

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมัน

1. ความเป็นมาของกฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน¹

เยอรมันก่อน ค.ศ. 1848 มีการรวมตัวกันของแคว้นต่าง ๆ คล้ายกับรัฐ มีการแบ่งชนชั้นตามระบอบศักดินา ชั้นชั้นพวกขุนนาง พระ จะเป็นตัวแทนของรัฐย่อย ๆ เหล่า นั้น ซึ่งจะเป็นโดยการแต่งตั้ง การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยมีการยอมรับมากขึ้นหลังจากที่มีการปฏิวัติในประเทศฝรั่งเศส หลังจากสงครามปลดปล่อยเยอรมันจากการครอบงำของนโปเลียน ค.ศ. 1813 - 1815 ได้มีการประชุมก่อตั้งสมาพันธ์รัฐเยอรมันขึ้น จนกระทั่ง ค.ศ. 1866 สมาพันธ์รัฐเยอรมันได้ทำสัญญารัฐธรรมนูญ โดยกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับรัฐธรรมนูญของรัฐเล็ก ๆ ต่าง ๆ จากเหตุการณ์ทางการเมือง ใน ค.ศ. 1848 - 1849 มีการเรียกร้องให้อาณาจักรเยอรมันรวมตัวกัน มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าประชุมเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ และสภานี้ได้ประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งสภาที่ 2 คือสภาประชาชนจะมาจากการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ไม่เคยมีผลบังคับใช้ แต่ถือได้ว่าเป็นแบบอย่างของการร่างกฎหมายเลือกตั้งสำหรับสภาของสมาพันธ์รัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ ฉบับลงวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1869 กฎหมายฉบับนี้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะมีคะแนนเสียงคนละ 1 เสียง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะได้รับเลือกตั้ง จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด หากไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งสองคนแรกที่ได้คะแนนเสียงเป็นอันดับหนึ่ง และสองและในการเลือกตั้งในรอบที่สองนี้ผู้ชนะ ไม่จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด เมื่อมีการรวมรัฐเยอรมันฝ่ายใต้เข้ามาในสมาพันธ์ และมีการก่อตั้งจักรวรรดิเยอรมันในปี 1871 ก็ได้มีการนำกฎหมายเลือกตั้งนี้

¹ คัดย่อจาก บุญศรี มีวงศ์โฆษ, "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์ 17 (กันยายน 2530) : 2 - 11.

มาใช้ด้วย แต่เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยอาศัยสถิติประชากรปี 1864 ถูกใช้มาโดยไม่มี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากร ทำให้พรรคที่เสียเปรียบในการเลือกตั้ง หักมาสนใจในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน พรรคที่มีการเรียกร้องเด่นชัดที่สุดเห็นจะได้แก่ พรรคโซเชี่ยลเดโมแครต (Social Democrats) ซึ่งพรรคนี้ไม่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดมาตั้งแต่แรก โดยมองว่าการเลือกตั้งรัฐสภาเป็นการ โฆษณาชวนเชื่อ และเป็น การก่อให้เกิดความยุ่งยาก ในการแข่งขันจนกว่าจะ ได้ผู้ที่ชนะการเลือกตั้ง และเป็นเพียงการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการเมืองในแต่ละสมัยเท่านั้น ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ นอกจากนั้นยังเป็นการสะท้อนความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับหลักเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน² การกล่าวอ้างของ พรรคโซเชี่ยลเดโมแครต หากพิจารณาถึงข้อสนับสนุน และข้อคัดค้านของระบบการเลือกตั้งแบบต่าง ๆ แล้ว การคำนึงถึงประโยชน์ของพรรคที่ไม่สนับสนุนระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด ก็สามารถพิจารณาได้จากผลการเลือกตั้งในรอบที่ 1 และรอบที่ 2 ในปี 1907 และปี 1912³ จะพบว่าพรรคโซเชี่ยลเดโมแครต เสียเปรียบในการเลือกตั้งมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองอื่น ๆ โดยจำนวนที่นั่งในรอบที่ 2 จะลดลงถึง 30 และ 34 ที่นั่งตามลำดับ หรือหากพิจารณาจากผลการเลือกตั้งตั้งแต่ปี 1871 - 1912 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาดแล้ว จะพบว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคนี้ได้รับการแบ่งสรรจะได้ที่นั่งน้อยกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ⁴ ดังนั้นไม่ว่าจะพิจารณาจากจำนวนที่นั่งในการเลือกตั้งในรอบที่ 1 และรอบที่ 2 ที่พรรคโซเชี่ยลเดโมแครต ได้รับลดลง หรือจำนวนที่นั่งที่ได้รับที่ไม่เป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงแล้ว พรรคนี้จะเสียเปรียบมาก โดยมีการเรียกร้องให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ ตั้งแต่ปี 1891 ต่อมาในวันที่ 24 สิงหาคม 1918 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบ

² Vernon Bogdanor and David Butler (Ed.), Democracy and elections: Electoral system and their political consequences, (New York: Cambridge University Press, 1983) , p. 85.

³ ศึกษาภาคผนวกหน้า 142.

⁴ ศึกษาภาคผนวกหน้า 143.

การเลือกตั้งตามสัดส่วนในเขตเลือกตั้งใหญ่ แต่ไม่ได้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายฉบับนี้ เนื่อง
 จากมีการก่อกบฏขึ้น เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 1918 สภาผู้รับมอบหมายจากประชาชนได้เข้ายึด
 อำนาจและยกเลิกกฎหมายเลือกตั้งเก่าทั้งหมด ต่อมาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักร
 เยอรมัน (รัฐธรรมนูญไวมาร์) ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบัญญัติให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรเป็นไปตามระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย
 เลือกตั้งแห่งอาณาจักรเยอรมัน ฉบับลงวันที่ 27 เมษายน 1920 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือก
 ตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งเสียง บัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นแบบบัญชีตายตัว พรรคการ
 เมืองแต่ละพรรคมีสิทธิส่งผู้สมัครของตนเข้าสภาได้หนึ่งคนต่อจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคได้รับทุก ๆ
 60,000 คะแนน ระบบการเลือกตั้งแบบที่ทำให้มีพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภา
 มาก ต่อมาในสมัยที่ฮิตเลอร์ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อประโยชน์
 ของพรรคตน จนกระทั่งเหลือพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว คือพรรคนาซี การเลือกตั้ง
 ที่มีในสมัยนี้เป็นเพียงแบบพิเศษเท่านั้น หลังจากนั้นฮิตเลอร์ได้นำประเทศเข้าสู่สภาวะสงคราม
 และประสบความพราชัยในที่สุด จากการทำมีพรรคการเมืองมากพรรค ซึ่งสืบเนื่องมาจาก
 กฎหมายเลือกตั้งสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ คณะกรรมาธิการร่างกฎหมายเลือกตั้ง ได้กำหนดให้
 ระบบการเลือกตั้งเป็นแบบผสม กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ได้ประกาศใช้เมื่อ 15 มิถุนายน 1949
 มีสาระสำคัญคือ 60% ของจำนวนผู้แทนจะมาจากกาเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งตามระบบ
 เสียงข้างมากธรรมดา และคะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเขตต่าง ๆ จะถูกนำ
 มาคิดเป็นคะแนนสำหรับพรรคในมลรัฐ โดยเป็นการคิดคะแนนตามสัดส่วนเพื่อแบ่งสรรที่นั่งให้แก่
 พรรคการเมืองในจำนวนที่นั่งที่เหลืออีก 40% และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาพรรคการเมือง
 มากพรรคในสภา จึงมีการกำหนดว่าบัญชีเลือกตั้งของพรรคที่จะได้รับการพิจารณาแบ่งสรรที่นั่ง
 ในสภา พรรคการเมืองนั้นจะต้องได้คะแนนเสียงภายในมลรัฐ 5% หรือมีผู้แทนจากเขตอย่าง
 น้อย 1 คน วันที่ 8 กรกฎาคม 1953 มีการออกกฎหมายเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่
 2 โดยกำหนดให้ 50% ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จะมาจากเขตเลือกตั้งตามเสียง
 ข้างมากธรรมดา และ 50% ที่เหลือจะมาจากบัญชีเลือกตั้งระดับรัฐ ซึ่งคิดคะแนนแบบสัดส่วน
 สำหรับกฎเกณฑ์อื่น ๆ ยังคงเดิม

2. กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในปัจจุบัน (ก่อนการรวมประเทศเยอรมัน ตะวันออกและตะวันตกเข้าด้วยกันเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ. 1991)

กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันมุ่งที่จะประสานการเลือกตั้งตามตัวบุคคลให้เข้ากับการเลือกตั้งตามบัญชี ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันจึงเป็นการประสมประสานระหว่างการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดากับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยที่ 50% จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด จะมาจากการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาในแต่ละเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออีก 50% จะมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่พรรคการเมืองได้เสนอบัญชีรายชื่อเข้ามา ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจึงมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง โดยคะแนนเสียงที่ 1 ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งต่าง ๆ และคะแนนเสียงที่ 2 ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอเข้ามา ซึ่งในการลงคะแนนเสียงที่ 1 และคะแนนเสียงที่ 2 นี้ ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองพรรคเดียวกัน โดยแท้ที่จริงแล้วคะแนนเสียงที่ 2 จะเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับการแบ่งสรร โดยการหักจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากการคำนวณในคะแนนเสียงที่ 1 ออกจากจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการแบ่งสรรในคะแนนเสียงที่ 2 จำนวนที่นั่งที่เหลือจะถูกบรรจุโดยบัญชีรายชื่อประจำมลรัฐ หากเกิดกรณีจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับจากคะแนนเสียงที่ 1 มีมากกว่าจำนวนที่นั่งที่ควรจะได้รับจากการคำนวณแบ่งสรรตามสัดส่วนแล้ว ก็ยังคงให้รักษาที่นั่งส่วนเกินนั้นไว้ (Extra Seats, Supernumerary Seats) ในกรณีนี้อาจทำให้มีจำนวนที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นกว่าปกติ ดังจะได้อธิบายโดยละเอียดดังนี้

2.1 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2.1.1 การมีคุณสมบัติในการเลือกตั้ง

- 2.1.1.1 ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนชาวเยอรมันทุกคนตามความหมายในมาตรา 116 (1) ของกฎหมายพื้นฐานเยอรมัน ซึ่งมีอายุครบ 18 ปี

บริษัท และมีภูมิลำเนาหรือที่อยู่ถาวรในพื้นที่ที่มีการเลือกตั้งอย่างน้อย 3 เดือน (ยกเว้น เบอร์ลินตะวันตก) มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้ง ระยะเวลาดังกล่าวจะไม่นำมาใช้กับกรณี ที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนนั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่ เช่น ข้าราชการ ทหาร พนักงานของ รัฐบาล ให้ถือว่าสถานที่ทำงานเป็นภูมิลำเนาของตน และมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนได้ แต่ชาว เยอรมันที่มีภูมิลำเนาในต่างประเทศด้วยเหตุผลอื่น เช่น เป็นพนักงานของประชาคมยุโรป จะ ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน นอกจากนี้แล้ว ชาวประมงและสมาชิกภายในครอบครัวที่เรือได้ ชักธงของประเทศเยอรมัน ผู้ประกอบอาชีพเดินเรือภายในประเทศและสมาชิกภายในครอบครัว ซึ่งเรือได้จดทะเบียนในพื้นที่ที่กฎหมายเลือกตั้งใช้บังคับ ตลอดจนผู้ที่ถูกศาลลงโทษจำคุกใน เรือประจำ ก็ยังคงมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้⁵

2.1.1.2 ผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง บุคคลที่จะถูกจำกัด สิทธิในการลงคะแนนเสียง คือ บุคคลที่ศาล ได้มีคำพิพากษาว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถ เลือกตั้ง หรือเป็นผู้ไร้ความสามารถที่อยู่ภายใต้การปกครองเนื่องจากจิตบกพร่อง เว้นแต่จะมี หนังสือรับรองจากศาลปกครองผู้ไร้ความสามารถ ว่าศาลนั้น ได้สั่ง โดยได้รับความยินยอมของ บุคคลผู้ออกเสียงเลือกตั้งนั้น หรือเป็นผู้ที่ถูกจัดให้อยู่ในโรงพยาบาลประสาท ตามประมวลอาญา มาตรา 63 หรือเป็นผู้ที่ถูกจัดให้อยู่ในโรงพยาบาลประสาทมิใช่เพียงชั่วคราว เนื่องจากป่วย ทางจิตหรือจิตบกพร่องตามคำสั่งของศาล⁶

2.1.2 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในการฉีกเคส

2.1.2.1 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทน กฎหมายเลือกตั้ง เยอรมัน ไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทนกัน หรือการตั้งตัวแทนให้ไปลง คะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถอ่านหรือเขียน

⁵ ศึกษากฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 12.

⁶ ศึกษากฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 13.

หนังสือได้ หรือติดขัดเกี่ยวกับสภาพทางร่างกาย เช่น ทูพผลภาพ ในการทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้ง การนำบัตรใส่ซอง และการนำซองไปส่งให้กับเจ้าหน้าที่เลือกตั้งก็ดี อาจให้บุคคลอื่นที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นไว้วางใจกระทำการดังกล่าวแทนตนได้

2.1.2.2 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ กฎหมายเลือกตั้งเขอรันเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์ โดยผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงเจตจำนงไปยังรัฐที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่เพื่อขอใบรับรองการเลือกตั้ง (An Electoral Certificate) บัตรเลือกตั้ง (A Voting Paper) ซองใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ (An Official Voting Paper Envelope) ซองใส่บัตรเลือกตั้งทางไปรษณีย์ของทางราชการ (An Official Postal Vote Envelope) โดยที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องแสดงหลักฐานว่า

1. ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถจะอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ในวันเลือกตั้งได้ โดยมีเหตุอันสมควร หรือ
 2. ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้เปลี่ยนแปลงภูมิลำเนาหรือที่อยู่อาศัย และปรากฏว่าชื่อของเขาไม่ปรากฏอยู่ในทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใหม่ นั้น หรือ
 3. ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่สามารถไปยังหน่วยเลือกตั้งได้ เนื่องจากลักษณะของงานที่ตนได้กระทำอยู่ หรือเป็นเพราะความเจ็บป่วย ความทุพพลภาพ ความชรา
- บัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องบรรจุอยู่ในซองใส่บัตรเลือกตั้งของทางราชการ พร้อมทั้งมีคำรับรองว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยอิสระ คณะผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ลงทางไปรษณีย์ได้รับไม่ทันกำหนดเวลา (18.00 น. ของวันเลือกตั้ง) หรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับถือว่าคณะผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวเป็นโมฆะ

2.1.3 บัตรเลือกตั้ง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจะมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง คือ คะแนนเสียงที่ 1 ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งนั้น ๆ และคะแนนเสียงที่ 2 ที่ลงให้กับบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง บัตรเลือกตั้งจึงแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ทางด้านซ้ายของบัตรเลือกตั้งซึ่งเป็นการลงคะแนนเสียงที่ 1 จะปรากฏชื่อ อาชีพ ที่อยู่ พรรคการเมืองที่สังกัด และตามด้วยวงกลมเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำเครื่องหมาย โดยด้านนี้จะพิมพ์สีดำ ส่วนทางด้านขวาของบัตรเลือกตั้งจะเป็นการลงคะแนนเสียงที่ 2 จะปรากฏชื่อของพรรคการเมืองและนามสกุลของผู้สมัครรับเลือกตั้ง 5 คนแรก และวงกลมเพื่อให้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทำเครื่องหมาย จะอยู่ทางซ้ายของรายชื่อพรรคการเมือง โดยจะพิมพ์เป็นสีฟ้า⁷

2.2 คะแนนเสียงเลือกตั้ง

กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันในมาตรา 1(1) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้จำนวน 518 คน และจาก (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 259 คน จะมาจากการเลือกตั้งในแต่ละเขตการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออีกจำนวน 259 คน จะมาจากการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อในแต่ละมลรัฐ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าระบบการเลือกตั้งของเยอรมันเป็นแบบผสม กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 259 คน ที่มาจากการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ดังนั้นเขตการเลือกตั้งในประเทศเยอรมันจึงมีทั้งสิ้น 259 เขต ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออีก 259 คน จะมาจากการเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของมลรัฐที่เสนอโดยพรรคการเมือง ซึ่งจะได้ทำการแบ่งสรรที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ได้รับในแต่ละบัญชีเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจึงมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง คือ

2.2.1 คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด

⁷ ศึกษาที่ภาคผนวก หน้า 168.

คนหนึ่งในแต่ละเขตเลือกตั้ง

2.2.2 คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ลงให้แก่บัญชีเลือกตั้งบัญชีใด บัญชีหนึ่งเพียงบัญชีเดียว

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง แต่หากพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้วก็เท่ากับว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีเพียงคะแนนเสียงเดียว เพราะตัวกำหนดที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริง คือ คะแนนเสียงที่ 2 กล่าวคือ การแบ่งสรรที่นั่งให้แก่พรรคการเมืองจะต้องเป็นสัดส่วนกับคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับซึ่งกระทำโดยการคำนวณว่าการแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วนจากคะแนนเสียงที่ 2 ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับนั้นมีจำนวนเท่าใด แล้วนำมาหักออกจากผลรวมของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากเขตเลือกตั้งทั้งหมดในการคิดจากคะแนนเสียงที่ 1 ดังนั้น หากพรรคการเมืองยังได้รับที่นั่งจากคะแนนเสียงที่ 1 มากเท่าใด ที่นั่งที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับจากการคิดคะแนนเสียงที่ 2 จะยิ่งน้อยลงเท่านั้น ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงผลการเลือกตั้งทั่วไปของเยอรมัน เดือนมีนาคม ค.ศ. 1983

ผลของคะแนนเสียงที่ 1

พรรค	% ของคะแนนเสียง	จำนวนที่นั่ง
คริสเตียนเดโมแครต	52.1	180
โซเชี่ยลเดโมแครต	40.4	68
ฟรีเดโมแครต	2.8	-
กรีน	4.1	-

ผลของคะแนนเสียงที่ 2

พรรค	% ของคะแนนเสียง
คริสเตียนเดโมแครต	48.8
โซเชี่ยลเดโมแครต	38.2
ฟรีเดโมแครต	6.9
กรีน	5.6

จำนวนที่นั่งทั้งหมดหลังจากการติดคะแนนเสียงที่ 1 และ 2

พรรค	จำนวนที่นั่ง
คริสเตียนเดโมแครต	244
โซเชี่ยลเดโมแครต	191
ฟรีเดโมแครต	34
กรีน	27

จากผลการเลือกตั้งจะเห็นได้ว่า จำนวนที่นั่งตามเขตของแต่ละพรรคการเมืองได้รับนั้น จะถูกนำมาหักออกจากจำนวนที่นั่งทั้งหมดของแต่ละพรรคการเมืองได้รับ โดยพิจารณาจากคะแนนเสียงที่ 2 เป็นเกณฑ์ ผลดังกล่าวจะทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเพิ่มขึ้นดังนี้

⁸Vernon Bogdanor, What is Proportional Representation? (Great Britain : Billing and Sons Ltd., 1984), p.51.

พรรค	จำนวนที่นั่งจากการ คิดคะแนนเสียงที่ 2	จำนวนที่นั่งจากการ คิดคะแนนเสียงที่ 1	จำนวนที่นั่ง ที่ได้รับเพิ่มขึ้น
คริสเตียนเด โมแครต	244	180	64
โซเชียนเด โมแครต	191	68	123

พรรคฟรีและพรรคกรีน ไม่ได้จำนวนที่นั่งจากการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเลข ดังนั้นจำนวนผู้แทนราษฎรของทั้งสองพรรคดังกล่าว จึงมาจากการคิดคะแนนเสียงที่ 2

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าแต่ละพรรคการเมืองได้รับที่นั่งจากบัญชีรายชื่อ คือ คะแนนเสียงที่ 2 ดังนี้คือ พรรคคริสเตียนเด โมแครต 64 ที่นั่ง พรรคโซเชียนเด โมแครต 123 ที่นั่ง พรรคฟรีเด โมแครต 34 ที่นั่ง และพรรคกรีน 27 ที่นั่ง

2.3 การคิดคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2.3.1 การคิดคะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยใช้หลักการคิดคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดในเขตเลือกตั้งใด จะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น หากมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้คณะกรรมการในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นผู้จับสลากว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น^๑

2.3.2 การคิดคะแนนเสียงที่ 2 เป็นการคิดคะแนนตามระบบสัดส่วน โดยใช้หลักการคิดคะแนนแบบแฮร์-นิเมเยอร์ (Hare-Nimeyer) จำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับการแบ่งสรร คำนวณจากคะแนนเสียงที่ 2 รวมกันทั่วประเทศของแต่ละพรรคการเมือง

^๑ศึกษากฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 5.

เมือง โดยที่คะแนนเสียงที่ 2 นี้เองจะเป็นตัวกำหนดที่แท้จริงว่าพรรคใดจะได้รับการแบ่งสรรที่นั่งจำนวนเท่าใด ดังได้อธิบายแล้วข้างต้น

2.4 การพิจารณาคะแนนที่จะนำมาคิดในการแบ่งสรรที่นั่ง

ก่อนที่จะมีการแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนในแต่ละพรรคการเมืองได้รับ จะต้องมีการพิจารณาว่า คะแนนดังกล่าวนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่จะนำมาคิดเพื่อแบ่งสรรที่นั่งหรือไม่ เกณฑ์ดังกล่าวมี 2 ประการ คือ

2.4.1 คะแนนเสียงที่ไม่นำมาคิดในการแบ่งสรรที่นั่ง

เพื่อเป็นการสอดคล้องกับหลักที่ว่าคะแนนเสียงที่ 2 เป็นตัวกำหนดจำนวนที่นั่งในสภา คะแนนเสียงที่จะถูกตัดออกไม่นำมาคิดในการแบ่งสรรที่นั่ง คือ คะแนนเสียงที่ 2 ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้กับผู้สมัครอิสระ และผลปรากฏว่าผู้สมัครอิสระผู้นั้นได้รับเลือกเป็นผู้แทน และอีกประการหนึ่งคือ คะแนนเสียงที่ 2 ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้กับพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองระดับรัฐ¹⁰ ที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพราะมิฉะนั้นแล้วจะกลายเป็นว่า ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้แทนเขต 1 คน แล้วยังเลือกผู้แทนตามบัญชีได้อีก 1 คน ซึ่งจะทำให้คะแนนเสียงที่ 2 ไม่ได้เป็นคะแนนเสียงที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของคะแนนเสียงทุก ๆ คะแนนเสียง และอีกประการหนึ่งเป็นการป้องกันการที่พรรคการเมืองหนึ่งส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของตนให้สมัครเข้ารับเลือกตั้งโดยไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ครั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจึงค่อยเข้าร่วมกับพรรคการเมืองในภายหลัง ทำให้พรรคการเมืองดังกล่าวได้จำนวนที่นั่งในสภาเกินกว่าจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับจริง หรือในกรณีที่พรรคการเมือง 2 พรรค ตกลงกันว่าพรรคการเมืองพรรคหนึ่งจะส่งเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้ง และในขณะที่อีกพรรคหนึ่งจะส่งเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชี ซึ่งกรณีนี้จะทำให้เกิดการรวมคะแนนเสียงที่ 2 ของผู้เลือกตั้งทั้ง 2 พรรค ไว้กับพรรคการเมือง

¹⁰ ศึกษากฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 วรรค 1.

เพียงพรรคเดียว

2.4.2 คะแนนเสียงที่ 2 ที่พรรคการเมืองได้รับทั้งหมดไม่ถึง 5%

เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีจำนวนพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรมากเกินไป กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนดว่า พรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงที่ 2 ทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมด หรือมีผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งไม่ถึง 3 เขต จะไม่ได้รับการพิจารณาในการแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วน เว้นแต่พรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยในประเทศ¹¹ เช่นในมลรัฐชเลสวิก-โฮลสไตน์ (Schleswig - Holstein) แม้ว่าจะได้รับคะแนนเสียงน้อยกว่า 5% ก็ยังคงมีผู้แทนของตนในสภาได้ เนื่องจากในมลรัฐดังกล่าวมีชาวเดนมาร์คซึ่งเป็นชนส่วนน้อยอาศัยอยู่ ดังนั้น คะแนนที่ลงให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าวจึงเป็นคะแนนที่ไม่นำมาคิดในการแบ่งสรรที่นั่ง จำนวนที่นั่งที่ยังเหลือจะทำการแบ่งสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงทำให้พรรคการเมืองบางพรรคได้รับจำนวนที่นั่งในสภาเกินกว่าจำนวนที่นั่งที่ควรจะได้รับ เมื่อเปรียบเทียบกับคะแนนเสียงที่ได้รับ ยกตัวอย่างเช่น ผลการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1983

ตารางที่ 2 แสดงร้อยละของคะแนนเสียงและจำนวนที่นั่งในการเลือกตั้งทั่วไปของเยอรมัน
เดือนธันวาคม ค.ศ. 1983

พรรค	% ของคะแนนเสียง	% ของจำนวนที่นั่ง
คริสเตียนเดโมแครต	48.80	49.00
โซเชี่ยลเดโมแครต	38.20	38.80
ฟรีเดโมแครต	6.90	6.80

¹¹ ศึกษากฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 วรรค 2 .

ตารางที่ 2 (ต่อ)

พรรค	% ของคะแนนเสียง	% ของจำนวนที่นั่ง
กรีน	5.60	5.40
อื่น ๆ	0.50	0
รวม	100.00	100.00

12

ดังนั้น ในกรณีนี้ พรรคการเมืองอื่น ๆ จะไม่ได้รับการแบ่งสรรที่นั่งในสภา เพราะไม่ได้รับคะแนนเสียงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

ในกรณีที่พรรคการเมือง 2 พรรคทำความตกลงกัน พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง ตกลงจะไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของตนลงในเขตเลือกตั้ง 3 เขต เพื่อให้พรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง 3 เขตนั้น เพื่อให้พรรคการเมืองดังกล่าวมีสิทธิเข้ารับการแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วนจากคะแนนเสียงที่ 2 ถือว่าข้อตกลงดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ตัดสินว่า เกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเพราะในการเลือกตั้งนั้น มิได้มีวัตถุประสงค์เพียงแต่จะเลือกรัฐสภาที่สะท้อนแนวความคิดของกลุ่มประชาชนที่อยู่ในสังคมตามสัดส่วนที่ถูกต้องเท่านั้น หากแต่จะยังต้องมีหลักประกันระดับหนึ่งว่า สภานี้จะสามารถทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเลือกรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเข้าบริหารประเทศได้ด้วย¹³ และในทางปฏิบัติก็เคยมีการตกลงกันระหว่างพรรคคริสเตียนเดโมแครตกับพรรคฟรี ในการเลือกตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1957¹⁴

¹²Vernon Bogdanor, What is Proportional Representation?, p.54.

¹³บุญศรี มีวงศ์ไธสง, "กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์

17 (กันยายน 2530) : 28.

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

2.5 การคำนวณแบ่งสรรที่นั่ง

กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 วรรค 2 กำหนดให้การแบ่งสรรที่นั่งในสภาใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ตามแนวความคิดของแฮร์ (Hare) ซึ่งได้รับการดัดแปลงโดย นิเมเยอร์ (Niemeyer) วิธีการคำนวณแบบนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี 1985 หลังจากที่ใช้วิธีการคำนวณแบบด็องท์ (D'Hondt) มาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี ซึ่งการคำนวณแบบด็องท์นี้จะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบ ยิ่งจำนวนที่นั่งที่จะแบ่งสรรหือของเท่าใด ความได้เปรียบของพรรคใหญ่ก็จะมีมากขึ้น

วิธีการคำนวณแบ่งสรรที่นั่งแบบ แฮร์-นิเมเยอร์

การคำนวณตามวิธีนี้คือ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรจะถูกนำมาคูณกับคะแนนเสียงที่ 2 ที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศ แล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ผู้เลือกตั้งมาใช้สิทธิลงให้แก่พรรครวมกันเกิน 5% พรรคการเมืองต่าง ๆ จะได้รับที่นั่งที่เป็นจำนวนเต็ม หากมีที่นั่งเหลืออยู่ ที่นั่งดังกล่าวจะถูกแบ่งสรรต่อไปตามลำดับค่าน้อยของเศษหลังจุดทศนิยม ถ้ามีพรรคการเมืองหลายพรรคมีเศษหลังจุดทศนิยมเท่ากันก็ให้ตัดสินโดยวิธีจับสลาก

สมมติว่ามีที่นั่งทั้งหมด 21 ที่นั่ง

คะแนนเสียงที่ 2 ที่แต่ละพรรคได้รับจากทั่วประเทศมีดังนี้

พรรค ก. ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง 10,000 คะแนน

พรรค ข. ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง 8,000 คะแนน

พรรค ค. ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง 4,000 คะแนน

พรรค ง. ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง 3,000 คะแนน

รวม 25,000 คะแนน¹⁵

วิธีการคำนวณ

จำนวนที่นั่ง = $\frac{\text{คะแนนเสียงที่ 2 ที่แต่ละพรรคได้รับทั่วประเทศ} \times \text{จำนวนที่นั่งทั้งหมด}}{\text{คะแนนเสียงที่ 2 ของทุกพรรครวมกันทั่วประเทศ}}$

คะแนนเสียงที่ 2 ของทุกพรรครวมกันทั่วประเทศ

¹⁵ ตัวอย่างนำมาจากเรื่องเดียวกัน, หน้า 29-31.

พรรค ก.	$\frac{10,000 \times 21}{25,000}$	=	8.40
พรรค ข.	$\frac{8,000 \times 21}{25,000}$	=	6.72
พรรค ค.	$\frac{4,000 \times 21}{25,000}$	=	3.36
พรรค ง.	$\frac{3,000 \times 21}{25,000}$	=	2.52

จากจำนวนเต็มของแต่ละผลลัพธ์ ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้รับการแบ่ง
สรรที่นั่งดังนี้

พรรค ก.	8	ที่นั่ง
พรรค ข.	6	ที่นั่ง
พรรค ค.	3	ที่นั่ง
พรรค ง.	2	ที่นั่ง
รวม	<u>19</u>	ที่นั่ง

เหลืออีก 2 ที่นั่ง จึงต้องทำการแบ่งสรรตามลำดับค่าของเศษหลังจุดทศนิยม
ของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งในกรณีนี้พรรคการเมืองที่จะได้รับการแบ่งสรรที่นั่งที่เหลือ คือ
พรรค ข. และพรรค ง. ตามลำดับ

2.6 กรณีที่นั่งส่วนเกิน

บางครั้งอาจเกิดกรณีที่นั่งพรรคการเมืองบางพรรคที่ชนะในการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง จะได้รับจำนวนที่นั่งมากกว่าจำนวนที่นั่งที่จะพึงได้รับตามคะแนนเสียงที่ 2 หรือตามบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งโดยหลักแล้วคะแนนเสียงที่ 2 จะเป็นตัวกำหนดที่นั่งในสภาที่แท้จริง เมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้นพรรคการเมืองดังกล่าวยังคงรักษาที่นั่งพิเศษเหล่านั้นไว้

ได้¹⁶ และมีผลทำให้จำนวนที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นกว่าปกติ จำนวนที่นั่งพิเศษหรือที่นั่งส่วนเกินนี้ไม่เคยมีจำนวนเกินกว่า 5 ที่นั่งในทุกการเลือกตั้งที่ผ่านมา ยกตัวอย่างเช่น ในการเลือกตั้งเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 1983 จำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับมีดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนที่นั่งของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปของเยอรมัน
เดือนมีนาคม ค.ศ. 1983

พรรค	จำนวนที่นั่ง
คริสเตียนเดโมแครต	244
โซเชี่ยลเดโมแครต	193
ฟรีเดโมแครต	34
กรีน	27
รวม	498

จากผลการเลือกตั้งดังกล่าว พรรคการเมืองที่ได้รับที่นั่งส่วนเกินพรรคละ 1 ที่นั่ง คือ พรรคคริสเตียนเดโมแครตกับพรรคฟรี ทำให้ที่นั่งในสภาซึ่งตามปกติจะมีจำนวน 496 ที่นั่ง เพิ่มขึ้นเป็น 498 ที่นั่ง

3. องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

3.1 คณะกรรมการเลือกตั้ง

ด้วยเหตุที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีการปกครองในรูปแบบสหพันธ์ คณะ-

¹⁶ ศึกษากฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 (3).

กรรมการเลือกตั้งจึงต้องสอดคล้องกับการปกครองแบบสหพันธ์ด้วย ดังนั้น กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันในมาตรา 8 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 คณะกรรมการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ

3.1.1.1 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ (Federal) ประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ (The Federal Returning Officer) และคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ (The Federal Electoral Committee)

3.1.1.2 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ (Land) ประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับรัฐ (A Land Returning Officer) และคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับรัฐ (A Land Electoral Officer)

3.1.1.3 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง (Constituency) ประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง (A Constituency Returning Officer) และคณะอำนาจการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง (A Constituency Electoral Officer)

3.1.1.4 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง (Polling district) ประกอบด้วย เจ้าพนักงานการเลือกตั้ง (An Electoral Officer) และกรรมการเลือกตั้ง (An Electoral Board) ซึ่งคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งยังจำแนกออกเป็น

- คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป
- คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่

- คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

3.1.2 ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ

3.1.2.1 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.1.2.2 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ อันได้แก่ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำรัฐ แต่กรรมการเลือกตั้ง (An Electoral Board) อาจมาจากการแต่งตั้งโดยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (The Local Authority) และคณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ อาจมาจากการแต่งตั้งโดยพนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง (The Constituency Returning Officer)

3.1.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ

คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งแต่ละชุดจะประกอบด้วย คณะอำนาจการเลือกตั้ง อันประกอบด้วย พนักงานผู้ประกาศผลการเลือกตั้ง (The Returning Officer) เป็นประธาน และจะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่เป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกจำนวน 6 คน เป็นคณะกรรมการ (Committee Members) ส่วนคณะกรรมการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้ง จะประกอบด้วย กรรมการเลือกตั้ง (An Electoral Board) อันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่งานการเลือกตั้ง (An Electoral Officer) เป็นประธาน และจะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่เป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอีกจำนวน 3 - 5 คน เป็นคณะกรรมการ (Board Memebers) ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ (Committee Members) (Board Members) จะต้องคำนึงถึงพรรคการเมืองในการลงคะแนนมากที่สุดเท่า

ที่จะทำได้ ดังแผนผังต่อไปนี้

ภาพที่ 1 แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการเลือกตั้ง



3.1.4 หน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้งชุดต่าง ๆ

3.1.4.1 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง

3.1.4.1.1 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนน รวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่รับผิดชอบ

3.1.4.1.2 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป เพียงแต่คณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามชุมชนต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

3.1.4.1.3 คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์

3.1.4.2 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งได้รวมคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว จะส่งผลการรวมคะแนนต่อไปยังเขตเลือกตั้งที่หน่วยเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขต คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งจะทำการรวมคะแนนที่หน่วยเลือกตั้งของตนส่งมา ซึ่งทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีเขตเลือกตั้งรวม 248 เขต

3.1.4.3 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ

หลังจากที่คณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้งแต่ละเขตได้รวมคะแนนในเขตของตนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะส่งผลการรวมคะแนนของตนไปยังคณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมผลการลงคะแนนในแต่ละเขตเลือกตั้งในรัฐของตน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันประกอบด้วย รัฐต่าง ๆ และเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ารัฐรวมทั้งสิ้น 10 รัฐ

3.1.4.1 คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์

เมื่อคณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐรวบรวมคะแนนเสียงเลือกตั้งภายในรัฐของตนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะส่งผลการรวมคะแนนต่อไปยังคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมผลคะแนนเลือกตั้งทั่วประเทศ แล้วประกาศว่าบัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือก แต่ละบัญชีได้รับที่นั่งที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง

คณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับจะแยกขาดออกจาก
หน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการเลือกตั้ง

3.2 คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเยอรมันประกอบด้วย
การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา กับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ซึ่งระบบการเลือกตั้ง
แบบเสียงข้างมากธรรมดาจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 248 เขต การกำหนดขนาดและ
ขอบเขตพื้นที่เลือกตั้งแต่ละเขต จึงมีอิทธิพลต่อคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้เกิด
ความเป็นธรรม กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ในมาตรา 3 ดังนี้

3.2.1 ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ (Federal President) จะแต่งตั้ง
คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่ง
โดยถาวร

3.2.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งจะประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการ
สำนักงานสถิติของสหพันธ์ (President of The Federal Statistical Office)
1 ท่าน ผู้พิพากษาศาลปกครองของสหพันธ์ (Judge of The Federal Administrative
Court) 1 ท่าน และคณะกรรมการอื่น ๆ อีก 5 คน

3.2.3 หน้าที่ของคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งมีหน้าที่ที่จะรายงานรัฐมนตรีว่าการ-
กระทรวงมหาดไทย ภายในระยะเวลา 1 ปีครึ่งหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้ง ซึ่ง
รายงานดังกล่าวจะกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงของประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้ง พร้อมทั้งให้
คำอธิบายว่า เขตเลือกตั้งที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในการแบ่งเขตนี้มีความไม่เป็นธรรม

ของโอกาสเช่นไร และควรจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขทำนองใด ในรายงานดังกล่าวจะต้องเสนอแบบในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยให้เหตุผลประกอบด้วย อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคณะกรรมการจะต้องคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้ด้วยคือ

1. จะต้องคำนึงถึงเขตแดนในแต่ละมลรัฐ
2. จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งจะต้องไม่ต่างจากถัวเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขตเกินกว่า 25% ถ้ามีความแตกต่างเกิน 33 1/3% เมื่อใด จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งใหม่

3. จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งควรจะสอดคล้องกับจำนวนถัวเฉลี่ยของประชากรทั้งหมดเท่าที่จะเป็นไปได้

4. เขตเลือกตั้งควรเป็นพื้นที่ที่ต่อเนื่องกัน
5. หากเป็นไปได้เขตแดนของชุมชน ตำบล เมือง ที่เป็นอิสระจากการปกครองของการปกครองในตำบล ควรจะได้รับสิทธิเช่นนั้นด้วย

ในการแบ่งเขตแดนจากสถิติของประชากรคนต่างด้าว (มาตรา 1 (2) ของกฎหมายคนต่างด้าว) จะไม่นำมาพิจารณาด้วย¹⁷

4. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

4.1 พรรคการเมือง¹⁸

4.1.1 ความเป็นมาของพรรคการเมืองในเยอรมัน

ยุคของพรรคการเมืองเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 1848 ซึ่งเป็นปีที่กลุ่มปัญญาชนของเยอรมันได้ทำการปฏิวัติ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เหตุการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น

¹⁷ ศึกษากฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 3.

¹⁸ คัดย่อจาก บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน" โครงการวิจัยเสริมหลักสูตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2532. หน้า 1-12 (อัดสำเนา).

ของพรรคการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากทั้งประเทศ มิใช่กลุ่มคนบางกลุ่มเฉพาะในท้องถิ่น การพัฒนาของพรรคการเมืองได้เผชิญอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย อุปสรรคที่สำคัญคือ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐของเยอรมัน ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของเฮเกิล (Hegel) ซึ่งเห็นว่ารัฐคือ การปรากฏที่เป็นจริงของความคิดทางด้านจารีต ปัจจุบันตามหลักการของรัฐสมัยใหม่จะอยู่ได้ต่อเมื่อรัฐนั้นโดยแก่นแท้แล้วมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน¹⁹ การตั้งพรรคการเมืองจึงถูกมองว่าเป็นเพียงกลุ่มกำลังของคนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มที่บังเอิญมีผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน²⁰ แต่ความจำเป็นที่จะต้องมีการเมืองก็ได้ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นโดย อาร์โนลด์ รูเก (Arnold Ruge) ที่มองว่าพรรคการเมืองเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติด้วยการลงมือดำเนินการ และการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองดำเนินงานในทางการเมืองอย่างอิสระจะส่งผลให้มีเสรีภาพในทางวิชาการ ซึ่งก่อให้เกิดการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผล

4.1.2 ยุคของพรรคการเมืองตามโลกทรรศน์ (ค.ศ. 1848-1878)

วัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันในทางการเมืองในยุคนี้ ก็เพื่อเรียกร้องความต้องการต่าง ๆ ตามกลุ่มของตน การเรียกร้องดังกล่าวก่อให้เกิดการรวมตัวกันของกลุ่มเสรีนิยมขึ้น ในปี ค.ศ. 1859 มีการจัดตั้งพรรคก้าวหน้าเยอรมันในปี ค.ศ. 1861 และพรรคเสรีนิยมขึ้น นอกจากนี้ยังมีกลุ่มอนุรักษนิยมซึ่งก่อตั้งพรรคเมื่อปี ค.ศ. 1876 ซึ่งเป็นกลุ่มของพวกข้าราชการที่ใช้กลไกของรัฐเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน มากกว่าจะใช้ระบบกลไกทางพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังมีกลุ่มพวกคาซอลิกที่เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อย ที่คอยมิให้กลุ่มพรรคการเมืองอื่น ๆ รวมอำนาจต่าง ๆ มาเป็นของตนแต่ฝ่ายเดียว พรรคการเมืองในยุคนี้จะเป็นพรรคการเมืองของผู้มีชื่อเสียงในสังคม การบริหารงานของพรรคจำกัดเพียงการทำงานของคณะกรรมการเลือกตั้งของพรรคและผู้ที่เกี่ยวข้องมาบริหารพรรค

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

²⁰ เรื่องเดียวกัน.

4.1.3 ยุคแห่งความเปลี่ยนแปลงไปสู่พรรคการเมืองที่คำนึงถึงผลประโยชน์

(ค.ศ. 1878-1914)

หลังจากที่เควันต่าง ๆ ของเยอรมันรวมกันเป็นปึกแผ่น ในปี ค.ศ. 1871 ปัญหาในเรื่องความเป็นเอกภาพของชนชาติเยอรมัน ได้หมดความสำคัญลงไป ปัญหาที่สำคัญคือ การเก็บภาษีผ่านแดนของมลรัฐและปัญหาว่ารัฐควรมีบทบาทในการควบคุมทางเศรษฐกิจหรือไม่ ในการนี้ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ พยายามปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และพยายามเข้าไปมีบทบาทในพรรคต่าง ๆ ทำให้พรรคเสรีชาตินิยมซึ่งมีความคิดทางเสรีนิยมมีการต่อสู้กันภายในพรรคขึ้น ก่อให้เกิดความแตกแยกภายในอันเป็นผลทำให้บทบาทในการดำเนินนโยบายในอาณาจักรนั้นลดความสำคัญลงไปมาก ทางด้านกลุ่มแนวอนุรักษ์นิยมประสพปัญหาการแตกแยกพรรคเช่นเดียวกับพรรคเสรีนิยม แต่พรรคอนุรักษ์นิยมนี้ได้เปรียบในแง่ที่ได้รับการสนับสนุนจากพระเจ้าไกเซอร์และทั้งระบบศักดินาที่เน้นการทหาร ทำให้ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาแห่งรัฐปรัสเซียจนได้รับเสียงข้างมาก โดยพรรคนี้ถือว่าการพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นแนวนโยบายของรัฐ ในขณะที่เดียวกับพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน มีแนวนโยบายที่จะนำหลักผลประโยชน์ทางสังคมมาเป็นแนวทางของพรรค พรรคนี้ต่อมาได้พัฒนาตนเองจนกลายเป็นพรรคสังคมนิยมที่ใหญ่ที่สุดของภาคพื้นยุโรป

พรรคที่ยังคงความเป็นกลางดำเนินตามแนวโลกทรรศน์ไม่เปลี่ยนแปลง คือ พรรคศูนย์กลาง โดยเป็นศูนย์รวมของความหลากหลายในสังคม โดยมีศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกเป็นแกนกลาง พรรคนี้แต่เดิมพยายามที่จะให้พรรคของตนเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อย แต่ต่อมาได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการขาดเสถียรภาพความแตกต่างในทางเศรษฐกิจและสังคมของชนกลุ่มน้อยในหมู่คาทอลิก

พรรคทุกพรรคของเยอรมันในยุคนี้ต่างพัฒนาต่อไปเป็นพรรคมวลชน พรรคการเมืองต่าง ๆ มีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้นและมีองค์กรบริหารที่ถาวร มีการจ้างพนักงานเข้ามาทำงานประจำภายในพรรค มีการขยายสาขาพรรค มีการเก็บเงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกของพรรคเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภายในพรรค เป็นต้น

4.1.4 ยุคของพรรคการเมืองในระบบรัฐสภาเต็มรูป (ค.ศ. 1919-1933)

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เมืองไวมาร์ จึงมีการนำระบบรัฐสภามาใช้ ในระบบนี้พรรคการเมืองจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการตั้งรัฐบาล แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนอย่างเคร่งครัด ทำให้มีพรรคการเมืองมากพรรคที่ได้รับเลือก เข้ามาในสภา อันเป็นเหตุให้รัฐบาลผสมที่ตั้งขึ้นมาขาดเสถียรภาพ คือ ความแตกแยกในแนวความคิดของพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งความแตกแยกภายในพรรคเอง และความแตกแยกระหว่างพรรค เช่น พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย แบ่งเป็นพวกที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมตามแนวปฏิวัติกับพวกแนวปฏิรูป ทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ถือแนวปฏิวัติแยกตัวออกมาตั้งพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เยอรมัน ทางด้านพรรคอนุรักษนิยมได้มีการปรับตัว โดยตั้งพรรคใหม่ชื่อพรรคประชาชนชาติเยอรมัน นโยบายของพรรคนี้จากนโยบายที่เคยสนับสนุนเฉพาะเจ้าที่ดินรายใหญ่ ก็หันมาสนับสนุนพวกนายทุนเจ้าของอุตสาหกรรมเพื่อดึงมาเป็นพวกของตน พรรคนี้เกิดความแตกแยกคือ แนวความคิดแรกปฏิเสธระบอบสาธารณรัฐของเยอรมันที่ตั้งขึ้นแทนระบอบกษัตริย์ ส่วนแนวความคิดที่สองต้องการใช้ระบอบรัฐธรรมนูญอังกฤษเป็นแบบอย่าง ต่อมาพวกที่ถือตามแนวความคิดแรกสามารถควบคุมอำนาจภายในพรรคได้และดำเนินนโยบายร่วมกับพวกนาซี ทางด้านฝ่ายเสรีนิยมมีการก่อตั้งพรรคใหม่ขึ้น 2 พรรค คือ พรรคประชาธิปไตยเยอรมัน และพรรคประชาชนเยอรมัน ปรากฏว่าพรรคประชาชนเยอรมันซึ่งมีนโยบายเสรีนิยมฝ่ายขวามีบทบาทมากกว่า แต่ในท้ายที่สุดพรรคเสรีนิยมก็หมดบทบาทลงไป อันเป็นเหตุมาจากปัญหาเศรษฐกิจที่ตกต่ำทั่วโลก

ในยุคนี้มีพรรคการเมืองคือ พรรคนาซี ที่ปฏิเสธระบอบประชาธิปไตย แต่อาศัยรูปแบบพรรคการเมืองเพื่อทำลายระบบดังกล่าว และในท้ายที่สุดพรรคนี้ประสบผลสำเร็จสามารถจัดตั้งระบอบการปกครองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว

4.1.5 ยุคพรรคการเมืองหลังสงครามโลกครั้งที่ 2

อันเป็นสาเหตุมาจากการที่ฮิตเลอร์สามารถเข้าควบคุมอำนาจปกครอง ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในเยอรมันขาดช่วงไป เนื่องจากนโยบายที่จะทำให้เหลือ

พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว และเนื่องมาจากการที่อิตเลอริได้นำความหายนะมาสู่ประเทศ ทำให้ประชาชนพยายามไม่เข้าไปยุ่งทางการเมือง ประกอบกับนโยบายของต่างประเทศที่เพิ่มความลำบากในการก่อตั้งพรรคใหม่ จึงเกิดปัญหาว่าพรรคการเมืองควรมีบทบาทเฉพาะส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง หรือจะให้ม็องด์กราวรและมีเจ้าหน้าที่ประจำเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน และกฎหมายพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองของเยอรมันจึงได้มีการพัฒนารูปแบบและเนื้อหาดังเช่นปัจจุบัน

4.1.6 พรรคการเมืองในปัจจุบัน

4.1.6.1 คำจำกัดความ

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 (1) ให้คำจำกัดความของคำว่า "พรรคการเมือง" ว่า

พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสถาบันแทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของขนาดและความเป็นปึกแผ่นของการจัดองค์กร ในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้²¹

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายพรรคการเมืองมิได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด แต่ได้กำหนดเพียงว่า พรรคการเมืองนั้นต้องมีอิทธิพลในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองให้แก่ประชาชน และคำนึงถึงสภาพตามความเป็นจริงของพรรคการเมืองในแง่ของขนาด ความเป็นปึกแผ่นของการจัดองค์การ จำนวนสมาชิก เป็นต้น นอกจากนี้ พรรคการเมืองที่แท้จริงจะต้องพิจารณาจากกฎหมายพื้นฐานประกอบด้วย อันได้แก่

1. พรรคการเมืองนั้นจะต้องไม่มุ่งที่จะขัดขวาง หรือทำลายระบบการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 (2) บัญญัติว่า พรรคการเมืองที่มีเป้าหมาย หรือพิจารณาจากพฤติกรรมของสมาชิกแล้ว มุ่งที่จะขัดขวางหรือทำลายระบบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อความดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้ตัดสินเมื่อมีปัญหาว่า พรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่²² ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าพรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะต้องมีคำพิพากษาตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์

2. หน้าที่ของพรรคการเมืองนั้นตามบทบัญญัติมาตรา 21 (1) แห่งกฎหมายพื้นฐานเยอรมัน บัญญัติว่า "พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน"²³ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองซึ่งแจ้งแนวทางแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งการสร้างเจตจำนงทางการเมืองมิได้หมายความเฉพาะเมื่อมีการเลือกตั้งเท่า

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

²³ เรื่องเดียวกัน.

นั้น แต่ต้องเป็นการสร้างเจตจำนงที่มีลักษณะต่อเนื่อง แต่หน้าที่ดังกล่าวก็จะมีได้เป็นตัวชี้ถึงความเป็นพรรคการเมืองแต่เพียงประการเดียว ยังคงประกอบด้วยหลักเกณฑ์ประการอื่นอีก เช่น การส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นการสร้างเจตจำนงทางการเมืองประการหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภา ถ้าพรรคการเมืองใดไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี จะต้องสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพรรคการเมือง ตามกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 (2)

3. ตามกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมัน มาตรา 2 (1) บัญญัติถึงพรรคการเมืองจะต้องมีภาพรวมตามสภาพความเป็นจริง โดยพิจารณาในแง่ของขนาดและความเป็นปึกแผ่นของการจัดองค์กร กล่าวคือ จะต้องมิคณะกรรมการกลางของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาในส่วนภูมิภาค ซึ่งสาขาพรรคเหล่านี้จะต้องมีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยมีคำพิพากษาว่า

กลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มนั้น ๆ ว่าจะมีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด²⁴

4.1.6.2 หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง

4.1.6.2.1 พรรคการเมืองต้องมีระเบียบภายใน

พรรคที่เป็นประชาธิปไตย

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมือง

ก็คือ การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันในมาตรา 21

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

(1) บัญญัติว่า ระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักการในระบบประชาธิปไตย ซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้ของการร่างกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ. 1957 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกันในการลงคะแนนเสียง กรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก
2. พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรคตามที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขาจะมีการแบ่งองค์กรภายในและสามารถวางระเบียบในระดับสาขาได้อย่างอิสระ
3. ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ
4. ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับ จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมดหรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก
5. การเลือกตั้งทุกประเภทเป็นการมอบความชอบธรรมแก่ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน
6. มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญจะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของพรรค ให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรคหรือที่ประชุมผู้แทนของสมาชิกพรรค
7. การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญ ๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนลับ²⁵

ใน (4) การดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับ จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

นั้น เป็นหลักเกณฑ์สำหรับการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ทางพรรคการเมืองจะส่ง เข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน กล่าวคือ

1. ในมาตรา 21 กำหนดให้พรรคการเมืองเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่สาขาพรรค หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการลงคะแนนเสียงจะต้องเป็น ไปโดยลับ

2. ในมาตรา 27 (5) การกำหนดลำดับตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อ ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งตามมาตรา 21

อย่างไรก็ตาม การเสนอชื่อผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 18 (2) กำหนดว่าหากพรรคการเมืองนั้น ๆ มีผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งครั้งก่อนไม่ถึง 5 คน จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรรคการเมืองจากคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์เสียก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง โดยต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อที่มีผู้สนับสนุนอย่างน้อย 200 คน ประกอบกับมาตรา 27 (1) พรรคการเมืองดังกล่าวจะยื่นบัญชีเลือกตั้งในรัฐใดรัฐหนึ่งจะต้องมีรายชื่อผู้สนับสนุน โดยผู้สนับสนุนนั้นคือ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในมลรัฐนั้น ในการเลือกตั้งครั้งสุดท้าย โดยถือสัดส่วนดังนี้คือ ถ้ามีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 1,000 คน จะต้องลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อ 1 คน ถ้ามีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง 2,000 คน ก็จะต้องลงลายมือชื่อ 2 คน แต่ต้องมีจำนวนผู้ลงนามไม่มากกว่า 2,000 คน

4.2 ผู้สมัครอิสระ

ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันเห็นว่าการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยต้องผ่านการการเมือง คือ ต้องให้พรรคการเมืองเป็นผู้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น เป็นการขัดต่อ

รัฐธรรมนูญที่ไปประกันหลักความทั่วไปและความเสมอภาคในการเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันจึงเปิดโอกาสให้ผู้สมัครที่ประสงค์ที่จะขึ้นสมัครเอง ไม่สมัครในนามพรรคการเมือง โดยจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายเลือกตั้งเยอรมันในมาตรา 15 (1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นชาวเยอรมันตามรัฐธรรมนูญมาตรา 116 มาไม่น้อยกว่า 1 ปี และมาตรา 20(3) ผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อ ที่มีลายเซ็นของผู้ที่สนับสนุนตนซึ่งเป็นผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่มีใบรับรองจากนายทะเบียนว่า อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ จำนวนอย่างน้อย 200 คน เว้นแต่ผู้สมัครดังกล่าวจะเป็นชนกลุ่มน้อย นับแต่มีการเลือกตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามตนเองหรือผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งเพียง 3 คนในการเลือกตั้งครั้งแรกเท่านั้น หลังจากนั้นไม่มีผู้สมัครอิสระคนใดที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาผู้แทนราษฎรอีกเลย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย