได้ ตลอดจนการเนรเทศผู้มีสัญชาติเยอรมันจะกระทำไม่ได้เช่นกัน<sup>72</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะก่อให้เกิดสิทธิขั้นมูลฐานแก่ประชาชนชาวเยอรมันอย่างมากมายถึงเหตุผลบางประการที่ยกมากล่าวอ้างไว้ข้างต้นก็ตาม แต่เพื่อมิให้การปกครองของประเทศต้องมีแนวโน้มไปสู่รูปการปกครองแบบอนาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงได้ระบุถึงการถอนสิทธิมูลฐานคืนจากประชาชนผู้เสียเสรีภาพอย่างเกินขอบเขตไว้ด้วย<sup>73</sup> (Forfeiture of basic rights) นอกจากนี้การที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ว่า "ประชาชนชาวเยอรมันสามารถต่อต้านบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะทำการชักชวนทำลายกฎระเบียบของรัฐธรรมนูญ"<sup>74</sup> และ "พรรคการเมืองที่มีจุดมุ่งหมายหรือพฤติกรรมที่มุ่งชักชวนหรือทำลายระบอบประชาธิปไตยเสรีถือว่าเป็นพรรคคนนอกกฎหมาย"<sup>75</sup> ก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าตัวบทของรัฐธรรมนูญได้มุ่งให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยพยายามแทรกซึมนโยบายดังกล่าวให้เข้าถึงจิตใจของประชาชนชาวเยอรมันในอีกทางหนึ่งด้วย ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญก็ได้หาทางออกโดยให้มี

<sup>71</sup>From The Basic Law 1949, Article 12 a (2).

<sup>72</sup>From The Basic Law 1949, Article 16.

<sup>73</sup>From The Basic Law 1949, Article 18.

<sup>74</sup>From The Basic Law 1949, Article 20 (4).

<sup>75</sup>From The Basic Law 1949, Article 2 (2).

การเลือกตั้งทั่วไปซึ่งใหม่ซึ่งเป็นลักษณะของระบอบการปกครองระบอบรัฐสภา

จากที่กล่าวมานั้นย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า บทบัญญัติต่าง ๆ แห่ง The Basic Law ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและอำนาจของประชาชนนั้นได้เปิดทางให้ประชาชนชาวเยอรมันได้เรียนรู้และสัมผัสคุณค่าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยตัวเอง อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ค่อยๆ เหตุนี้จึงไม่เป็นที่น่าสงสัยเลยว่าการที่ประชาชนชาวเยอรมันมีความรู้สึกผูกพันกับระบอบประชาธิปไตยได้อย่างรวดเร็วอย่างนามที่ศรัทธาใน The Basic Law มีส่วนเกื้อกูลอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงประสบการณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนชาวเยอรมันมีอยู่น้อยมากในอดีต

อย่างไรก็ตาม The Basic Law ก็คือกติกาทางการเมือง การที่จะใช้ได้นั้น บรรดาตามเป้าหมายที่ตั้งไว้นั้นก็จะต้องอาศัยองค์ประกอบอื่น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะกล่าวในรายละเอียดลำดับต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย