

บทที่ 4

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามกฎหมายเยอรมัน

4.1 ประวัติความเป็นมาของกฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน

4.1.1 อาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนเผ่าเยอรมัน

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 9 ดินแดนของชนเผ่าเยอรมันทั้งหลาย มีการปกครองคล้าย ๆ รัฐ เรียกว่า อาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนเผ่าเยอรมัน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ของแคว้นต่าง ๆ ที่มีอยู่จำนวนมากและมีความเป็นอิสระต่อกันค่อนข้างมาก แคว้นของเยอรมันส่วนใหญ่ ยังคงมีโครงสร้างแบบศักดินาแบบดั้งเดิมของยุโรป จนกระทั่งวันที่ 6 สิงหาคม 1806 ซึ่งเป็นปีที่จักรพรรดิ Franz ที่สอง ทรงสละมงกุฎของความเป็นจักรพรรดิแห่งอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนเผ่าเยอรมัน หลังจากที่ได้พ่ายแพ้สงครามต่อกษัตริย์นโปเลียนของฝรั่งเศส

ในอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์แห่งชนเผ่าเยอรมันอภิสิทธิ์ชน เช่น ขุนนางระดับสูง และพระระดับสูง ฯลฯ จะเป็นตัวแทนของแคว้นเพื่อทำหน้าที่ต่อรองกับจักรพรรดิ การกำหนดตัวผู้ที่จะเป็นผู้แทนเหล่านั้น จะใช้วิธีการแต่งตั้งสำหรับการเลือกตั้งนั้น ตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น เริ่มได้รับการยอมรับมากขึ้น โดยได้รับอิทธิพลจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ. 1789 ต่อมาแคว้นปรัสเซียได้มีการนำเอาการเลือกตั้งมาใช้เป็นครั้งแรก โดยได้กำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดของปรัสเซีย ฉบับลงวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ.1808 ซึ่งเป็นผลจากการปฏิรูปการปกครองภายใต้การนำของ V. Stein และ Hardenberg ได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการของเมืองต่าง ๆ (Bürgermeister) และสมาชิกสภาแห่งเมือง (Stadtverord-netenversammlung) โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ด้วยว่า การเลือกตั้งจะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยทั่วไปที่มีความเสมอภาค และเป็น การเลือกตั้งโดยตรงและลับ ทั้งนี้โดยมีการกำหนดข้อจำกัดต่าง ๆ ไว้ด้วย กล่าวคือ การเลือกตั้งนั้นจะเป็นสิทธิเฉพาะของชาวเมืองที่เป็นเพศชายที่มีรายได้ระหว่าง 150 - 200 Taler (หน่วยของเงินตราในสมัยนั้น) ต่อปี เท่านั้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้สองในสามของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีบ้านในครอบครองของตนเอง

ต่อมาภายหลัง นโปเลียนพ่ายแพ้สงคราม ผู้ปกครองแคว้นต่าง ๆ รวมทั้ง นครอิสระ จำนวนทั้งสิ้น 39 แห่ง ได้ประชุมและมีมติให้ดำเนินการก่อตั้งสมาพันธรัฐเยอรมันขึ้น (Deutscher Bund) โดยมีลักษณะรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ มาถึงปี ค.ศ.1866 ได้มีการตกลงกันใหม่ ทำเป็นสัญญาทางรัฐธรรมนุญขึ้น ให้มีผลผูกพันระหว่างแคว้นอิสระที่เป็นสมาชิกด้วยกัน โดยมีการ กำหนดกฎเกณฑ์ สำหรับการปกครองในรัฐเล็กหรือน้อยต่าง ๆ เพื่อให้รัฐเหล่านั้นนำหลักเกณฑ์ดังกล่าว มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของตน เป็นต้นว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน การปกครองในระบบสองสภา โดยสภาที่หนึ่งเป็นที่ประชุมของตัวแทนของผู้ปกครองรัฐต่าง ๆ และสภา ที่สองเป็นที่ประชุมของตัวแทนของประชาชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างจะจำกัด และสำหรับสิทธิในการ เลือกตั้งสมาชิกของสองสภานี้ จะมีได้เฉพาะพลเมืองที่เป็นชายที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ขั้นต่ำ เกี่ยวกับ ภาษีที่เสียในแต่ละปีหรือจำนวนรายได้หรือสินทรัพย์ตามที่กำหนด และในส่วนของผู้มีสิทธิสมัครรับ เลือกตั้งนั้นจะต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง¹

4.1.2 สาเหตุและผลการเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้ง ส.ส.

เหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญ คือ เหตุการณ์ทางการเมืองช่วงปี ค.ศ.1848 - 1849 หลังจากการเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติเดือนกุมภาพันธ์ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส อิทธิพลของแนวความคิด ในการปฏิวัติได้แผ่ขยายเข้ามาสู่รัฐเล็กหรือน้อยของเยอรมันด้วย โดยมีเสียงเรียกร้องให้รัฐเล็กหรือน้อยของชน เผ่าเยอรมันนั้นรวมเข้ากันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าประชุมเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการประชุมกันเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ.1848 ในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ประชาชนนี้ สภาได้ตัดสินใจเลือกระบบสองสภา โดยให้มีสภาแรก เป็นสภาแห่งรัฐเป็นสภาตัวแทนของรัฐ ต่าง ๆ ซึ่งสมาชิกของสภาแห่งรัฐมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลครั้งหนึ่ง และอีกครั้งหนึ่งมาจากสภาของรัฐ ต่าง ๆ และสภาที่สองเป็นสภาประชาชนสมาชิกของสภาประชาชนมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นไปตาม กฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักความทั่วไป หลักความเสมอภาค นอกจากนี้แล้วการเลือกตั้งจะต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรงและลับอีกด้วย สำหรับการเลือกตั้งนั้น กฎหมาย เลือกตั้งกำหนดให้ใช้ระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด กล่าวคือ ผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของ ประชาชนได้นั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่ไปออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นบัตรดี และจะดำเนินการเลือกตั้งโดยแบ่งเขตเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน ทั้งนี้ ผู้แทนจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 3 ปี

¹ E.R.Huber, Deutsche verfassungsgeschichte seit 1789, 2 .auf., Bd.-I-II, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967 – 1970, Bd.IV-VI, ebda.1969 – 1981., อ้างถึงใน บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง :บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า 4 – 6.

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ยกร่างขึ้นนี้ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ.1849 และประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้ง แห่งอาณาจักรเยอรมัน เมื่อวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.1894 อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ พร้อมทั้งกฎหมายลูกด้วยต่างก็ไม่เคยมีผลบังคับได้จริงแต่อย่างใด เนื่องจากความพยายามที่จะก่อตั้งอาณาจักรเยอรมันที่มีความเป็นเอกภาพนั้น ประสบกับความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง²

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญในครั้งนี้ ได้รับการรับรองจากรัฐต่าง ๆ ของเยอรมัน จำนวนเพียง 28 รัฐ ซึ่งถือเป็นส่วนน้อย ในขณะที่รัฐอื่น ๆ ส่วนใหญ่รวมถึงออสเตรียและปรัสเซียด้วยนั้น ได้ปฏิเสธที่จะยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ หลังจากความล้มเหลวครั้งนี้แล้ว ปรากฏว่ามีหลายรัฐที่หันกลับไปใช้กฎหมายเลือกตั้งเดิม ซึ่งยังเป็นเกณฑ์ ที่ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่แต่อย่างใด เช่น การเลือกตั้ง ส.ส.ของรัฐปรัสเซีย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งที่มีการแบ่งกลุ่มของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งออกเป็น 9 ชั้น ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ และตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาที่สอง (สภาประชาชน) ฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ.1840 ของปรัสเซีย ได้ระบุจำกัดเฉพาะผู้ที่เสียภาษีให้แก่รัฐเท่านั้น จึงจะเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดจะถูกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม โดยใช้จำนวนเงินภาษีที่เสียให้แก่รัฐเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง เรียกได้ว่าเป็นระบบการปกครองแบบ Timocracy หรือระบบธนาธิปไตย

ข้อเสียของระบบการปกครอง ที่กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยใช้จำนวนเงินเป็นหลักนี้ ได้มีการศึกษาวิจัยในภายหลัง ปรากฏว่าจำนวนผู้เสียภาษีที่ถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มแรก หรือชนชั้นแรก มีจำนวนที่คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดเท่านั้น และสามารถเลือกผู้ที่จะไปทำหน้าที่เลือกสมาชิกสภาอีกชั้นหนึ่ง (Electors) โดยกลุ่มนี้สามารถเลือกได้เป็นจำนวนเท่ากับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในกลุ่มที่สาม หรือชนชั้นที่สาม ซึ่งมีจำนวนคนคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 84 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด จากวิธีการกำหนดกลุ่มของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งดังกล่าว ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะได้รับการขนานนามว่าเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสามชนชั้น (Dreiklassenwahlrecht)³ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาค

² Jörg – Dettef Kühne, Die Reichsverfassung der Paulskirche, Frankfurt/M, 1985, S. 47., อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

³ E.R. Huber ,Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 ,Bd.III Stuttgart 1963 , S 49 ff

ต่อมาเมื่อสงครามระหว่างปรัสเซียกับออสเตรียสิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1966 ได้มีการยุบเลิกสมาพันธรัฐเยอรมัน แล้วก่อตั้งเป็นสมาพันธรัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ (Nord-deutscher Bund) ขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยรัฐเล็กรัฐน้อยเป็นจำนวน 22 รัฐ โดยมีปรัสเซียเป็นแกนนำ สมาพันธรัฐนี้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสำหรับสมาพันธรัฐฝ่ายเหนือ เมื่อวันที่ 17 เมษายน ค.ศ.1867 รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้การเลือกตั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักความทั่วไป และเป็น การเลือกตั้งโดยตรงและลับ สมาชิกสภาผู้แทนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี นอกจากนี้การดำเนินการเลือกตั้งยังเป็นไปตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายเลือกตั้ง สำหรับสมาพันธรัฐเยอรมันฝ่ายเหนือ ฉบับวันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1869 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นพลเมืองเพศชาย ที่มีอายุครบ 25 ปีบริบูรณ์ และมีภูมิลำเนาอยู่ภายในรัฐนั้น ทั้งต้องเป็นผู้ที่ไม่ถูกจำกัดสิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้นว่าจะต้องไม่ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นผู้ที่รับเงินสงเคราะห์จากรัฐ หรือไม่ถูกศาลสั่งให้เป็นบุคคลไร้ความสามารถ ในระบบการเลือกตั้งนี้กำหนดให้แต่ละเขตจะต้องมีพลเมืองประมาณ 100,000 คน และมีผู้แทนได้เขตละ 1 คน การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ 1 คะแนนเสียง สำหรับวิธีการคิดคะแนน กฎหมายใช้เกณฑ์เสียงข้างมากเด็ดขาด กล่าวคือผู้ที่จะได้ชื่อว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าครึ่งหนึ่งของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด หากไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งรอบตัดเชือกอีกครั้งหนึ่งระหว่างผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นที่หนึ่งและที่สองซึ่งนับว่าเป็นระบบการเลือกตั้งที่ทันสมัยมากในสมัยนั้น

สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน

ในปี ค.ศ.1871 ได้มีการก่อตั้งอาณาจักรเยอรมัน โดยรวมเอารัฐเยอรมันฝ่ายใต้เข้ามาอยู่ในสมาพันธรัฐเยอรมัน แต่ยังคงรับช่วงกฎหมายเลือกตั้งฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับต่อไป จนถึงปี ค.ศ. 1918 ในการใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ปรากฏว่า มีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งก็เป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนของการแบ่งเขตการเลือกตั้ง

จนถึงปี ค.ศ. 1918 ในการใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ปรากฏว่ามีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนของการแบ่งเขตเลือกตั้ง

กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับดังกล่าวแล้ว ก็ได้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยอาศัยสถิติประชากรของปี ค.ศ.1864⁴ และเมื่อมีการแบ่งเขตดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า

⁴ B. Mewongkote Wahlrecht in Thailand, Diss. Heidelberg 1986, S. 151f., m.w.N., อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

ไม่มีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่อีกเลย จนถึงปี ค.ศ.1918 และไม่มีการปรับปรุงแก้ไขใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตเลือกตั้ง ในขณะที่สังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมากอันสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม มีการอพยพเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชนบทเข้าสู่เมือง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นระหว่างประชากรในเมืองกับประชากรในชนบท จากผลการเปรียบเทียบจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ที่สุด 10 เขตสุดท้าย ในการเลือกตั้งปี ค.ศ.1912 ปรากฏว่าค่าเฉลี่ยของประชากรในเขตใหญ่ มีขนาดเป็น 12 เท่าของค่าเฉลี่ยของประชากรในเขตเล็ก โดยที่แต่ละเขตต่างก็มีผู้แทนฯ ได้เป็นจำนวนเท่ากัน คือ เขตละ 1 คน เรื่องนี้ส่งผลกระทบต่อพรรค สังคมประชาธิปไตยเยอรมัน ซึ่งมีคนงานกรรมกรเป็นฐานเสียงสำคัญและบุคคลเหล่านี้เป็นประชากรส่วนใหญ่ในเขตเมือง ซึ่งเป็นเขตอุตสาหกรรม ในขณะที่ประชากรที่อยู่ในเขตเลือกตั้งในชนบทจะมีแนวความคิดทางการเมืองเป็นแบบอนุรักษนิยม และแม้ในเขตชนบทจะมีจำนวนประชากรลดลง แต่ก็ยังสามารถมีผู้แทนในสภาได้เท่าเดิม จึงทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมันกลายเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ด้วยเหตุนี้เองทำให้พรรคนี้หันมาสนใจระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนถึงกับมีมติพรรคในการประชุมใหญ่ที่เมือง Erfurt เรียกร้องให้มีการนำระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนมาใช้ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1891 ต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลง ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งให้สอดคล้องกับกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และใช้ระบบสัดส่วนสำหรับเขตเลือกตั้งใหญ่ ๆ โดยมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 1918 แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีโอกาสที่จะได้มีการบังคับใช้ เนื่องจากได้มีการก่อการปฏิวัติขึ้นเป็นเหตุทำให้พระเจ้าจอร์จที่สอง ได้ประกาศสละราชสมบัติรวมทั้งองค์รัชทายาทก็ได้ประกาศสละสิทธิ์ในการขึ้นครองราชย์ด้วย เมื่อเกิดสภาวะคับขันขึ้น Scheidemann ซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภา สังกัดพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมัน จึงได้ประกาศเปลี่ยนรูปของรัฐจากการเป็น ราชาอาณาจักรมาเป็นสาธารณรัฐ

4.1.3 สาเหตุและผลการเปลี่ยนแปลงระบบและวิธีการเลือกตั้งเป็นระบบสัดส่วน

ในรัฐธรรมนูญไวมา (Weimar)

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1918 สภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชน (Rat der Volksbeauftragten) ได้เข้าทำการยึดอำนาจสำเร็จ และใช้อำนาจปฏิวัติประกาศยกเลิกกฎหมายเลือกตั้งเก่าทั้งหมด พร้อมทั้งได้ออกประกาศในฐานะที่เป็นรัฐบาลที่มาจากกาปฏิวัติว่า นับแต่บัดนี้เป็นต้นไป การเลือกตั้งทั้งหลายสำหรับองค์กรของรัฐ จะต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีลักษณะเสมอภาคทั่วไปโดยตรงและลับ โดยใช้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วน ทั้งนี้โดยที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหญิงและชายจะต้องมีอายุอย่างน้อย 20 ปีบริบูรณ์ ต่อมาเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ.1918 สภาผู้ได้รับมอบอำนาจจากประชาชนได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน และระเบียบ

การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเยอรมัน จากนั้น ได้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เมื่อวันที่ 19 มกราคม ค.ศ.1919 มีจำนวนทั้งสิ้น 423 คน และสภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1919 ที่เมืองไวมาร์ (Weimar) ซึ่งเป็นที่มาของชื่อของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเยอรมัน (รัฐธรรมนูญไวมาร์) เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 1919 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้วางรากฐานสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยเพิ่มการเลือกตั้งประธานาธิบดี โดยตรงจากประชาชนเข้าไปในระบบนี้ พรรคการเมืองจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการเลือกตั้งรัฐบาล และกำหนดไว้ในมาตรา 22 ให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน สำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. แห่งราชอาณาจักร (Reichstag) ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายเลือกตั้งแห่งราชอาณาจักรเยอรมันฉบับลงวันที่ 27 เมษายน 1920 บัญญัติให้พลเมืองชายหญิงที่มีอายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส่วน ผู้ที่จะมีสิทธิรับเลือกตั้งนั้นจะต้องมีอายุครบ 25 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง และได้รับสัญชาติเยอรมันมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี ในส่วนของการลงคะแนนเสียงนั้น กฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงคนละ 1 คะแนน และเนื่องจากเป็นระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจึงต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับบัญชีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรค โดยกฎหมายเลือกตั้งบัญญัติให้ใช้ระบบบัญชีรายชื่อแบบตายตัว กล่าวคือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีรายชื่อได้

สำหรับการจัดการเรื่องการเลือกตั้งนั้น กฎหมายบัญญัติให้มีการแบ่งเขตพื้นที่ของประเทศทั้งหมดออกเป็นเขตเลือกตั้งจำนวน 35 เขตเลือกตั้ง โดยที่แต่ละเขตเลือกตั้งสามารถมี ส.ส. ได้ ตั้งแต่ 10 คนถึง 20 คน ทั้งนี้เป็นไปตามขนาดของแต่ละเขตเลือกตั้ง ในส่วนของการคำนวณจำนวนคะแนนที่ประชาชนมาใช้สิทธิให้ออกมาเป็นจำนวนที่นั่งในสภาของพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั้น กฎหมายเลือกตั้งกำหนดว่าพรรคหนึ่ง ๆ จะได้ที่นั่งในสภา 1 ที่นั่งในทันทีที่พรรคนั้นได้คะแนนเสียงครบ 60,000 คะแนน ฉะนั้นระหว่างที่มีการนับคะแนนเสียงเลือกตั้งก็สามารถคำนวณจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้พร้อมๆ กันไปด้วยได้ ด้วยเหตุนี้ระบบวิธีคิดแปลงจำนวนคะแนนเสียงให้เป็นที่นั่งในสภาของแต่ละพรรคตามวิธีนี้นั้น จึงได้รับการขนานนามว่าเป็นการคิดสัดส่วนแบบอัตโนมัติ⁵ นอกจากนี้ กฎหมายเลือกตั้งยังได้กำหนดวิธีการคำนวณจำนวนที่นั่ง ส.ส. ในขั้นตอนต่อไป โดยหลังจากที่นับคะแนนเสียงในแต่ละเขตเลือกตั้งเสร็จสิ้นลงแล้ว โดยกำหนดให้มีการรวมเขตเลือกตั้งเข้าด้วยกันเป็นเขต

⁵ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งเยอรมัน (BWG) มาตรา 30 อนุมาตรา 1

เลือกตั้งใหญ่เป็นจำนวนทั้งสิ้น 17 เขตใหญ่ คะแนนที่เหลือเป็นเศษ กล่าวคือ มีจำนวนไม่ครบ 60,000 คะแนนของแต่ละพรรคในเขตเดิม จะถูกนำมารวมกันแล้วทำการคิดตามระบบเดิมอีกครั้งหนึ่ง แต่ในขั้นนี้จะมีข้อยกเว้นว่า พรรคใดที่มีเศษของคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งเดิมเขตใดเขตหนึ่ง ก่อนที่จะรวมเป็นเขตใหญ่ มีจำนวนไม่ถึง 30,000 คะแนน จะถูกตัดสิทธิในการเข้าร่วมรับการแบ่งสรรที่นั่งในขั้นนี้ และเพื่อให้เศษของคะแนนที่เหลือต้องสูญเปล่าไป ก็จะมีการจัดสรรที่นั่งรอบสุดท้ายอีกรอบหนึ่ง โดยในขั้นนี้เศษของคะแนนเสียงที่เหลือทั้งหมดจากทุกเขต จะถูกนำมาคิดเป็นจำนวนที่นั่งตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งของพรรคในระดับประเทศ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีข้อจำกัดเป็นเงื่อนไขอยู่ว่า จำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับในขั้นนี้จะต้องไม่มากกว่าจำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับจากเขตต่าง ๆ แล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการกีดกันพรรคที่มีคะแนนเสียงกระจุกกระจายไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศในระดับหนึ่งนั่นเอง

ผลจากการใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนดังกล่าว เนื่องจากรัฐธรรมนูญไว้มาร์กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนอย่างเคร่งครัด มีผลทำให้พรรคเล็กพรรคน้อยเข้าไปมีที่นั่งในสภาได้เป็นจำนวนมาก โดยบางสมัยมีจำนวนพรรคในสภาถึง 15 พรรค จึงเป็นการยากที่จะจัดตั้งรัฐบาลและเมื่อสามารถตั้งรัฐบาลได้แล้วก็เป็นการยากที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไป รัฐบาลผสมที่ตั้งขึ้นขาดเสถียรภาพ * รวมทั้งงานนิติบัญญัติเองก็เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และจากการศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเยอรมัน ในช่วงระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1919 จนถึงเดือนมีนาคม ค.ศ.1930 พบว่ามีการเปลี่ยนรัฐบาลกันถึง 16 ชุด ซึ่งเมื่อถ่วงเฉลี่ยแล้ว ปรากฏว่ารัฐบาลชุดหนึ่งสามารถบริหารราชการแผ่นดินอยู่ได้เพียง 8 เดือนเท่านั้น

4.1.4 การเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งราชอาณาจักรในช่วงรัฐเผด็จการ

ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ.1932 พรรคนาซี ซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า พรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาติสังคมนิยม (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei หรือเรียกย่อว่า NSDAP) ภายใต้การนำของ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ มีที่นั่งในสภา Reichstag ถึง 196 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 584 ที่นั่ง ซึ่งถึงแม้จะไม่ใช่อเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่ก็มากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ ประธานาธิบดีเยอรมัน จึงแต่งตั้งให้ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแห่งอาณาจักร (Reichskanzler) เมื่อวันที่ 30 มกราคม 1933 เมื่อได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว ฮิตเลอร์ก็เริ่ม

* การขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ยังเป็นผลมาจากความแตกแยกระหว่างพรรคการเมืองด้วยความแตกแยกหลักก็คือ ความแตกแยกในแนวความคิด โดยเริ่มต้นมาจากความแตกแยกในพรรคที่มีอยู่แต่ดั้งเดิม จนกลายมาเป็นความแตกแยกระหว่างพรรคหัวรุนแรง

ลงมือใช้กลไกของรัฐให้เป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองของตน โดยได้เข้าควบคุมองค์กรทุกองค์กรให้อยู่ภายใต้อาณัติของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและกำจัดผู้มีแนวคิดอย่างอื่น เมื่อมีความมั่นใจเต็มที่แล้ว ฮิตเลอร์ก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 1933 การเลือกตั้งครั้งนี้จึงเป็นการยืนยันผลงานในช่วงสั้นๆ นั้น และผลของการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคนาซีได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น จนสามารถแปลงสาธารณรัฐระบบประชาธิปไตยให้กลายเป็นรัฐเผด็จการที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวคือพรรคนาซี ในขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยเยอรมันถูกสั่งยุบ และพรรคการเมืองอื่น ๆ แม้ไม่ถูกประกาศสั่งยุบพรรคอย่างเป็นทางการ แต่ก็มีผลเป็นการสลายพรรคไปโดยปริยาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาต่อมาได้มีการออกกฎหมายห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ.1933 และได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat) เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ.1933 ส่งผลให้ไม่สามารถจัดตั้งพรรคใหม่ได้อย่างสิ้นเชิง จึงเป็นการกำหนดให้อาณาจักรเยอรมันกลายเป็นรัฐที่มีพรรคการเมืองพรรคเดียวอย่างถาวร

ภายใต้การปกครองของฮิตเลอร์การเลือกตั้งนั้นมีขึ้นพอเป็นพิธีเท่านั้น เพราะมีแต่พรรคนาซีเท่านั้นที่สามารถเสนอตัวบุคคลให้ประชาชนเลือกได้ และเมื่อประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกผู้สมัครที่มาจากพรรคอื่น ๆ ได้ การเลือกตั้งดังกล่าวจึงไม่ใช่การเลือกตั้งอย่างเสรีภาพ แต่เป็นเพียงตรายางสำหรับผู้ที่มีอำนาจเท่านั้น ซึ่งท้ายที่สุดผู้มีอำนาจดังกล่าวก็นำประเทศเข้าสู่สงครามและต้องพบกับความหายนะในที่สุด⁶

4.1.5 ความพยายามแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งอาณาจักร ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ภายหลังจากสงครามโลก ครั้งที่สองสิ้นสุดลง จึงได้มีการถกเถียงกันเป็นอย่างมาก เพื่อที่จะแก้ไขปัญหานั้นเป็นผลมาจากการเลือกตั้งดังกล่าว และเนื่องจากการแบ่งเขตการยึดครองประเทศโดยมหาอำนาจทางตะวันตก ฝ่ายสัมพันธมิตร ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลทหารของฝ่ายสัมพันธมิตรตะวันตกทั้งสามชาติ ค่อย ๆ คืนอำนาจการปกครองแก่คนเยอรมัน โดยเริ่มจากการที่ประชาชน เลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองระดับท้องถิ่นก่อน ก็ปรากฏว่าในแต่ละเขตยึดครองก็ใช้กฎหมายการเลือกตั้งที่แตกต่างกันไป ซึ่งก็มีส่วนที่เป็นผลดีกล่าวคือสามารถเปรียบเทียบผลที่แตกต่างกันของแต่ละระบบได้ด้วย ต่อมามหาอำนาจตะวันตกคือ อังกฤษ

⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า 16.

อเมริกา และฝรั่งเศส ซึ่งยึดครองดินแดนเยอรมันตะวันตก (รัสเซียยึดครองดินแดนเยอรมันตะวันออก) ได้ตกลงกันที่จะให้มีรัฐบาลของฝ่ายเยอรมันตะวันตกไปก่อน โดยให้มีการตั้งสมาชิกแห่งชาติมาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ แต่ฝ่ายเยอรมันเกรงว่าจะเป็นการยอมรับการแบ่งชาติเยอรมันเป็นการถาวร จึงต้องเปลี่ยนถ้อยคำเป็นกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) แทน เพื่อให้มีฐานะเป็นเพียงรัฐธรรมนูญชั่วคราว จนกว่าจะรวมประเทศได้จึงจะเขียนใหม่ โดยให้ชาวเยอรมันฝั่งตะวันออกมีส่วนร่วมร่าง ร่วมรับรองด้วย

การร่างรัฐธรรมนูญชั่วคราวนี้เริ่มเมื่อ 1 กันยายน ค.ศ.1948 ที่กรุงบอนน์ โดยมี ดร.คอนราด อเดเนาท์ คนสำคัญของพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย อดีตนายกรัฐมนตรีกรุงโคโลญ เป็นประธาน เมื่อร่างเสร็จเรียบร้อยและได้รับการรับรองจากมลรัฐต่าง ๆ 10 ใน 11 รัฐ โดยสภามลรัฐบาวาเรีย ไม่ยอมให้สัตยาบัน แต่ยอมรับว่ามีผลผูกพันกับรัฐของตน เมื่อ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1949 ทำให้เกิดการสถาปนาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (เยอรมันตะวันตก) ขึ้น * และมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ.1949 ต่อมา ดร.อเดเนาท์ ก็ได้รับเลือกเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อ 15 กันยายน ค.ศ.1949 ทั้งที่ยังไม่มีเอกราชสมบูรณ์เพราะยังถูกยึดครองอยู่ ต่อมาอีกหลายปีเมื่อได้มีสนธิสัญญากรุงปารีสขึ้น เยอรมนีจึงเป็นเอกราชสมบูรณ์เมื่อ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1955

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ตั้งหลักการ และแนวทางของเยอรมนีว่าจะต้องแก้ปัญหาใหญ่ 2 ประการ คือ ต้องป้องกันลัทธิเผด็จการซึ่งสามารถทำลายประชาธิปไตย หลักการปกครองโดยกฎหมาย และศักดิ์ศรีของมนุษย์ และต้องแก้ไขปัญหากการมีประชาธิปไตยที่อ่อนแออย่างในสมัยของรัฐธรรมนูญไวมารที่เปิดทางให้นักการเมืองทรราชเข้ามายึดอำนาจได้ ⁷

แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มีการบัญญัติเรื่องระบบการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายพื้นฐานโดยตรง ซึ่ง Dr. Seehofer ซึ่งเป็นคณะกรรมการทำงานหนึ่งได้ให้เหตุผลว่า "เราจะต้องเข้าใจว่ากฎหมายการเลือกตั้งและบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งนั้น ไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐาน ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เราต้องปล่อยให้มีการพัฒนาไปเองอย่างมีชีวิตชีวา" ⁸ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันก็ได้บัญญัติหลักการเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง ส.ส. (Bundestag) ซึ่งว่าด้วยหลักความทั่วไป ความเสรี ความเสมอภาค

* หลังจากนั้น 1 สัปดาห์ เขตตะวันออกก็ประกาศใช้รัฐธรรมนูญของตน ซึ่งมีผลเป็นการก่อตั้งประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน (เยอรมันตะวันออก) ขึ้นมาด้วย

⁷ อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 247.

⁸ Stenographischer Bericht über die Sitzungen des Parlamentarischen Rates (Bonn 1948/49), 3. Sitzung, 9. September

หลักการเลือกตั้งโดยตรงและหลักการเลือกตั้งโดยลับ ไว้ในมาตรา 38 อนุมาตรา 1 และสำหรับหลักเกณฑ์ การเลือกตั้งนั้น ต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Bundeswahlgesetz ใช้ชื่อย่อว่า BWG) ⁹

4.1.6 ปัญหาทางการเมืองที่สำคัญของเยอรมันก่อนสิ้นสงครามโลก ครั้งที่ 2 (พฤษภาคม ค.ศ.1945) ¹⁰

จากประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการทางการเมืองอันยาวนาน โดยเฉพาะในช่วง ศตวรรษที่ 20 นี้ ที่เยอรมนีมีระบบการเมืองที่ไม่เหมาะสมจนนำไปสู่ความพินาศยับเยินถึง 2 ครั้งนั้น จึงเห็นได้ว่ามีจุดอ่อนหรือบกพร่องของสถาบันทางการเมือง ดังนี้

1) การมีชนชั้นต่าง ๆ ทำให้มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกันมาก ตั้งแต่ฝ่าย จักรวรรดินิยม เจ้าขุนมูลนายนิยม นายทุนนิยม สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ อนาธิปไตยนิยม รวมทั้งศาสนา นิถายนิยมต่าง ๆ ชาวนา ช่างฝีมือแต่ละประเภท

2) ความนิยมที่จะมีพรรคเล็กพรรคน้อย โดยแต่ละพรรคพยายามเกาะติดกับ ฐานทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของตน เช่น เฉพาะชาวนาที่เป็นคาธอลิกหรือกรรมกร เหมือนแร่ ที่เป็นโปรเตสแตนท์ เมื่อพรรคมีฐานเล็กเกินไปและพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเล็กเกินไปก็ไม่สามารถจะประนีประนอมกับพรรคอื่นๆ ได้ ทำให้เกิดรัฐบาลผสมหลายพรรค ซึ่งไม่มีเสถียรภาพต้องล้มลุก คดคลุกคลาน

3) อำนาจทางการเมืองเข้ามาอยู่ในศูนย์อำนาจมากเกินไป เช่น สมัยก่อนสิ้น สงครามโลกครั้งที่ 1 อำนาจก็มาอยู่ในพระหัตถ์พระเจ้าไกเซอร์และนายกรัฐมนตรี ส่วนในรัฐธรรมนูญไวมาร์ อำนาจมากมายอยู่ในมือประธานาธิบดี ส่วนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจน้อย ต่อมาฮิตเลอร์ยวบสองตำแหน่งนี้ มารวมไว้ในตำแหน่งผู้นำก็เป็นการรวมอำนาจที่สมบูรณ์ที่สุด สามารถใช้อำนาจรัฐได้ทุกทางโดยปราศจาก การถ่วงรั้งและถ่วงดุลอันเป็นสิ่งสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

⁹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์ "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ" วารสารกฎหมาย 2 (พฤษภาคม 2541) : 159.

¹⁰ อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครอง หลายประเทศ, หน้า 244 - 245.

4) ชาวเยอรมันมีนิสัยยอมรับอำนาจและปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเกรงตรง โดยมีความเชื่อว่า ถ้ามีกฎหมายออกมาแล้วก็ต้องถือว่าถูกต้อง ประชาชนต้องปฏิบัติตาม (ตามลัทธิรัฐนิยม) โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมและมโนธรรมด้านอื่น ๆ

5) ผู้ปกครองประเทศสามารถใช้อำนาจรัฐผ่านองค์กรตำรวจและทหารได้ โดยการที่มึนสัยยอมรับคำสั่งของผู้มีอำนาจและนิสัยปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งผู้มีอำนาจตราขึ้น ทำให้ข้าราชการพลเรือน ตำรวจ และทหาร ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งโดยปราศจากการโต้แย้งใด ๆ ทั้งสิ้น เป็นเหตุให้เกิดการทำลายสิทธิเสรีภาพของบุคคลไปโดยสิ้นเชิง รวมไปถึงการทำลายชีวิตมนุษย์ไปโดยไร้มนุษยธรรมอย่างที่สุดเท่าที่โลกเคยประสบมา โดยผู้ปฏิบัติอ้างว่าทำตามคำสั่งและตามกฎหมาย

4.1.7 การแก้ไขปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งสมัยรัฐธรรมนูญไวมา

การแก้ปัญหาในห้วงระยะเวลาต่อมา จากการที่เยอรมันมีพรรคการเมืองมากพรรค อันสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายเลือกตั้งสมัยรัฐธรรมนูญไวมา คณะกรรมการร่างกฎหมายเลือกตั้ง ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.1948 เพื่อตัดสินใจเลือกระบบการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่มีการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐานแล้ว ในการพิจารณานั้นมีการกำหนดประเด็นสำหรับการพิจารณาโดยเริ่มจากระบบการเลือกตั้งที่เป็นที่รู้จักแพร่หลายก่อนคือ ระบบการเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นระบบที่ในทางวิชาการกล่าวถึงค่อนข้างมาก ปรากฏว่าคณะกรรมการลงมติไม่รับหลักการระบบดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 5:3 ส่วนระบบเดิมที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับไวมา ปรากฏว่าคณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ ปฏิเสธระบบดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ผู้มีสิทธิลงคะแนนควรจะมีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับตัวบุคคลด้วย เมื่อตัดระบบการเลือกตั้งแบบบริสุทธิทั้งสองระบบออกไปแล้ว จึงเหลือทางเลือกไว้เฉพาะสำหรับระบบการเลือกตั้งที่มีลักษณะประสานข้อดีของระบบการเลือกตั้งทั้งสองแบบเท่านั้น

กฎหมายเลือกตั้งฉบับแรก หลังจากการประกาศใช้กฎหมายพื้นฐาน ได้ประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับแรกเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1949 เพื่อใช้บังคับสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหนึ่ง กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้ มีลักษณะเป็นการเลือกตั้งแบบผสมผสาน โดยกำหนดแต่เพียงหลักการส่วนในรายละเอียดนั้น กฎหมายฉบับนี้มอบอำนาจให้แก่ลรัฐแต่ละมลรัฐที่จะต้องไปกำหนดเอง หลักการตามกฎหมายฉบับนี้ก็คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดจะต้องประกอบด้วยสมาชิกไม่น้อยกว่า 400 คน โดยสมาชิกร้อยละ 60 ของทั้งหมด (242 คน) จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้ง ที่มีผู้แทนได้เขตละ 1 คน ในการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา และคะแนนที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นเองจะถูกนำมารวบรวม เพื่อคิดเป็นคะแนนสำหรับพรรคในระดับมลรัฐ การคิดคะแนนรอบสองนี้จะแบ่งจำนวนที่นั่งในสภาที่เหลืออีกร้อยละ 40 ไปตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับ โดยที่แต่ละพรรคจะเสนอบัญชีรายชื่อของผู้สมัครในนามของพรรคในแต่ละมลรัฐ เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสพิจารณาล่วงหน้า

ในการพิจารณาแบ่งจำนวนที่นั่งในสภาโดยอาศัยบัญชีรายชื่อนี้ จะมีข้อสังเกตอยู่ที่ว่า จำนวนที่นั่งที่พรรคได้รับโดยตรงจากเขตเลือกตั้งต่าง ๆ จะถูกหักออก ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระบบสัดส่วนนั้น ครอบคลุมการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งไว้อีกชั้นหนึ่ง และที่สำคัญก็คือมีการนำเอาข้อห้ามมาใช้บังคับเป็น ครั้งแรกว่า หากพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงภายในมลรัฐรวมกันไม่ถึงร้อยละ 5 ของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมดภายในมลรัฐ หรือไม่ได้ผู้แทนจากเขตเลือกตั้งอย่างน้อยหนึ่งคน บัญชีรายชื่อของพรรคนั้นจะไม่สามารถพิจารณาในการแบ่งผู้แทนตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ได้รับ ทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาพรรคเล็ก พรรคน้อยในสภานั้นเอง

กฎหมายเลือกตั้งฉบับที่สอง ได้ตราขึ้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ.1953 เพื่อใช้บังคับ เฉพาะสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งที่สอง กฎหมายเลือกตั้งฉบับนี้แตกต่างจากกฎหมายฉบับก่อนไม่มากนัก โดยกำหนดเปลี่ยนแปลงสัดส่วนระหว่างสมาชิกสภา ที่มาจากเขตเลือกตั้งกับสมาชิกสภา ที่มาจากบัญชีรายชื่อให้มีสัดส่วนเท่ากัน กล่าวคือร้อยละ 50 สำหรับทั้งสองประเภท สำหรับผู้ไปใช้สิทธิคราวนี้ นับเป็นครั้งแรกที่จะมีสิทธิลงคะแนนได้สองคะแนน โดยคะแนนเสียงที่หนึ่งใช้สำหรับเลือกผู้แทนจากเขตเลือกตั้ง ในขณะที่คะแนนเสียงที่สองใช้สำหรับเลือกผู้แทนจากบัญชีรายชื่อซึ่งใช้วิธีการคิดคะแนนแบบ สัดส่วน สำหรับเกณฑ์ร้อยละ 5 จากกฎหมายฉบับก่อนนั้นก็ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป กล่าวคือ พรรคใดที่ได้คะแนนเสียงที่สองไม่ถึงร้อยละ 5 จะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งจากบัญชีรายชื่อ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องมีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งอย่างน้อยหนึ่งคน

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธรัฐฉบับที่สาม เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1956 เป็นกฎหมายเลือกตั้งที่ไม่เจาะจงให้ใช้กับการเลือกตั้งครั้งหนึ่งเพียงครั้งเดียว ดังกฎหมายทั้งสองฉบับที่ได้กล่าวมาแล้ว และในท้ายที่สุด เมื่อวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ.1985 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้ง โดยเปลี่ยนแปลงวิธีคิดสัดส่วนให้ทันสมัยมากขึ้น¹¹

4.1.8 การรวมเยอรมันเป็นหนึ่งเดียวและนำกฎหมายพื้นฐานของเยอรมันตะวันตกมาเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

เยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก รวมตัวกันได้เป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม ค.ศ.1990 ทั้งนี้¹² เป็นผลมาจากนโยบาย Perestroika ของประธานาธิบดีกอร์บาเชฟ

¹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 18 – 20.

¹² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 18 - 19.

แห่งสหภาพโซเวียตนั่นเองที่เริ่มผ่อนคลายบังคับเหียนเดิมตามลัทธิเบรสเนฟ ที่ใช้ควบคุมประเทศบริวารในยุโรปตะวันออกให้ยึดมั่นในหลักการตามลัทธิมาร์ก-เลนินและกติกาสัญญาวอร์ซอ และเหล่าประเทศบริวารก็ตอบสนองนโยบายใหม่ด้วยการปฏิรูปการปกครองเสียใหม่ ในขณะที่ทางเยอรมันตะวันออกกลับพยายามทวนกระแสของความเปลี่ยนแปลงด้วยการยึดมั่นในระบบเดิม จนทางสหภาพโซเวียตเองมองว่าผู้นำของเยอรมันตะวันออกเป็นปัจจัยแห่งความเสี่ยงสำหรับสถานการณ์ในเยอรมันตะวันออก และในที่สุดผู้นำเดิมของเยอรมันตะวันออกก็ไม่อาจต้านทานกระแสของความเปลี่ยนแปลงนี้ได้ จากสภาพความอ่อนแอทางเศรษฐกิจของเยอรมันตะวันออกที่ดำเนินการผลิตแบบไม่คุ้มทุน * ทำให้การเจรจาระหว่างเยอรมันตะวันตกกับเยอรมันตะวันออกเองไม่มีปัญหามากนัก เนื่องจากทางฝ่ายเยอรมันตะวันออกไม่มีทางเลือกอย่างอื่น จึงต้องยอมแม้กระทั่งให้กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันตะวันตกเป็นรัฐธรรมนูญของเยอรมันรวมแทนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญกันใหม่ตามที่กฎหมายพื้นฐานเองได้คาดหวังไว้ อีกทั้งยังส่งผลให้มีการนำเอากฎหมายเลือกตั้ง ส.ส. ซึ่งได้ผ่านการขัดเกลาวิวัฒนาการจากการใช้บังคับควบคู่กับรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา ดังกล่าวข้างต้น มาใช้บังคับในประเทศเยอรมัน ซึ่งได้รวมกันเป็นหนึ่งเดียวด้วย

กล่าวโดยสรุป คือ กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันตะวันตกได้กลายมาเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในชื่อภาษาเยอรมันว่า Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland ใช้ตัวย่อว่า GG มีสภาพบังคับสูงสุดทางกฎหมาย กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ และเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างในการปกครองประเทศหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน องค์การในรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติผูกพันกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการผูกพันตามตัวบทกฎหมายและกฎหมาย (มาตรา 20 I II III GG) หากมีบุคคลใดกระทำการเพื่อล้มล้างการปกครอง ดังกล่าวและไม่มีวิถีทางอื่นจะช่วยป้องกันได้ ชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะต่อสู้กับขัดขวางการกระทำของบุคคลเหล่านั้น (มาตรา 20 IV GG)¹³

* โปรดดูรายละเอียดปัญหาการรวมเยอรมัน ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 30 มิถุนายน และ 1 กรกฎาคม 2533.

¹³ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ", วารสารกฎหมาย 2 : 158.

4.2 สภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายเลือกตั้งเยอรมันในปัจจุบัน ¹⁴

4.2.1 สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag)

สภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์รัฐ ประกอบด้วยบรรดาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองทั้งหลายที่มีที่นั่งในสภาจำนวนเล็กน้อยตามสัดส่วนคะแนนเสียงประเภทที่สองที่ได้รับเลือกจากประชาชนทั่วทั้งประเทศ ¹⁵

สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ เป็นองค์กรระดับสหพันธ์องค์กรเดียว ที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์นี้ เป็นองค์กรสูงสุดในระดับสหพันธ์องค์กรหนึ่ง คือเป็นองค์กรที่มีระดับของความสำคัญเท่าเทียมกับองค์กรประธานาธิบดี สภาสูงที่ประชุมแห่งสหพันธ์ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ และกรรมาธิการร่วมตามมาตรา 53 ก. ¹⁶ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ถือว่าเป็นองค์กรที่มีฐานะเท่าเทียมกันที่ประสานงานกันตามบทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐาน แม้ว่าพอจะถือได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์เป็นหลักของสถาบันทั้งหลายตามรัฐธรรมนูญแต่องค์กรนี้มิได้มีสถานะที่มีอำนาจสมบูรณ์จนทำทุกสิ่งทุกอย่างได้ สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์มีอำนาจเพียงเท่าที่กฎหมายพื้นฐานบัญญัติไว้ ซึ่งถ้ากระทำการนอกเหนือไปกว่าอำนาจที่กำหนดนี้ ก็เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่แม้จะอ่านบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ทั้งหมดก็ใช้ว่าจะสามารถกำหนดสถานะทางการเมืองของสภานี้ได้ เพราะยังมีหน้าที่ทางการเมืองอื่น ๆ อีก มาตรา 38-39 ¹⁷ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับสภาผู้แทนแห่งสหพันธ์กำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างของสภา ซึ่งสามารถที่จะสรุปหน้าที่สำคัญได้ ดังนี้

1. ทำการเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ทางการเมืองให้กลายเป็นบทบัญญัติที่เป็นรูปธรรมและมีผลใช้บังคับได้ คือ หน้าที่นิติบัญญัตินั่นเอง มาตรา 71 ¹⁸

2. เป็นองค์กรที่ให้ความชอบธรรมแก่องค์กรสูงสุดอื่น ๆ ¹⁹ เช่น สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการเลือกนายกรัฐมนตรี (Bundeskanzler) (มาตรา 63 GG) และอาจเปิดอภิปราย

¹⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 85 – 90.

¹⁵ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ", วารสารกฎหมาย 2 : 160.

¹⁶ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเยอรมัน (BWG) มาตรา 53

¹⁷ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเยอรมัน (BWG) มาตรา 38 – 39

¹⁸ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งเยอรมัน (BWG) มาตรา 71

¹⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 86.

ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ แต่จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้สรรหาบุคคลอื่นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแทนได้ โดยมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า "Konstruktives Misstrauensvotum" อำนาจปลดนายกรัฐมนตรีในการลงมติอภิปรายไม่ไว้วางใจนี้ เป็นอำนาจของประธานาธิบดี (มาตรา 67 I GG) แต่สภาผู้แทนราษฎรจะเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี สหพันธรัฐคนใดคนหนึ่งไม่ได้ เพราะรัฐมนตรีสหพันธรัฐมิได้รับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาที่ปรึกษาของ สหพันธรัฐแต่อย่างใด แต่อาจขอให้นายกรัฐมนตรีแนะนำประธานาธิบดีถอดถอนรัฐมนตรีผู้ที่ประพฤติตนไม่เหมาะสมได้

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่เลือกประธานาธิบดีของสหพันธรัฐซึ่งเป็นประมุขของประเทศ แต่ไม่มีสถานะในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามในทางตำราเห็นว่า ประธานาธิบดีมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmaessigkeit) ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของสหพันธ์และตำแหน่งทางการเมืองและผู้พิพากษาของสหพันธรัฐด้วย ซึ่งอาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐพิจารณาวินิจฉัยได้²⁰ ตามหลักกฎหมายเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (eine rechtliche Pruefungsbefugnis) เช่น กระบวนการตรากฎหมายชอบหรือไม่แต่จะต้องตีความอย่างจำกัด อำนาจบางอย่างก็ถูกจำกัด เป็นการใช้อำนาจผูกพันของประธานาธิบดี เช่น การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ การลงนามในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพราะเป็นกิจการในทางการเมือง

นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรร่วมกับสภาที่ปรึกษาของสหพันธรัฐเป็นองค์กรที่คัดเลือกผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรวมทั้งสิ้น จำนวน 16 คน (มาตรา 94 I GG)²¹

3. ควบคุมการทำงานขององค์กรรัฐอื่น ๆ ตาม มาตรา 44, 45 ข, 61, 67 และ 114²²

4. สภาผู้แทนราษฎรและสภาที่ปรึกษา ยังมีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน (Haushaltplan) ของฝ่ายบริหาร²³

²⁰ Konrad Hesse. Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 12. Aufl., Heidelberg Karlsruhe. S. 262.

²¹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ" วารสารกฎหมาย 2 : 160 – 161.

²² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ, หน้า 86.

²³ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ" วารสารกฎหมาย 2 : 161.

4.2.2 สถานะและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

สถานะทางการเมืองของสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์นี้ จากฐานะที่สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ได้รับความชอบธรรมพิเศษมาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้มีน้ำหนักในการที่จะปฏิบัติงานในด้านของการออกกฎหมายและขณะเดียวกันก็เป็นองค์กรที่ขึ้นกับเจตจำนงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วย ฉะนั้นในการอภิปรายต่าง ๆ จึงมีการแสดงจุดยืนและชี้ทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เพื่อเป็นการหาเสียงจากประชาชนสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป ในแง่นี้จะเห็นได้ว่าความเคลื่อนไหวในสภาฯ จะได้รับความสนใจจากประชาชนและความเห็นจากประชาชนก็จะสะท้อนกลับเข้าสู่สภาฯ โดยอาศัยสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์เป็นสื่อกลาง ซึ่งการปราศรัยหาเสียงและการอภิปรายทางโทรทัศน์ ก็จะมีผลทำนองเดียวกัน ฉะนั้นที่มีการกล่าวว่าพลเมืองจะมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการเมืองได้ก็แต่เพียง 4 ปี ครั้งหนึ่งในการเลือกตั้งเท่านั้น โดยที่ช่วงระยะเวลาระหว่างนั้นเหมือนกับว่าไม่มีการเมืองจึงไม่ตรงกับความเป็นจริงนัก แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแลกเปลี่ยนความเห็นในระหว่างช่วงเวลาปลอดการเลือกตั้ง แต่ความเห็นของประชาชนจะไม่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการตัดสินใจปัญหาทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นอกจากนี้แล้วสภาฯ ก็ไม่สามารถกำหนดแนวทางการเมืองได้โดยตรงด้วยตนเอง เนื่องจากมาตรา 65 แห่งกฎหมายพื้นฐานกำหนดว่านายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์เป็นผู้กำหนดแนวทางทางการเมืองหรือนโยบายทั่วไปทางการเมือง สภาฯจะมีอิทธิพลก็แต่โดยทางอ้อม โดยการเลือกตัวนายกรัฐมนตรี และร่วมกำหนดนโยบายและเนื่องจากสภาฯ สามารถลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ นายกรัฐมนตรีจึงต้องระวังไม่ให้เสียฐานะของตนในสภาฯ ไป สภาฯ จึงทำหน้าที่เสมือนสะพานที่ทอดระหว่างนายกรัฐมนตรีกับประชาชน นอกจากหน้าที่ในฐานะสะพานนี้แล้ว สภาฯ ก็อาจแผ่อิทธิพลเข้าสู่รัฐบาลได้โดยตรง เนื่องจากสภาฯ สามารถกำหนดบทบาทของรัฐบาลโดยการออกกฎหมายได้ตามมาตรา 20 อนุมาตรา 3 แห่งกฎหมายพื้นฐานซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องผูกพันตัวเองกับกฎหมาย

ปัญหาที่ถกเถียงกันว่าสภาฯ สามารถมติดรรมาดาชี้แนะรัฐบาลโดยไม่ต้องออกมาเป็นกฎหมายได้หรือไม่ คำตอบในประเด็นนี้อาจอาศัยหลักที่ว่า มติดรรมาดาของสภาโดยทั่วไปแล้วไม่มีผลผูกพันเป็นกฎหมายซึ่งก็มีเหตุมีผลดี เพราะถ้าให้มีผลผูกพันก็เท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างสภาฯ กับรัฐบาลให้แตกต่างไปจากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นองค์ประกอบของสภาฯ ก็คือสมาชิกสภาฯ แต่สมาชิกจะมีจำนวนเท่าใดนั้น กฎหมายพื้นฐานไม่ได้กำหนดไว้ แต่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง

กฎหมายพื้นฐานไม่ได้กำหนดว่าต้องมีการแบ่งกลุ่มสมาชิกสภาฯ แต่ในความเป็นจริงนั้นสมาชิกสภาฯก็เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งไม่มีผลโดยตรงต่อการจัดองค์กรในสภาฯ สำหรับ

โครงสร้างในสภาเองจะมีการแบ่งสมาชิกออกเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งก็แยกตามพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัดนั่นเอง การแบ่งออกเป็นกลุ่มนี้มีผลต่อการแบ่งสรรเวลาในการอภิปราย โดยในญัตติต่าง ๆ จะมีผู้พูดเป็นสัดส่วนกับขนาดของกลุ่มแต่ละกลุ่มซึ่งโดยพื้นฐานแล้วแต่ละกลุ่มจะมีจุดยืนต่างกัน เมื่อมีการอภิปรายแยกตามกลุ่มจึงสามารถหาความแตกต่างได้ อันจะนำมาซึ่งการประนีประนอมในที่สุด แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายพื้นฐานเองก็ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกในกลุ่มต้องผูกมัดตัวเองกับการตัดสินใจของกลุ่ม การที่สมาชิกคนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามมติของกลุ่ม กฎหมายพื้นฐานก็ไม่เปิดโอกาสให้พรรคดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยตรงได้ แต่จากระบบการเลือกตั้งที่ต้องมีการพึ่งพาพรรคการเมือง ในการเลือกตั้งคราวต่อไป พรรคก็คงจะไม่ส่งคนที่ไม่เชื่อฟังพรรคเข้าสมัครอีก นอกจากการแบ่งเป็นกลุ่มตามพรรคการเมืองแล้ว ยังมีคณะกรรมการการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำเนินงานของรัฐสภา คณะกรรมการมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการออกกฎหมายและในการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ซึ่งเท่าที่กฎหมายพื้นฐานกำหนดปรากฏตามมาตรา 45 ก. และ 45 ค. กล่าวคือ กำหนดให้มีคณะกรรมการต่างประเทศ กลาโหม และรับเรื่องราวร้องทุกข์ส่วนคณะกรรมการที่ไม่ได้กำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติมีการตั้งกันขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการการปกครอง และคณะกรรมการกฎหมาย²⁴

4.2.3 จำนวน ส.ส. ของสหพันธรัฐ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรของสหพันธรัฐมีจำนวนผู้แทนราษฎรได้ 656 คน จะประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้ง ซึ่งแบ่งออกเป็น 328 เขตเลือกตั้งหรือกิ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้สามารถเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน กับประเภทที่ได้รับเลือกตั้งตามสัดส่วนของแต่ละพรรคการเมืองได้คะแนน โดยกำหนดจากสัดส่วนจำนวนที่นั่งเต็ม ลบด้วยจำนวนผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งที่แต่ละพรรคได้รับ ผลต่างที่ได้รับคือจำนวนผู้แทนประเภทที่ 2 นี้ ซึ่งจะชดเชยที่นั่งให้ตามลำดับที่ในบัญชีที่ได้จัดทำไว้ ผู้แทนทั้งสองประเภทนี้มีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ ในทางปฏิบัติจำนวนรวมของสมาชิกสองประเภทนี้อาจจะเกินจำนวน 656 คนได้ เมื่อผู้สมัครของบางพรรคในบางมลรัฐชนะการเลือกตั้งเกินสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับ พรรคนั้น ๆ ก็จะได้นำชื่อผู้แทนราษฎรในบัญชีของพรรคมาใส่ให้ครบตามสัดส่วนของตน ฉะนั้นเมื่อนำผู้แทน 2 ประเภทของมลรัฐนั้นมารวมกัน จึงจะมีผู้แทนราษฎรเกินจำนวนได้

²⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 86 – 87.

4.3 กฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

4.3.1 เนื้อหาและภารกิจของการเลือกตั้งในนิติรัฐ

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการปกครองในนิติรัฐที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยก็คือ จะต้องมีสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเป็นหลักในการปกครองประเทศ สภาฯ ดังกล่าวนี้จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามระยะเวลาที่กำหนด การใช้สิทธิใช้เสียงของประชาชนโดยการลงคะแนนเลือกตั้ง ส.ส. นี้ นับได้ว่าเป็นจุดสุดยอดของกระบวนการสร้างความคิดเห็นและเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนในแต่ละวาระของการเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วการเลือกตั้งยังเป็นการทำประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชน (กฎหมายพื้นฐานมาตรา 20 อนุมาตรา 20 อนุมาตรา 2) ให้ปรากฏเป็นรูปธรรมแก่สายตาประชาชน การเลือกตั้งในฐานะที่เป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุดของการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศไทย จึงนับเป็นขั้นตอนหลักสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญเยอรมันนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันได้อธิบายไว้ว่าการออกเสียงของพลเมือง เพื่อแสดงเจตจำนงออกมาว่าบุคคลใดสมควรที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในสภาแทนตนในช่วงเวลา 4 ปี จากนั้นไป ทั้งนี้โดยเป็นการแสดงเจตจำนงของพลเมืองผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดอย่างเป็นเอกภาพในฐานะที่เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตย และการแสดงเจตจำนงของพลเมืองเช่นนี้ สำหรับระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมเป็นการแสดงออกของประชาชนต่อองค์กรของรัฐมิใช่เป็นการแสดงออกของรัฐต่อประชาชน ฉะนั้นประชาชนจึงต้องมีทางเลือกระหว่างผู้สมัครหลาย ๆ คน ที่เป็นตัวแทนของความคิดทางการเมืองที่แตกต่างกัน การยอมรับความแตกต่างกันในทางความคิดนี้นับเป็นจุดเด่นที่สุดของประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือ หลักความจริงที่ว่าความแตกต่างกันในทางความคิดนั้นเป็นธรรมชาติของทุกสังคมในสังคมเสรีประชาธิปไตยจึงมีการแสวงหากฎเกณฑ์ในการที่จะจัดการและให้ความเป็นธรรมกับแนวความคิดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม โดยที่แม้แต่ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยก็ได้รับความคุ้มครองและได้รับโอกาสที่จะมีปากมีเสียงในสภาผู้แทนได้ ผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจะเป็นผู้แทนของชาวเยอรมันทั้งประเทศ โดยไม่อยู่ภายใต้คำสั่งใด ๆ หรือการมอบหมายงานของผู้หนึ่งผู้ใด หากแต่ปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนราษฎรภายใต้ตามสำนึกในหน้าที่ของตนเอง (มาตรา 38 I GG)²⁵

²⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ", วารสารกฎหมาย 2 : 159.

การเลือกตั้งของประชาชนนอกจากจะเป็นการให้ความชอบธรรมแก่อำนาจรัฐที่ได้รับเลือกมาแล้ว ยังเป็นการควบคุมการดำเนินงานที่ผ่านมาของสภาผู้แทนอีกด้วย แต่เนื่องจากการเลือกตั้ง ส.ส.เป็นการให้ความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ ในการรวบรวมกลุ่มบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่นิติบัญญัติซึ่งเป็นหน้าที่หลักของการปกครอง ฉะนั้นการเลือกตั้งที่ดีจึงควรส่งผลให้มีสภาที่เข้มแข็งที่สามารถตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพเข้าทำการบริหารประเทศได้ด้วย

4.3.2 หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งตามกฎหมายพื้นฐาน ²⁶

กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดไว้ในมาตรา 38 อนุมาตรา 1 ประโยคแรกว่า ส.ส. เยอรมัน (Bundestag) ย่อมได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป, โดยตรง, โดยเสรี, โดยเสมอภาค และโดยลับ มาตรา 28 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ก็กำหนดทำนองเดียวกันสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ดังนั้นเมื่ออ่านประกอบกับมาตรา 20 อนุมาตรา 3 ของกฎหมายพื้นฐานซึ่งกำหนดให้กฎเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญนั้นผูกพันอำนาจรัฐทั้งปวง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ จึงตีความให้หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้มีสถานะ เช่น สิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับกับการลงคะแนนหรือการลงมติทางการเมืองทุกประเภท ²⁷

โดยหลักแล้ว หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งเหล่านี้ใช้ได้สำหรับการเลือกตั้งในทุกขั้นตอน กล่าวคือ ตั้งแต่การเตรียมการเลือกตั้ง การเลือกตั้ง การนับคะแนนและการคิดคะแนนให้เป็นผลของการเลือกตั้ง และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะเน้นการบังคับใช้หลักเกณฑ์นี้เป็นพิเศษกับการใช้สิทธิทั้งในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการใช้สิทธิรับเลือกตั้ง ²⁸ นักวิชาการทางกฎหมายมหาชนส่วนใหญ่ รวมทั้ง Prof. Dr.Klaus Stern ²⁹ ด้วย จึงจัดให้หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งนี้เป็นสิทธิ

²⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 21 – 29.

²⁷ BVerfGE47, 253 (276f.) 49, 15(19) รวมทั้งการเลือกตั้งตัวแทนต่าง ๆ ของผู้พิพากษา [BVerfGE 66,270 (29)] และองค์กรในมหาวิทยาลัย 39,247 (24).

²⁸ BVerfGE 11,266 (272) ; 57,43 (56) .

²⁹ K.Stem, Staatsrecht de Bundesrepublik Deutschland, Bd 1, 2 Aufl, Munchen 1984,S 321

เรียกร้องตามกฎหมายมหาชนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยที่สิทธิเรียกร้องนี้มีฐานะเท่ากับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีฐานะเช่นเดียวกับสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งแม้จะไม่ถูกบัญญัติอยู่ในกลุ่มสิทธิขั้นพื้นฐาน³⁰ แต่หากธรรมเนียมปฏิบัติและตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์แล้ว สิทธิเหล่านี้ก็คือสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองนั่นเอง³¹ ซึ่งการกระทำที่ขัดต่อหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้ง จึงถือเป็นสาเหตุให้ฟ้องในการเลือกตั้งเป็นโมฆะได้ แต่อย่างไรก็ตาม ศาลจะสั่งให้การเลือกตั้งเป็นโมฆะก็ต่อเมื่อการกระทำดังกล่าวถึงขนาดทำให้ผลการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงไป หรืออาจทำให้ผลของการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงได้

4.3.2.1 หลักความทั่วไปของการเลือกตั้ง (Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl)

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้อนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ให้ความหมายว่า โดยหลักแล้ว ผู้ที่ถือสัญชาติเยอรมันทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้ง กฎหมายเลือกตั้งไม่อาจที่จะจำกัดสิทธิคนเหล่านี้ โดยอ้างสาเหตุความเป็นพลเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือสังกัดกลุ่มภาษาใดภาษาหนึ่งและไม่อาจจำกัดสิทธิโดยอาศัยข้อพิจารณาทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าในแง่ของเพศ เผ่าพันธุ์ ชาติพันธุ์ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ จำนวนภาษีที่จ่าย การถือสิทธิสถานะทางการศึกษา หรือทางอาชีพ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อนำมาเป็นเกณฑ์ตัดสินว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือไม่³² ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนต้องสามารถใช้สิทธิของตนได้ หากมีความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากนี้แล้วศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังตีความต่อไปว่าหลักที่ว่า การเลือกตั้งต้องเป็นไปโดยทั่วไปนี้ เป็นหลักเกณฑ์ย่อยที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ใหญ่หลักเกณฑ์หนึ่ง คือ หลักความเสมอภาคซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 อนุมาตรา 1 ของกฎหมายพื้นฐาน โดยที่หลักความทั่วไปของการเลือกตั้งจะเน้นที่รูปแบบเป็นพิเศษพลเรือนทุกคนต้องสามารถที่จะใช้สิทธิโดยเท่าเทียมกันตามรูปแบบเท่าที่จะเป็นไปได้³³ และการใดที่ขัดต่อหลักความทั่วไปของการเลือกตั้งย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคตามมาตรา 3 อนุมาตรา 1 แห่งกฎหมายพื้นฐานด้วยเสมอ³⁴

³⁰ สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันตามมาตรา 1 อนุมาตรา 3 ของกฎหมายขั้นพื้นฐาน (GG) บัญญัติให้มีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการโดยตรงเช่นเดียวกับกฎหมาย

³¹ BVerfGE 1, 208 (242) ; 51, 222 (234)

³² BVerfGE 15, 165 (166f.).

³³ BVerfGE 28, 220 (225) ; 60, 162 (167).

³⁴ BVerfGE 1, 208 (242) ; 36, 139 (141).

ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า จะไม่มีการจำกัดสิทธิใด ๆ ได้เลย เพียงแต่ว่าการจำกัดสิทธิซึ่งเป็นการขัดต่อหลักความทั่วไปของการเลือกตั้งนี้ จะทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นที่อธิบายได้ กล่าวคือตามเนื้อหาแล้วต้องทำเช่นนั้น และการกระทำนั้นมีเหตุผลที่ดีสนับสนุน

4.3.2.2 หลักการเลือกตั้งโดยตรง (Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl)

การเลือกตั้งจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเลือกตั้งข้อนี้ เมื่อการลงคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่เป็นตัวกำหนดว่าผู้ใดจะได้เข้าไปนั่งในสภาผู้แทนราษฎร³⁵ และโดยวิธีนี้เท่านั้นที่จะกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชน

หลักอันนี้มิได้ห้ามเฉพาะการเลือกตัวแทน เพื่อที่จะให้ตัวแทนไปลงคะแนนเลือกผู้แทนอีกทีหนึ่งเท่านั้น แต่ห้ามทุกองค์การที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเลือกผู้แทนตามอำเภอใจของตนเอง³⁶ ฉะนั้นในการเลือกตั้งแต่ละครั้งคะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงที่ลงไปจะต้องกำหนดได้แน่นอนว่าจะเป็นผู้สมัครคนใดและเมื่อลงคะแนนไปแล้วก็ไม่มีผู้ใดที่จะมีอิทธิพลต่อผลของการเลือกตั้งได้อีก นอกจากการใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์มาคำนวณตัวเลขของจำนวนคะแนนเสียงเท่านั้น สำหรับการเลือกตามบัญชีเลือกตั้งที่ผู้ลงคะแนนเสียงไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดตัวบุคคลในบัญชี ผู้ลงคะแนนอาจประสงค์จะเลือกเพียงบุคคลเดียว แต่ก็ต้องเลือกบุคคลอื่นที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อเดียวกันด้วย กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ตัดสินว่า การเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อนั้น ไม่ขัดต่อการเลือกตั้งโดยตรงตราบเท่าที่บัญชีรายชื่อบุคคลต่าง ๆ เป็นที่แน่นอน กล่าวคือ ผู้เลือกทราบล่วงหน้าว่าหากลงคะแนนเสียงของตนให้แก่บัญชีรายชื่อนี้แล้วจะช่วยให้บุคคลที่ตนทราบชื่อแล้วเข้าสู่สภาได้ โดยที่ไม่มีองค์การอื่นใดมาทำหน้าที่ตัดสินแทนอีกชั้นหนึ่ง³⁷

4.3.2.3 หลักการเลือกตั้งโดยเสรี (Grundsatz der Freiheit der Wahl)

หลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญของการเลือกตั้ง ซึ่งหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปตามหลักนี้แล้วหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้ออื่น ๆ ก็จะหมดความหมายไปโดยปริยาย³⁸ และการเลือกตั้งนั้นก็ไม้อาจเรียกได้เลยว่าเป็นการเลือกตั้งในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลักการเลือกตั้งโดยเสรีหมายความว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคน ย่อมใช้สิทธิของตนได้โดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจ หรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจ

³⁵ BVerfGE, 3,45 (49f.).

³⁶ BverfGE 3,45 (50f.); 47,253 (27f.).

³⁷ BVerfGE3, 45 (50) ; 21,355f. ; 47.253 (281,283) .

³⁸ Klavs Stern, a.a.o.,s. 314ff.

ไม่ว่าการใช้สิทธิพลเหล่านี้จะมาจากฝ่ายใดทั้งสิ้น และระหว่างการเลือกตั้งหรือแม้แต่ภายหลังการเลือกตั้ง ก็ห้ามมิให้มีการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปใด³⁹ ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง ต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระในกระบวนการสร้างความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย

หลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งข้อนี้คลุมถึงการเตรียมการเลือกตั้ง และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคลุมถึงการหาเสียงเลือกตั้งด้วย สำหรับสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำตัดสินว่า การกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้⁴⁰ และสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะมีลักษณะเสรีได้ก็ต่อเมื่อการคัดเลือกสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้ง กระทำในที่ประชุมสมาชิกพรรคหรือที่ประชุมกลุ่มการเมืองที่จะส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในการสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งย่อมหมายความว่า การเลือกผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้นจะมอบหมายให้ คณะกรรมการพรรคเป็นผู้ตัดสินแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นโดยการกำหนดของกฎหมายหรือ เป็นในทางข้อเท็จจริง⁴¹ สำหรับการใช้สิทธิพลโดยการใช้กำลังบังคับหรือทำให้เกิดความกดดันทางจิตใจ ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น โดยทั่วไปแล้วก็หมายถึงการกระทำต่าง ๆ หรือเป็นการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ หรืออำนาจทางสังคมที่เหนือกว่าเช่น ขวดยโอกาสจากการที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอยู่ในสภาพที่ต้อง พึ่งพาอาศัยตนอยู่ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงนั้นต้องลงคะแนนเสียงไปในทางใดทางหนึ่งตามความต้องการ ของผู้ที่ขวดยโอกาสนั้น การกระทำดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระทำที่เข้าองค์ประกอบของความผิดตาม ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มาตรา 108 ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกขู่เข็ญ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง มาตรา 108 เอ (ความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงผู้มีสิทธิออกเสียงตั้ง) และมาตรา 108 บี (ความผิดเกี่ยวกับการให้สินบนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง) แล้ว การกระทำเหล่านี้ยังเป็นเหตุให้ฟ้องให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้ง นั้น ๆ เป็นโมฆะได้อีกด้วย หากเป็นที่พิสูจน์ได้ว่า การกระทำนั้นมียุทธพลจนทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกไม่สามารถต้านทานความกดดันนั้น และไม่อาจจะตัดสินใจเลือกอย่างเสรีได้⁴² และการกระทำที่เป็นการ ฝ่าฝืนต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสรีนี้ ย่อมขัดต่อหลักทั่วไปของความเสมอภาคตามมาตรา 3 ของ กฎหมายขั้นพื้นฐานของเยอรมันเสมอ⁴³

³⁹ BVerfGE 7,63(69) ; 66,369 (380).

⁴⁰ BVerfGE 41, 399 (417) ; 47,253 (282).

⁴¹ BVerfGE 47, 253 (282f.).

⁴² BVerfGE 66,369 (380,384) .

⁴³ W.Schreiber, Handbuch des Deutschen Wahlrechts, Bd. S. I, 66.

4.3.2.4 หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค (Grundsatz der Gleichheit der Wahl)

หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของการเลือกตั้งที่มีความสำคัญในทางปฏิบัติมากที่สุด กล่าวคือการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เพื่อขอให้ศาลสั่งให้กฎหมายเลือกตั้งฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นโมฆะนั้น โจทย์ก็มักจะอ้างว่ากฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้เสมอ หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักความทั่วไปของการเลือกตั้ง และการให้หลักความทั่วไปของการเลือกตั้งมีความสมบูรณ์ขึ้นในแง่ที่ทำให้คะแนนเสียงแต่ละคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้มีโอกาสส่งผลในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นแล้วหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้ยังช่วยเสริมหลักการเลือกตั้งโดยเสรีอีกด้วย หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 38 อนุมาตรา 1 สำหรับการเลือกตั้งสภาผู้แทนแห่งสหพันธ์ และในมาตรา 28 อนุมาตรา 1 สำหรับการเลือกตั้งระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น โดยที่หลักความเสมอภาคของการเลือกตั้งมุ่งเน้นเป็นอันดับแรกคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคน ควรจะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตนเพื่อแสดงความมีส่วนร่วมของตนในอำนาจรัฐได้ โดยที่มีความเท่าเทียมกันตามรูปแบบมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ สำหรับคำว่าความเท่าเทียมกันตามรูปแบบหรือความเท่าเทียมกันตามกฎหมายนั้น Prof. Dr. Heinrich Triepel (ค.ศ. 1868-1942) ได้เคยเสนอให้แยกพิจารณาให้ดีกับคำว่าความสมดุล โดยที่ "ความสมดุลนั้นตามรากศัพท์แล้ว หมายถึงความเท่ากันของแรงหรืออำนาจภายนอก แต่ความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย หมายถึง ความเท่าเทียมกันในแง่ของการมีสิทธิต่าง ๆ และการมีโอกาสที่จะใช้สิทธิต่าง ๆ เหล่านั้น สิทธิที่จะเรียกร้องความเสมอภาคตามกฎหมายนั้นหมายถึงสิทธิที่จะเรียกร้องความเท่าเทียมกันในการที่จะมีสิทธิต่าง ๆ ได้ ถึงแม้ว่าจะมีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทั้งหมดนี้ก็มาจากความคิด ง่าย ๆ ที่ว่าหลักการ ความเสมอภาคในทางกฎหมายนั้นจะไร้ประโยชน์ไปทันที หากว่าบุคคลทุกคนมีอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคมเท่าเทียมกันทุกกรณี"⁴⁴ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เพื่อขอให้ศาลสั่งกฎหมายเลือกตั้งฉบับใด ฉบับหนึ่งไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเลือกตั้งของสหพันธ์หรือของมลรัฐ โจทย์ก็มักจะอ้างว่ากฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อหลักการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐ และขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคนี้เสมอ สำหรับความเสมอภาคในการเลือกตั้งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์อธิบายว่า คะแนนเสียงแต่ละคะแนนที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนลงไป จะต้องมีความเท่ากับคะแนนของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งคนอื่น ๆ เสมอ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงกรอบของระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบด้วย⁴⁵ ในวิชาการกฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันจึงมีการแบ่งการพิจารณาค่าของคะแนนเสียงแต่ละคะแนนออกเป็น 2 แ่ง

⁴⁴ Heinrich Triepel, Die Hegemonie, Stuttgart, 1938, S. 21.

⁴⁵ BVerfGE 1,208 (248) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของเยอรมันเห็นว่าทั้งระบบการเลือกตั้งเสียงข้างมากรอบเดียว ดังที่ใช้อยู่ในอังกฤษและระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนต่างก็สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามก็มีความพยายามที่จะพิสูจน์ว่า ระบบแรกนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น H. Meyer, supra note 11, S.223f.

กล่าวคือ คะแนนเสียงในแง่ของค่าการนับ (Zahlwert) กับคะแนนเสียงในแง่ของค่าการส่งผลออกมาเป็น ผู้แทน (Erfolgswert) โดยระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียว จะให้เฉพาะค่าการนับเท่านั้น ที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนของผู้ออกเสียงแต่ละคน จะถูกนับเป็นหนึ่งเท่ากัน แต่ระบบนี้จะให้ ค่าการส่งผลของคะแนนแต่ละคะแนนออกมาเป็นผู้แทนในสภาที่ไม่เท่าเทียมกัน เพราะคะแนนที่ลงให้กับ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่ 2 และถัด ๆ มาจะสูญเปล่า ขณะที่คะแนนที่ลงให้กับผู้สมัคร รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนรวมเป็นที่หนึ่งเท่านั้นที่จะส่งผลให้ผู้แทนผู้นี้เข้าสู่สภาได้ ขณะที่ระบบการเลือกตั้ง ตามสัดส่วนให้ได้ทั้งการนับและการส่งผลที่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ คะแนนเสียงที่ลงไปแม้จะมีได้ลงให้ กับพรรคที่ได้คะแนนรวมมากที่สุดในเขตนั้น ก็ยังช่วยผลักดันให้พรรคที่ได้รับคะแนนนั้น ไปส่งผู้แทนเข้า สภาได้ตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของ เยอรมันจึงได้พัฒนาหลักความสอดคล้องกับระบบขึ้นมา⁴⁶ กล่าวคือ หากการเลือกตั้งส่วนใด ใช้ระบบ การเลือกตั้งแบบใดก็จะต้องดำเนินการเลือกตั้งให้สอดคล้องกับระบบที่ใช้ในนั้น จะนำมาตรฐานของระบบการ เลือกตั้งแบบหนึ่งมาอ้างเป็นข้ออ้าง เพื่อลดมาตรฐานของระบบการเลือกตั้งอีกแบบหนึ่งไม่ได้ หลักการ เลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในสภา ให้แก่พรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการของพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมันใช้ หลักความเท่าเทียมกันในแง่ของโอกาสซึ่งเป็นหลักที่พัฒนาต่อมาจากหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคส่วน หนึ่งโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ชี้ชัดว่าการประกันโอกาสที่เท่าเทียมกันในแง่ของการหาเสียงเลือกตั้งนั้น เป็น ปัจจัยสำคัญสำหรับกระบวนการสร้างความเห็นและเจตจำนงทางการเมืองอย่างเป็นอิสระของประชาชน ตามกฎหมายพื้นฐาน⁴⁷ และหลักความเท่าเทียมกันในแง่ของโอกาสนี้กำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรค และผู้สมัครอิสระทุกคน “มีโอกาสเท่าเทียมกันในการหาเสียงและในทุกขั้นตอนของการเลือกตั้ง เพื่อให้มี โอกาสที่เท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อรับคะแนนเสียงจากประชาชน”⁴⁸ หลักความเท่าเทียมกันในแง่ของ โอกาสนี้มีบทบาทอย่างมากในการหาเสียง เพราะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณากรณีการแบ่งเวลาให้หา เสียงทางวิทยุ โทรทัศน์ของรัฐ การอนุญาตให้ใช้ห้องประชุมหรือสถานที่สาธารณะในการหาเสียง การปิด ไปสเตอร์หาเสียงตามท้องถนน ตลอดจนการชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่รัฐจ่ายให้แก่พรรคการเมือง ต่าง ๆ

⁴⁶ BVerfGE 1,208 (246) .

⁴⁷ BVerfGE 44,125 (145) ; 51, 222 (235).

⁴⁸ BVerfGE 47,198 (226).

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะได้เคยตัดสินไปแล้วว่า ทั้งระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากรอบเดียวที่ใช้อยู่ในประเทศสหราชอาณาจักร และระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนนั้นต่างก็สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเยอรมันด้วยกันทั้งสองระบบ แต่อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายรัฐธรรมนูญยุคหลัง ๆ มีแนวโน้มที่จะคล้อยไปในทางที่ว่า ระบบการเลือกตั้งที่กีดกันพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็ก ซึ่งรวมถึงระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากด้วยนั้น น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญเยอรมัน โดยแนวความเห็นเช่นนี้มีข้อเสนอสนับสนุนทางวิชาการจากผลงานทางวิชาการเพื่อขอตำแหน่งระดับศาสตราจารย์ของ Dr.Hans Meyer ซึ่งพยายามชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนแต่ละคนเป็นตัวแทนของท้องถิ่นและต่างเป็นอิสระแก่กันนั้น ได้ถูกแทนที่ด้วยการเป็นตัวแทนของแนวความคิดทางการเมืองและผลประโยชน์ต่าง ๆ สมดังคำกล่าวของ Mirabeau ในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศสที่ว่ารัฐสภาควรเป็นภาพในกระจกเงาที่สะท้อนความสัมพันธ์ในรัฐอย่างได้สัดส่วน ในสภาพการณ์เช่นนี้ความชอบธรรมของระบบการเลือกตั้ง จึงต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเท่าเทียมกันของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีผู้แทน ซึ่งความเท่าเทียมกันเช่นนี้ไม่อาจพบได้ในระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากที่อ้างกันว่าสามารถสร้างระบบสองพรรคได้นั้น แท้ที่จริงแล้วเป็นไปในทางกลับกัน กล่าวคือ จะต้องมีการมีระบบสองพรรคอยู่ก่อน แล้วระบบการเลือกตั้งตามเสียงข้างมากจึงจะใช้ได้ผลในแง่ที่ให้การเลือกตั้งเท่ากับเป็นการเลือกรัฐบาลได้ หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน กล่าวคือ รวมทั้งการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในรัฐสภาให้แก่พรรคต่าง ๆ

4.3.2.5 หลักการเลือกตั้งโดยลับ (Grundsatz der geheimen Wahl)

หลักการเลือกตั้งโดยลับเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย และเป็นตัวค้ำยันหลักการเลือกตั้งโดยเสรี เพราะหากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ หลักการเลือกตั้งโดยลับนี้ให้ความคุ้มครองทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนและผลประโยชน์ส่วนรวมด้วยในขณะเดียวกันข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมา เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักการนี้ จึงมีลักษณะบังคับตามหลักการเลือกตั้งโดยลับแล้วจะต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้ใดทราบได้เลยว่า ผู้ลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร แม้ว่าผู้เลือกเองจะไม่ประสงค์ให้การเลือกของตนเป็นความลับ ก็ไม่อาจปฏิเสธหลักนี้ได้ และต้องดำเนินการเลือกตั้งของตนไปตามข้อบังคับทั้งหลายที่ออกมาเพื่อการรักษาความลับของการเลือกตั้งทุกประการ ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจได้ว่าผู้เลือกตั้งปลอดจากการถูกข่มขู่ ซึ่งอาจจะมีขึ้นภายหลังการเลือกตั้งได้

4.4 การบัญญัติหลักเกณฑ์การเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งราชอาณาจักร

สำหรับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งนั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Bundeswahlgesetz (Bundeswahlgesetz ใช้ชื่อย่อว่า BWG) ซึ่งยึดยึดหลักการว่า คะแนนเสียงของประชาชนทุกคนจะต้องมีผลต่อการจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประสานกับความนิยมสูงสุดในตัวบุคคลของแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยจะแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร⁴⁹

ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ 2 ประเภท (มาตรา 4 BWG) คะแนนเสียงประเภทแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก (มาตรา 5 BWG) คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมือง (มาตรา 27 I BWG) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะคิดคำนวณจากคะแนนเสียงประเภทที่สองว่า พรรคการเมืองพรรคใดได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราร้อยละเท่าใดของผู้มาเลือกตั้งทั้งหมด พรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไปเท่านั้นจึงจะมีที่นั่งของ ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร หรือมิเช่นนั้น จะต้องชนะการเลือกตั้งอย่างน้อยที่สุด 3 เขตเลือกตั้งในคะแนนเสียงประเภทแรก จึงจะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ส่วนจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่อีกนั้น ทางพรรคการเมืองนั้นก็จะจัดหาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนราษฎรให้ได้ที่สุด รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมาธิการในการพิจารณาว่าร่างกฎหมายและการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ด้วย⁵⁰ ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดเป็นลำดับต่อไป

⁴⁹ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ" วารสารกฎหมาย 2 : 159.

⁵⁰ Konrad Hesse. Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 12. Aufl., Heidelberg Karlsruhe. S. 239 – 241., อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาววงศ์ "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ". หน้า 159.

4.5 ระบบการเลือกตั้งแบบผสมผสานตามกฎหมายเลือกตั้งเยอรมันในปัจจุบัน

4.5.1 ระบบการเลือกตั้งแบบผสมของเยอรมัน (Personalized Proportional Representation)

ระบบการเลือกตั้งในประเทศเยอรมันเป็นระบบที่ค่อนข้างจะเข้าใจยาก สำหรับผู้ที่ไม่คุ้นเคยและยังไม่มี การเผยแพร่ทางวิชาการอย่างแพร่หลาย ซึ่งได้พยายามค้นคว้าจากหนังสือที่นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิได้เขียนไว้ จึงจะขอสรุปเฉพาะหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ ดังนี้

4.5.1.1 ระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมัน เรียกว่า "ระบบการมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ" (Personalized Proportional Representation)

ระบบการมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วนโดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบ เป็นระบบที่คิดยากกว่าระบบสัดส่วนอย่างง่าย ซึ่งหมายถึงว่าถ้าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงร้อยละเท่าใด ก็ได้จำนวนที่นั่งไปเท่านั้น ส่วนระบบเยอรมันใช้หลักการของสัดส่วนเป็นหลักใหญ่ แต่ก็ยอมรับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งด้วย ตามกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 4 ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคน มีคะแนนเสียง 2 คะแนนเสียง โดยแต่ละคะแนนเสียงมีลักษณะดังนี้

ก. คะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งของตน เนื่องจากแต่ละเขตมีตัวแทนในสภาได้ 1 คน

ข. คะแนนเสียงที่ 2 เป็นคะแนนเสียงที่ใช้ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีใดบัญชีหนึ่งที่ตนมีความนิยมในอุดมการณ์ ซึ่งอาจไม่ใช่พรรคเดียวกับคะแนนที่ลงให้บุคคล⁵¹

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะมีคนละ 2 คะแนนเสียง แต่เมื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์แล้ว ก็เท่ากับว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ทั้งนี้เพราะในท้ายที่สุดแล้วตัวกำหนดจริง ๆ คือคะแนนเสียงที่สอง ซึ่งทำหน้าที่ชดเชยให้พรรคต่าง ๆ มีที่นั่งตามสัดส่วนคะแนนเสียงที่ตนได้รับจริง ๆ

4.5.1.2 การเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองตามระบบสัดส่วน

พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้าร่วมการเลือกตั้ง มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมัครในนามของตนได้ในระดับมลรัฐเท่านั้น (ไม่มีบัญชีรายชื่อระดับสหพันธ์) แต่ในการคิดคะแนนเพื่อแบ่งสรร

⁵¹ อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, หน้า 261.

ที่หนึ่งจะต้องเอาคะแนนที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศมารวมกันทั้งหมด การให้เสนอบัญชีรายชื่อระดับมลรัฐนี้ มีข้อดีทำให้มีการกระจายอำนาจการบริหารพรรคไปสู่ท้องถิ่น แต่ถ้าหากมีการใช้บัญชีระดับประเทศแล้ว จะทำให้กรรมการกลางของพรรคจะมีอำนาจมากเกินไป⁵²

4.6 การสมัครรับเลือกตั้ง

4.6.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้ง

การสมัครเข้ารับการเลือกตั้งในเยอรมันนั้น โดยหลักแล้วใช้วิธีการเสนอชื่อบุคคลที่ทางพรรคการเมืองเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งเห็นได้ชัดในกรณีการเสนอชื่อรวมเป็นบัญชีรายชื่อระดับรัฐ ซึ่งจะกล่าวถึงในระดับต่อไป แต่สำหรับการเลือกตั้งในแต่ละเขตนั้นมีข้อยกเว้นเล็กน้อยคือ นอกจากจะมีผู้สมัครที่พรรคการเมืองเสนอชื่อแล้ว ยังมีผู้สมัครประเภทที่ยื่นสมัครเองอีกด้วยในกรณีนี้ กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน ก็ยังไม่ละทิ้งแนวความคิดที่จะต้องให้ผู้เสนอชื่อบุคคลนั้นเข้าสมัครรับเลือกตั้ง จึงกำหนดว่าผู้สมัครที่ยื่นสมัครเอง (ไม่สมัครในนามของพรรคการเมือง) จะต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อพร้อมลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีใบรับรองจากนายทะเบียนว่าอยู่ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ จำนวนอย่างน้อย 200 คน ที่สนับสนุนตน เว้นแต่ผู้สมัครจะเป็นชนกลุ่มน้อย (กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 20 อนุมาตรา 3)

ข้อที่น่าสังเกตสำหรับการสมัครรับเลือกตั้งประการหนึ่งก็คือ ในการสมัครนั้นรัฐจะไม่เก็บค่าธรรมเนียมการสมัคร ทั้งยังมีเงินอุดหนุนช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งหากผู้สมัครได้รับคะแนนเสียงถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้และทั้งนั้นสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า การสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นการช่วยผดุงไว้ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนหนึ่ง การช่วยลดภาระในทางการเงินของผู้สมัคร ก็จะเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะสนับสนุนให้ได้คนดีเข้ามาแข่งขันกันมาก ๆ

มาตรา 48 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน บัญญัติว่า "ไม่ว่าผู้ใดก็ตามที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเข้ามารับตำแหน่งและหน้าที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะถูกกีดกันไม่ได้ การเลิกสัญญาจ้างหรือปลดผู้นั้นออกโดยเหตุผลข้างต้นถือเป็นการกระทำอันมิชอบ" บทบัญญัติตามมาตรานี้เป็นการเปิดประตูให้กว้างไว้สำหรับผู้ที่จะเข้าไปทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนโดยมีมาตรการการสนับสนุนตาม มาตรา 48 อนุมาตรา 1 แห่งกฎหมายพื้นฐาน

⁵² W.Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1986, S.144 f., 154.

ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดก็ตามที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิลาพักงานเพื่อเตรียมการเลือกตั้ง"

จากบทบัญญัติดังกล่าว เปิดโอกาสให้ข้าราชการซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญให้มีสถานภาพของความเป็นข้าราชการตลอดอายุขัยของตน สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนได้ เพราะการกำหนดให้ข้าราชการไม่สามารถสมัครได้ (ineligible) ย่อมขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 48 อนุมาตรา 2 ดังกล่าวข้างต้น แต่อย่างไรก็ตามจากสถานะของความเป็นข้าราชการย่อมมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในกฎหมายว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของเยอรมัน มาตรา 5 และมาตรา 7 จึงบัญญัติให้ข้าราชการที่เข้ารับตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดจากอำนาจหน้าที่เดิมของตน ตลอดวาระการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนนั้น ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ว่าการดำรงตำแหน่งทั้งสองทางพร้อมกันย่อมเป็นสิ่งที่ไปด้วยกันไม่ได้ (incompatibility) ต่อเมื่อพ้นวาระแล้ว จึงสามารถกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบเดิมหรือไม่ต่ำไปกว่าเดิมได้

หลักเกณฑ์ตามมาตรา 48 นี้ จึงเท่ากับเป็นการยกระดับบุคคลที่เสนอตัวเข้าทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎร อันเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่งยวดและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีทางเลือกมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

4.6.2 พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

4.6.2.1 การประกันเสรีภาพและจดทะเบียนพรรคการเมือง

กฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Grundgesetz) มีบทบัญญัติ ประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 21 อนุมาตราแรกประโยคที่สอง) และกฎหมายพรรคการเมืองก็ได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแต่อย่างใด * แต่ให้กำหนดเพียงว่าพรรคการเมืองนั้น ต้องมีอิทธิพลในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองให้แก่ประชาชน และคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของพรรคการเมืองให้แก่ประชาชน และคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของพรรคในแง่ของขนาด ความเป็นปึกแผ่นของการจัดองค์การจำนวนสมาชิก เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายเลือกตั้งก็ปฏิบัติต่อพรรคการเมืองตามความสำคัญของพรรค กล่าวคือ พรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ ไม่ถึง 5 คน จะต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรรคการเมืองจาก

* พรรคการเมืองใหญ่ ๆ เท่านั้นจึงจะสามารถจดทะเบียนสมาคมได้

คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์เสียก่อน จึงจะมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง โดยต้องยื่นใบสมัครพร้อมกับบัญชีรายชื่อ ที่มีลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่สนับสนุนพรรคอย่างน้อย 200 คน สำหรับการยื่นบัญชีเลือกตั้งในรัฐใดรัฐหนึ่งจะต้องมีรายชื่อผู้สนับสนุนอย่างน้อยเศษหนึ่งส่วนพัน ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งคราวก่อนภายในรัฐนั้น แต่ต้องไม่เกิน 2,000 คน

4.6.2.2 กรณีพรรคการเมืองได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5

พรรคจะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จึงจะมีสิทธิ ส่งผู้แทนในบัญชีของพรรคเข้าสภา ข้อนี้เป็นผลจากกฎหมายเลือกตั้งของสหพันธรัฐและมลรัฐทุกรัฐที่ได้ตั้งเกณฑ์เช่นนี้ไว้ และศาลรัฐธรรมนูญได้ตัดสินว่าเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ทั้งนี้ เว้นแต่การมีตัวแทนของชนเชื้อชาติส่วนน้อยของบางรัฐ เช่น ชนชาติเดนมาร์กใน มลรัฐเซสสิก-โฮลสไตน์

กฎหมายเปอร์เซ็นต์นี้มีผลให้พรรคเล็กๆ น้อย ๆ เกิดขึ้นได้ยาก แม้แต่เดิมที่มีพรรคเล็ก ๆ อยู่บ้างแล้วก็ต้องยุบหายไป เช่น ในการเลือกตั้งครั้งที่ 10 เมื่อปี 1949 มีพรรคเล็ก ๆ ได้ที่นั่งถึง 27.9% (97 ที่นั่ง) แต่นับจากนั้นมานักน้อยลงเรื่อย ๆ จนในการเลือกตั้งครั้งที่ 20 เมื่อปี 1983 ก็ได้รับเลือกเพียง 0.4% (ไม่ได้ที่นั่งเลย)

ในขณะเดียวกันกฎนี้ทำให้พรรคใหญ่ 3-4 พรรค มีความมั่นคงยั่งยืน คือ (1) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคสนับสนุนผู้ใช้แรงงาน และมีบทบาทในสาธารณรัฐไวมาร์ และถูกฮิตเลอร์สั่งห้ามไปในปี ค.ศ. 1933 (2) พรรคคริสเตียนประชาธิปไตย (ซึ่งเป็นพันธมิตรกับพรรคคริสเตียนสังคมนิยมในมลรัฐบาวาเรีย ในการเมืองระดับชาติมาตลอด และคนส่วนมากจะนับเป็นพรรคเดียวกัน) นั้น เป็นพรรคค่อนข้างจะอนุรักษ์นิยม เดิมมีฐานทางพวกคาทอลิก แต่สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้กลายเป็นพรรคที่รวมพวกคริสเตียนทั้งคาทอลิกและโปรเตสแตนต์ (3) พรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งสืบทอดเจตนารมณ์มาจากพวกเสรีนิยม ซึ่งเคยรวมตัวกันเป็นพรรคต่าง ๆ มาก่อนปี ค.ศ.1933 ขณะนี้ก็มีฐานอยู่ทางกลุ่มนักธุรกิจขนาดย่อม อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ทั้งสามพรรคก็พยายามขยายฐานการเมืองออกไปให้กว้างขวางขึ้น เป็น "พรรคของมวลชน" ทุกสาขาอาชีพและศาสนา

แม้จะมีกฎหมายกำหนดมิให้พรรคเล็กคนนิยมน้อยมีบทบาทในสภาฯ ได้ทำให้พรรคเล็ก ๆ ทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายต้องสลายตัวไปในการเลือกตั้งระดับชาติและมลรัฐ แต่เยอรมนีก็ยังมีพรรคเล็ก ๆ ในระดับท้องถิ่นอีกมาก เรียกกันว่า "พรรคในสภาเทศบาล" พรรคเหล่านี้มีฐานคะแนนและมีนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตนโดยเฉพาะจึงไม่เกี่ยวกับพรรคระดับชาติ

อย่างไรก็ดี ระบบการเมืองเยอรมันก็เปิดโอกาสอยู่ตลอดเวลาที่จะให้บุคคลรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองได้ ดังกรณีพรรคเขียว ซึ่งเริ่มเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อต้านการมีอาวุธปรมาณูและฝาสันติ ขบวนการนี้ได้แพร่หลายมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และได้คะแนนเสียงเพียงพอที่จะเข้าสู่สภามลรัฐได้หลายรัฐมาก่อนปี ค.ศ.1983 ซึ่งเริ่มได้รับเลือกเข้ามาสู่สภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ถึง 29 ที่นั่ง และในปี ค.ศ.1987 ได้ถึง 44 ที่นั่ง เกือบเท่าพรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่งได้

48 ที่นั่ง อย่างไรก็ตามก็ดี จากการสอบถามของผู้เขียนปรากฏว่า พรรคนี้ยังจัดการบริหารภายในไม่ค่อยจะเรียบร้อยนัก ชื่อของพรรคในมลรัฐก็ต่างกัน บางแห่งเรียกว่า “พรรคทางเลือก (ใหม่ ๆ)” และมีกติกาภายในต่างกันมาก เช่น บางแห่งห้ามลงสมัครซ้ำ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้มีบทบาทบ้าง พรรคนี้เป็นพรรคของคนรุ่นหนุ่มสาว ชอบการประชุมเพื่อเดินขบวนประท้วงมากกว่าการจัดตั้งองค์กรให้ถาวร ยังเรียกได้ว่า พรรคนี้ยังเป็นการรวมตัวอยู่อย่างหลวม ๆ อนาคตจึงไม่ค่อยแน่นอน ประกอบกับพรรคใหญ่ต่าง ๆ ก็เริ่มหันมาสนใจและยอมรับแนวคิดของพรรคนี้มากขึ้น จึงอาจถูกกลืนได้⁵³

4.6.3 การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคการเมือง

กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน (Grundgesetz) กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลักการในระบบประชาธิปไตย (มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่สาม) บทบัญญัตินี้จึงครอบคลุมถึงการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองด้วย เนื่องจากการเข้าร่วมในการเลือกตั้งเป็นหน้าที่หลักของพรรคการเมือง การกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงเป็นส่วนสำคัญของระเบียบข้อบังคับภายในพรรคการเมืองด้วย และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายเลือกตั้งจึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 21 และ 27 อนุมาตรา 5 ดังต่อไปนี้

ก. มาตรา 21 กำหนดให้พรรคเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ในที่ประชุมใหญ่พรรค หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค และสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และการลงคะแนนเสียงจะต้องเป็นไปโดยลับ

ข. มาตรา 27 อนุมาตรา 5 บัญญัติให้วิธีการกำหนดลำดับบุคคลที่จะสมัครตามบัญชีรายชื่อเป็นเช่นเดียวกับการกำหนดตัวผู้สมัครในเขตเลือกตั้ง ตามมาตรา 21

เมื่อกฎหมายเลือกตั้งกำหนดไว้เช่นนี้ ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงเลือกใช้วิธีที่สะดวกแก่การปฏิบัติที่กฎหมายเปิดช่องไว้แล้ว กล่าวคือการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะกระทำในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรค ทำให้สมาชิกพรรคธรรมดา ๆ ไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดตัวผู้สมัครในนามพรรคเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้ จึงมีการศึกษาในเยอรมันเพื่อหาวิธีการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคได้มีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยได้มีผู้เสนอให้นำระบบการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา (Primaries)⁵⁴ มาใช้ในเยอรมัน แต่เมื่อมีการศึกษาระบบ Primaries กันอย่าง

⁵³ อมร รักษาสัตย์ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, หน้า 258 - 259.

⁵⁴ T.W.Madron and C.P.Chef : Political Parties in the United State, Boston 1974, p.152., อ้างถึงในบุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 35.

ละเอียดแล้ว จึงได้พบว่าเป็นการยากที่จะนำระบบนี้มาใช้ในเยอรมันอย่างได้ผล⁵⁵ เนื่องจากโครงสร้างของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา กับในเยอรมันนั้นแตกต่างกันมาก⁵⁶ ทางออกทางหนึ่งที่เป็นไปได้คือควรตัดข้อความที่ว่า "หรือในที่ประชุมตัวแทนสาขาพรรคออก ซึ่งเมื่อตัดออกแล้วการกำหนดตัวผู้ที่พรรคจะส่งสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง จะกระทำได้เฉพาะในที่ประชุมสมาชิกพรรคเท่านั้น อันจะเป็นการเน้นบทบาทของสมาชิกพรรคโดยปริยาย⁵⁷

4.6.4 การสมัครรับเลือกตั้งโดยอิสระ

การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรค หรือต้องให้พรรคการเมืองเป็นผู้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ประกันหลักความทั่วไปและความเสมอภาคในการเลือกตั้ง แม้ว่าตามความเป็นจริงแล้ว พรรคการเมืองจะเป็นผู้ส่งให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมัครตามเขตต่าง ๆ แต่กฎหมายเลือกตั้งก็ยังเปิดช่องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นคนเยอรมันมาอย่างน้อย 1 ปี ได้มีโอกาสที่จะเสนอตัวเองสมัครเข้ารับการเลือกตั้งได้ แต่กรณีนี้เป็นกรณีข้อยกเว้นดังที่ได้กล่าวไว้แล้วจึงต้องมีผู้สนับสนุนอย่างน้อย 200 คน หากผู้สมัครมิใช่เป็นคนกลุ่มน้อย

อย่างไรก็ดี นับแต่มีการเลือกตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา มีผู้ที่ยื่นสมัครเอง (ไม่สมัครในนามของพรรคการเมือง) แล้วได้รับเลือกตั้งเพียง 3 คน ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกเท่านั้น หลังจากนั้นแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีผู้สมัครอิสระรายใดได้รับเลือกอีกเลย

สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องผ่านพรรคการเมืองนี้ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะหมดความสำคัญลงไป แต่ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ก็ยังให้ความสำคัญแก่สิทธิดังกล่าวและเห็นว่าการจำกัดสิทธินี้เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ประกันความทั่วไปและความเสมอภาคในการเลือกตั้ง⁵⁸

⁵⁵ โปรดดู R.Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, S.187., อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

⁵⁶ S.Magiera ; Die Vorwahlen (Primaries) in den Vereinigten Staaten, Frankfurt/M.1971, S.31f., อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน

⁵⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 35.

⁵⁸ BVerfGE 11,266 (272,276) ; 41,399 (417) ; 47,253(282).

4.7 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส.ส.

4.7.1 การมีคุณสมบัติในการเลือกตั้ง

(1) ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนชาวเยอรมันทุกคนตามความหมายในมาตรา 116 (1) ของกฎหมายพื้นฐานเยอรมัน ซึ่งมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ และมีภูมิลำเนาหรือที่อยู่ถาวรในพื้นที่ที่มีการเลือกตั้งอย่างน้อย 3 เดือน มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ฯลฯ

(2) ผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง บุคคลที่จะถูกจำกัดสิทธิในการลงคะแนนเสียงคือบุคคลที่ศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือเป็นผู้ไร้ความสามารถที่อยู่ภายใต้การปกครองเนื่องจากจิตบกพร่อง ฯลฯ

4.7.2 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในกรณีพิเศษ

4.7.3 การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทน กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแทนหรือการตั้งตัวแทนให้ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

4.7.4 การลงคะแนนเสียงทางไปรษณีย์ กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันเปิดโอกาสให้มีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางไปรษณีย์

4.8 วิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง ส.ส.

วิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง ส.ส. สามารถดำเนินการได้ ดังนี้ คือ ผู้ลงคะแนนจะมีสิทธิลงคะแนน 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน ซึ่งเป็นระบบเขตละ 1 คน ใครได้คะแนนสูงสุดก็ได้รับเลือก (ผู้สมัครอาจเป็นสมาชิกพรรคหรือสมัครอิสระก็ได้) ประเภทที่ 2 เป็นการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อบุคคลในพรรคที่ตนมีความนิยมโดยแต่ละพรรคจะเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่พรรคคัดเลือกมาตามลำดับในแต่ละมลรัฐ โดยผู้ลงคะแนนจะเปลี่ยนตัวบุคคลเองไม่ได้

คะแนนทั้ง 2 ประเภทนี้จะอยู่ในบัตรเดียวกัน ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนชัดเจน ตามตัวอย่างทำนองนี้

ตัวอย่าง บัตรการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างแบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่ายกับแบบสัดส่วนของประเทศเยอรมัน

เสียงที่ 1 ทำเครื่องหมาย X เพียงช่องเดียว		เสียงที่ 2 ทำเครื่องหมาย X เพียงช่องเดียว	
1. นาย ก		1. พรรค ก	

2. นาย ข		----	

3. นาย ค		2. พรรค ข	

4. นาย ง		----	

		3. พรรค ค	

		4. พรรค ง	

ประชาชนชาวเยอรมันสนใจไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในเปอร์เซ็นต์ค่อนข้างสูง แสดงให้เห็นว่าชาวเยอรมันให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้ง และพอใจในระบบการเลือกตั้งของตน พร้อมทั้งรู้จักใช้ประโยชน์จากวิธีการลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อเลือกจัดตั้งรัฐบาลผสมตามที่ตนต้องการ กล่าวคือ หากต้องการรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองใด ก็สามารถทำได้โดยแยกคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้แก่ ส.ส.พรรคการเมืองหนึ่ง และลงคะแนนเสียงที่ 2 ให้แก่อีกพรรคการเมืองหนึ่ง

4.9 วิธีการคำนวณแบ่งสรรที่นั่ง ส.ส.

กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 วรรค 2 กำหนดให้การแบ่งสรรที่นั่งในสภาใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์ตามแนวความคิดของแฮร์ (Hare) ซึ่งได้รับการดัดแปลงโดยนิเมเยอร์ (Niemeyer) วิธีการคำนวณแบบนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี 1985 หลังจากที่ใช้วิธีการคำนวณแบบด็องท์ (d'Hondt) มาเป็นเวลาเกือบ 30 ปี ซึ่งการคำนวณแบบด็องท์นี้จะทำให้พรรคการเมืองใหญ่ได้เปรียบ

4.9.1 วิธีการคำนวณแบบของด็องท์ (d'Hondt) คือ การเอาคะแนนที่แต่ละพรรคได้รับมาหารด้วย 1,2,3...และต่อ ๆ ไป จนกว่าจะได้จำนวนผู้แทนครบตามจำนวนที่นั่งที่มีอยู่ หลักการของด็องท์ (d'Hondt) คือการแบ่งจำนวนที่นั่งตามคะแนนเสียงที่มากที่สุดที่แต่ละพรรคได้รับ หลักการนี้ทำให้พรรคใหญ่ได้เปรียบ และยิ่งจำนวนที่นั่งที่จะแบ่งสรรนี้น้อยลงเท่าไร ความได้เปรียบของพรรคใหญ่ก็จะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ทำให้พรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดได้ที่นั่งมากกว่าสัดส่วนของคะแนนที่ตนได้รับ ยิ่งไปกว่านั้น การแบ่งที่นั่งภายในพรรคไปตามรัฐต่าง ๆ ซึ่งได้ใช้วิธีคิดแบบเดียวกันจะปรากฏว่าเกิดความไม่เท่าเทียมกันขึ้นอีก กล่าวคือ บัญชีของพรรคในรัฐใหญ่ ๆ ก็จะได้เปรียบเช่นกัน กระนั้นก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐก็ยังเห็นกันว่าวิธีการของด็องท์ (d'Hondt) นี้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า ความสำคัญของระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนมิใช่อยู่ที่การแบ่งสรรที่นั่งให้ถูกต้องตามสัดส่วนอย่างแม่นยำทุกสถานการณ์ นอกจากนี้แล้วยังไม่มีการคำนวณทำนองนี้แบบที่ดีกว่านี้

จากข้อถ้อยของด็องท์ (d'Hondt) นี้เอง จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งมาตรา 6 วรรค 2 ให้หันมาใช้แบบ Hare / Niemeyer ซึ่งเป็นวิธีการที่เคยใช้กันมาบ้างแล้วในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น และในระดับรัฐบางรัฐ⁵⁹

4.9.2 วิธีการคำนวณแบ่งสรรที่นั่งแบบแฮร์/นิเมเยอร์

การคำนวณตามวิธีนี้คือ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาผู้แทนราษฎรจะถูกนำมาคูณกับคะแนนเสียงที่ 2 ที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศ แล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ผู้เลือกตั้งมาใช้ สิทธิลงให้แก่พรรคที่ได้คะแนนรวมตั้งแต่ร้อยละ 5 ขึ้นไป โดยในขั้นแรกพรรคการเมืองต่าง ๆ จะได้รับที่นั่งที่เป็นจำนวนเต็มถ้ามีพรรคการเมืองหลายพรรคมีเศษหลังจุดทศนิยมเท่ากันก็ให้ตัดสินโดยวิธีจับสลาก

⁵⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 39.

ในบางกรณีวิธีการคำนวณนี้ อาจส่งผลให้พรรคที่ได้รับคะแนนเสียงที่สองเป็นเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่ไม่ได้จำนวนที่นั่งเป็นข้างมากเด็ดขาดด้วย กฎหมายเลือกตั้งมาตรา 6 อนุมาตรา 3 จึงได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าในกรณีดังกล่าว พรรคที่ได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดที่ใช้ในการคิดคะแนนได้ จะได้รับที่นั่งเพิ่มอีก 1 ที่นั่ง ก่อนที่จะมีการแบ่งสรรที่นั่ง ให้แก่พรรคอื่น ๆ ตามค่าของเศษหลังจุดทศนิยมต่อไป

วิธีการคำนวณแบบ Hare/Niemeyer นี้เป็นการแบ่งที่นั่งตามสัดส่วนของคะแนนที่พรรคได้รับกับคะแนนที่ใช้ได้ทั้งหมด จึงให้ผลลัพธ์ที่แม่นยำกว่าวิธีการของ d'Hondt และมีแนวโน้มที่จะช่วยพรรคที่ไม่ใหญ่นักเพราะเพียงเศษหลังจุดทศนิยมก็อาจทำให้ได้ที่นั่งมาอีก 1 ที่นั่ง

วิธีการแบบ แฮร์/นิมeyer นี้การคิดแบบนี้ค่อนข้างยุ่งยาก และจะดำเนินการได้กับการแบ่งการเลือกตั้งแบบเขตละหลายคนเท่านั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุล หรือการได้สัดส่วนกันระหว่างคะแนนเสียงที่ได้รับกับที่นั่งที่จะพึงได้

วิธีการแบ่งสรรที่นั่งตามระบบของ Hare/Niemeyer

สมมติว่า มีจำนวนที่นั่งทั้งหมดเท่ากับ 21 ที่นั่งคะแนนเสียงที่สองที่พรรคต่าง ๆ ได้รับจากทั้งประเทศมีดังนี้

พรรค ก ได้ 10,000 คะแนน

พรรค ข ได้ 8,000 คะแนน

พรรค ค ได้ 4,000 คะแนน

พรรค ง ได้ 3,000 คะแนน

รวมทั้งสิ้น 25,000 คะแนน

การคำนวณ

8	พรรค ก	$\frac{10,000 \times 21}{25,000}$	$= \frac{10 \times 21}{25}$	$= 8.40$	$= 8$
7	พรรค ข	$\frac{8,000 \times 21}{25,000}$	$= \frac{8 \times 21}{25}$	$= 6.72 + 1$	$= 7$
3	พรรค ค	$\frac{4,000 \times 21}{25,000}$	$= \frac{4 \times 21}{25}$	$= 3.36$	$= 3$
3	พรรค ง	$\frac{3,000 \times 21}{25,000}$	$= \frac{3 \times 21}{25}$	$= 2.52 + 1$	$= 3$

รวมทั้งสิ้น = 21 ที่นั่ง

เมื่อได้ผลลัพธ์ที่เป็นเลขจำนวนเต็มจะได้ 19 ที่นั่ง คงเหลืออีก 2 ที่นั่งที่จะต้องแบ่งสรรต่อไป พรรค ข มีเศษ ที่มีค่าสูงสุด (0.72) และพรรค ง รองลงมา (0.52) จึงได้รับเพิ่มอีกพรรคละ 1 ที่นั่ง

พรรคต่าง ๆ จึงได้ที่นั่งดังนี้

พรรค ก	ได้รับ	8	ที่นั่ง
พรรค ข	ได้รับ	7	ที่นั่ง
พรรค ค	ได้รับ	3	ที่นั่ง
พรรค ง	ได้รับ	3	ที่นั่ง
	รวมทั้งสิ้น	21	ที่นั่ง

หมายเหตุ วิธีเดียวกันนี้ ใช้กับการแบ่งที่นั่งภายในพรรคด้วย ว่าที่นั่งทั้งหมดของพรรคจะแจกจ่ายไปตามมลรัฐต่าง ๆ มลรัฐละเท่าใด (มาตรา 7 วรรค 3)

ตัวอย่างที่ 2 วิธีการตามระบบของด็องท์ (d'Hondt)

สมมติว่า มีจำนวน ที่นั่งทั้งหมด 21 ที่นั่ง คะแนนเสียงที่ สองที่แต่ละพรรคได้รับจากทั่วประเทศมีดังนี้

พรรค ก	ได้	10,000	คะแนน
พรรค ข	ได้	8,000	คะแนน
พรรค ค	ได้	4,000	คะแนน
พรรค ง	ได้	3,000	คะแนน
	รวมทั้งสิ้น	25,000	คะแนน

อาหาร	พรรค ก ได้คะแนน 10,000 คะแนน		พรรค ข ได้คะแนน 8,000 คะแนน		พรรค ค ได้คะแนน 4,000 คะแนน		พรรค ง ได้คะแนน 3,000 คะแนน	
	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง	ผลลัพธ์	เลขที่นั่ง
1	10,000	(1)	8,000	(2)	4,000	(4)	3,000	(7)
2	5,000	(3)	4,000	(5)	2,000	(10)	1,500	(15)
3	3,333.3	(6)	2,666.6	(8)	1,333.3	(17)	1,000	
4	2,500	(9)	2,000	(11)	1,000			
5	2,000	(12)	1,600	(14)				
6	1,666.6	(13)	1,333.3	(18)				
7	1,428.5	(16)	1,142.8	(20)				
8	1,250	(19)						
9	1,111.1	(21)						
10	1,000							

คำอธิบาย

คะแนนของพรรคต่าง ๆ นั้นจะถูกนำมาหาร ด้วย 1,2,3,.....และต่อไป เมื่อได้ผลลัพธ์เท่าใด ก็จะแบ่งที่นั่งไปตามลำดับค่าน้อยของผลลัพธ์เหล่านั้น ตามหลักที่ว่า “ไม่ควรที่พรรคใดจะได้รับที่นั่ง ตราบที่ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ไม่มีพรรคอื่นได้คะแนนเสียงมากกว่า ตามตัวอย่างนี้

พรรค ก ได้รับที่นั่งเลขที่ 1,3,6,9,12,13,16,19 และ 21 ผลลัพธ์ของเลขที่นั่ง 21 มีค่าเท่ากับ 1,111.1

11 พรรคต่าง ๆ จึงได้รับที่นั่งดังนี้

พรรค ก ได้รับที่นั่ง 9 ที่นั่ง
 พรรค ข ได้รับที่นั่ง 7 ที่นั่ง
 พรรค ค ได้รับที่นั่ง 3 ที่นั่ง
 พรรค ง ได้รับที่นั่ง 2 ที่นั่ง⁶⁰

⁶⁰ W.Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 3 Aufl., Köln Berlin, Bonn, München 1986, p. 141 – 143., อ้างถึงในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 40 - 44.

4.10 คะแนนที่ไม่นำมาคิดคำนวณในการแบ่งสรรที่นั่ง

(1) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักที่ว่าให้คะแนนเสียงที่สองเป็นตัวกำหนดในการแบ่งสรรที่นั่ง กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน มาตรา 6 อนุมาตรา 1 จึงกำหนดว่า คะแนนเสียงต่อไปนี้จะถูกตัดออกจากการคิดสัดส่วน คือ คะแนนที่ 2 ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้กับผู้สมัครอิสระ และผลปรากฏว่าผู้สมัครอิสระได้รับเลือกเป็นผู้แทน และอีกประการหนึ่งคือคะแนนเสียงที่ 2 ของผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ลงคะแนนเสียงที่ 1 ให้กับพรรคการเมืองที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ยื่นบัญชีผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองระดับรัฐ

การที่กฎหมายต้องกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพราะมิฉะนั้นแล้วผู้ลงคะแนนเสียงดังกล่าวจะได้ผล 2 ชั้น คือ เลือกผู้แทนเขต 1 คน แล้วยังเลือกผู้แทนตามบัญชีได้อีก 1 คนด้วย เป็นการผิดวัตถุประสงค์ที่จะให้เสียงที่สองทำหน้าที่ชดเชยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของคะแนนเสียงทุก ๆ คะแนนเสียง นอกจากนี้แล้ว การรอกดังกล่าวยังเป็นการตัดปัญหา กรณีที่พรรคหนึ่งส่งผู้สมัครของตนให้สมัครแบบอิสระ ครั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว จึงค่อยเข้ามาร่วมกับพรรค ซึ่งจะทำให้พรรคนี้แข็งแกร่งกว่าสัดส่วนที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้ง หรือกรณีที่พรรคการเมือง 2 พรรคตกลงกันว่าพรรคหนึ่งจะส่งเฉพาะผู้สมัครเขต ขณะที่อีกพรรคหนึ่งส่งเฉพาะผู้สมัครตามบัญชี ซึ่งกรณีนี้จะทำให้มีการรวมคะแนนเสียงที่สองของผู้เลือกตั้งทั้ง 2 พรรคไว้กับพรรคเดียว

(2) คะแนนเสียงที่ 2 ที่พรรคการเมืองได้รับทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึง 5% ของคะแนนที่ลงทั้งหมด หรือมีผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้งไม่ถึง 3 เขต จะไม่ได้รับการพิจารณาในการแบ่งสรรที่นั่งตามสัดส่วน เว้นแต่พรรคการเมืองดังกล่าวจะเป็นพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยในประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันควบคุมไม่ให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยมากเกินไป

4.11 การคิดคะแนนเลือกตั้ง ส.ส.

การคิดคะแนนระบบการมีผู้แทนแบบเป็นสัดส่วน โดยมีบุคคลเป็นองค์ประกอบของเยอรมัน มีความยุ่งยากพอสมควร สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

4.11.1 การคิดคะแนนเสียงที่ 1 ในระบบเสียงข้างมากรอบเดียวหรือเสียงข้างมากอย่างง่าย

การคิดคะแนนเสียงที่ 1 เป็นคะแนนเสียงในแต่ละเขตเลือกตั้ง โดยใช้หลักการคิดคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงสุดในเขตเลือกตั้งใด จะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น หากมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้คณะกรรมการในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นผู้จับสลากว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น

4.11.2 การคิดคะแนนเสียงที่ 2 ในระบบสัดส่วนความนิยมพรรคการเมือง

คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้งของสหพันธรัฐ จะเป็นผู้กำหนดจำนวนที่นั่งที่แต่ละพรรคจะได้รับตามสัดส่วนของคะแนนที่ 2 นี้ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่จะชี้ว่าพรรคใดจะได้ที่นั่งในสภาจำนวนเท่าใด การคิดคะแนนเสียงที่ 2 เป็นการคิดคะแนนแบบแฮร์/นิมิเยอร์ (Hare/Niemeyer) จำนวนที่นั่งพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับการแบ่งสรร คำนวณจากคะแนนเสียงที่ 2 รวมกันทั้งประเทศของแต่ละพรรคการเมือง โดยที่คะแนนที่ 2 นี้ เองจะเป็นตัวกำหนดที่แท้จริงว่าพรรคใดจะได้รับการแบ่งสรรที่นั่งจำนวนเท่าใด โดยหลักการแล้วที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรสหพันธ์ 662 ที่นั่งนี้จะเป็นสัดส่วนกับคะแนนนิยมที่พรรคการเมืองได้รับทั้งประเทศ ที่นับเฉพาะคะแนนนิยมของพรรคที่ได้รับคะแนนรวมอย่างน้อย 5% หรือชนะการเลือกตั้งมาอย่างน้อย 3 เขตเลือกตั้งเท่านั้น (คะแนนของพรรคที่น้อยกว่านี้ให้ตัดทิ้งไป) ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีพรรคเล็กพรรคน้อยทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพโดยที่การเลือกตั้งใช้วิธีเลือกตามมลรัฐเป็นฐานหรือเขตเลือกตั้งใหญ่ ดังนั้น จึงต้องมีการคำนวณแบ่งที่นั่งกันในระดับมลรัฐก่อน แล้วจึงคำนวณจำนวนที่นั่งในระดับชาติของแต่ละพรรคในภายหลังโดยใช้วิธีคำนวณแบบแฮร์/นิมิเยอร์เช่นกัน *

ทั้งนี้ โดยนำจำนวนที่นั่งที่พรรคหนึ่ง ๆ ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากเขตเลือกตั้งในมลรัฐนั้น ไปหักออกจากจำนวนที่นั่งตามสัดส่วนที่พรรคได้รับการแบ่งสรรในมลรัฐนั้นก่อน ที่นั่งที่เหลืออยู่ก็จะให้แก่ผู้ที่มีชื่อในบัญชีที่พรรคยื่นไว้ก่อนวันลงคะแนนไปตามลำดับ จนครบสัดส่วนแห่งคะแนนนิยมที่พรรคนั้นได้รับ

ดังนั้นในทางปฏิบัติบางพรรคจึงอาจจะได้จำนวนผู้แทนราษฎรสูงกว่าสัดส่วนคะแนนนิยมของพรรคเมื่อไปชนะเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งมากกว่า

ส่วนเขตเลือกตั้งในประเทศเยอรมันนั้นกฎหมายเลือกตั้งกำหนดว่า แต่ละเขตจะมีประชากรประมาณ 225,390 คน (พลเรือนทั่วประเทศค่อนข้างจะคงที่) และห้ามมิให้เขตเลือกตั้งใดมีพลเรือนมากหรือน้อยกว่านี้เกิน 33.33% ฉะนั้น ถ้าพลเมืองเกิดเปลี่ยนแปลงมากก็ต้องเปลี่ยนเขตเลือกตั้งใหม่

* โปรดดูรายละเอียดวิธีการคำนวณแบ่งสรรที่นั่งแบบแฮร์/นิมิเยอร์ ในบทที่ 4.9.2, หน้า 153-154.

ตัวอย่าง สมมติว่า มลรัฐหนึ่งจะมีผู้แทนราษฎรได้ 50 คน ซึ่งจะเลือกโดยตรงจากเขตเลือกตั้งซึ่งจะแบ่งออกเป็น 25 เขตเลือกตั้ง ซึ่งจะสามารถเลือกตั้งได้เขตละ 1 คน และเลือกจากบัญชีของพรรคในคะแนนที่ 2 โดยคำนวณสัดส่วนจากยอดที่นั่งเต็ม 50 คน ลบด้วยจำนวนผู้แทนราษฎรจากการเลือกตั้งโดยตรง จากเขตเลือกตั้งที่แต่ละพรรคได้รับ สมมติว่า พรรค ก ข ค และ ง ได้ที่นั่งจากการเลือกตัวบุคคลโดยตรง ได้ที่นั่ง ดังนี้ 21, 3, 1 และ 0 ตามลำดับ แต่ปรากฏว่าคะแนนนิยมของพรรคตามคะแนนที่สองเท่ากับ 40, 30, 20 และ 10% ตามลำดับ (โดยตัดคะแนนของพรรคเล็กที่ได้คะแนนไม่ถึง 5% อีกบางพรรคซึ่งจะไม่มีสิทธิได้ที่นั่งจากบัญชีพรรค)

ฉะนั้น ตามสัดส่วนความนิยมในพรรคตามบัญชีที่ 2 ทั้ง 4 พรรค ควรมีที่นั่งจากจำนวนเต็ม 50 ที่นั่งดังนี้ 20, 15, 10, 5 ตามลำดับ แต่จะเห็นว่าพรรค ก ชนะการเลือกตั้งจากเขตต่าง ๆ มาแล้ว 21 ที่นั่ง เกินสัดส่วนไปแล้ว 1 ที่นั่ง จึงจะไม่ได้ที่นั่งจากบัญชีที่ 2 อีกเลยส่วนคนที่เกินมา 1 คนนั้น ให้เป็น ส.ส.ต่อไปได้ ส่วนพรรค ข จะได้เพิ่มจากบัญชีอีก = $15-3$ คือ 12 คน พรรค ค จะได้รับ $10-1 = 9$ คน พรรค ง ซึ่งไม่ได้รับเลือกจากเขตเลือกตั้งเลยก็จะได้จากบัญชีพรรคในคะแนนที่ 2 = 5 คน ตามสัดส่วนที่พรรคได้คะแนนนิยม

รวมทั้งหมดแล้วมลรัฐนี้จะมีผู้แทนราษฎรได้ทั้งหมด = 51 คน เกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ 1 คน ซึ่งเรียกว่าเป็นที่นั่งเกินจำนวน (Overhanging seat) และเมื่อรวมกันทุกรัฐแล้วรัฐสภาสหพันธรัฐจะมีผู้แทนราษฎรเกินไปหลายคน ⁶¹

ดังนั้น หลักการเลือกตั้งทั้งหมดจึงเรียกว่าถือหลักการเลือกผู้แทนตามสัดส่วนความนิยมของพรรค (Proportional Representation) เป็นหลักใหญ่ ส่วนการเลือกตัวบุคคลในคะแนนแรกเป็นหลักรอง

ระบบการเลือกตั้งของเยอรมันในปัจจุบันเป็นการประสมประสานระหว่างการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา กับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยกำหนดเลือกตั้ง ส.ส.จากเขตเลือกตั้งโดยตรงจำนวนกึ่งหนึ่งโดยวิธีเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา จากนั้นนำจำนวน ส.ส.ที่ได้รับเลือกตั้ง

⁶¹ อมร รัชชาติ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, หน้า 263.

จากเขตเลือกตั้งของแต่ละพรรคมาหักลบกับจำนวน ส.ส.ที่คำนวณได้ตามระบบสัดส่วน ซึ่งเกิดจากการนำจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดคูณด้วยคะแนนเสียงที่พรรคได้รับจากทั่วประเทศ แล้วหารด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ผู้เลือกตั้งมาใช้สิทธิลงให้พรรคที่ได้คะแนนรวมอย่างน้อย ร้อยละ 5 ขึ้นไป จากนั้นลบด้วยจำนวน ส.ส.ที่ได้รับเลือกจากเขตเลือกตั้ง ได้ผลต่างเท่าใดจึงนำ ส.ส.จากบัญชีรายชื่อประจำมลรัฐมาบรรจุชดเชยตามลำดับจนเต็มจำนวนตามสัดส่วนที่ได้รับ ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนจึงมีคะแนนเสียงคนละ 2 เสียง โดยคะแนนเสียงที่ 1 ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งต่าง ๆ และคะแนนเสียงที่ 2 ลงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคเสนอเข้ามา ซึ่งในการลงคะแนนเสียงที่ 1 และคะแนนเสียงที่ 2 นี้ ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองพรรคเดียวกันโดยแท้ที่จริงแล้วคะแนนเสียงที่ 2 จะเป็นตัวกำหนดจำนวนผู้แทนของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับการแบ่งสรร และหากเกิดกรณีจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองได้รับจากคะแนนเสียงที่ 1 มีมากกว่าจำนวนที่นั่งที่ควรจะได้รับจากการคำนวณแบ่งสรรตามสัดส่วนแล้ว ก็ยังคงให้รักษาที่นั่งส่วนเกินนั้นไว้ (Extra Seats, Supernumerary Seats) ในกรณีนี้อาจทำให้มีจำนวนที่นั่งในสภาเพิ่มขึ้นกว่าปกติ

4.12 การสนับสนุนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง รวมทั้ง ส.ส.

4.12.1 การสนับสนุนพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง

ปกติพรรคจะมีรายได้จากสมาชิก ซึ่งเสียค่าบำรุงกันคนละเล็กน้อยเท่านั้น รายได้ส่วนใหญ่จะมาจากผู้ที่สนับสนุนและเห็นอกเห็นใจพรรค อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้บุคคลหรือคณะบุคคลครอบงำพรรคโดยการบริจาคเงินอุดหนุนและหวังผลประโยชน์จากพรรค กฎหมายพรรคการเมือง จึงกำหนดให้พรรคประกาศอย่างเปิดเผยต่อสาธารณชนว่าผู้ใดบ้างที่บริจาคเงินกว่า 20,000 มาร์กต่อปี (ราว 300,000 บาท) แต่ถ้าจะนำไปขอหักภาษีเงินได้ก็จะหักได้ไม่เกิน 100,000 มาร์ก ถึงกระนั้นก็ตาม การบริจาคเงินให้พรรคนี้ก็ยังมีภาวะวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ทั้งได้มีการฟ้องร้องกันในศาล และการสอบสวนในรัฐสภาเสมอ (กฎหมายพรรคการเมืองได้ระบุหลักเกณฑ์และเงื่อนไขไว้โดยมีรายละเอียดมากทั้งจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายภาษีอากรด้วย ทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ)

นอกจากรายได้ทั้ง 2 ทางแล้ว มลรัฐต่าง ๆ ยังให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของทุกพรรค รวมทั้งผู้สมัครอิสระ ดังนั้นจึงมีพรรคเล็ก ๆ ในท้องถิ่น มีสิทธิได้รับเงินนี้มากพอควร โดยรัฐออกเงินช่วยให้หัวละ 5 มาร์ก (75 บาท) โดยจะจ่ายให้หลังเลือกตั้ง แต่พรรคมีสิทธิจะขอขมวดวงหน้าได้บางส่วนก่อนเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปแล้วชำระบัญชีกันภายหลัง

การให้เงินช่วยเหลือเลือกตั้งนี้จึงเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้พรรคมีรายได้มาใช้จ่ายในการเลือกตั้งมากพอควร อันเป็นผลให้พรรคไม่ต้องใช้วิธีการหาเงินที่ทุจริตมาหาเสียง อันเป็นการบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตย เพราะจะทำให้นักการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลต้องคิดถอนทุนและสะสมทุนเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป⁶²

4.12.2 การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและ ส.ส.

จากการสัมภาษณ์และจากการดูตารางการปฏิบัติงานของสภา ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่างานของ ส.ส.เยอรมันเป็นงานหนักที่ต้องทำเต็มเวลาจึงจะได้ผลดี ส.ส.ส่วนใหญ่ที่ต้องการจะ “เอาดี” ทางการเมืองต้องทำงานเต็มเวลา โดยต้องละทิ้งอาชีพเดิมในที่สุด การเมืองจึงกลายเป็นอาชีพตลอดชีวิตอย่างหนึ่ง (นักการเมืองอาชีพเหล่านี้จะมีงานทำตลอดเวลา เพราะพรรคมีสาขาจำนวนมากและทุกระดับ ตั้งแต่ชุมชนเล็กขึ้นมา ทั้งระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนก็ช่วยผู้สมัครซึ่งแพ้การลงคะแนนในเขตเลือกตั้งก็จะมีโอกาสได้รับเลือกจากบัญชีพรรคดังได้กล่าวแล้ว)

เมื่อ ส.ส. ต้องทำงานมากและทำงานเต็มเวลา รัฐบาลเยอรมันจึงดูแล ส.ส. อย่างดี เพื่อมิให้ต้องเดือดร้อนในการครองชีพ

ผลประโยชน์ที่ ส.ส. ได้รับนอกเหนือจากที่พรรคได้รับมีดังนี้

- (1) เงินเดือน ที่ต้องนำไปคิดเป็นรายได้ที่ต้องเสียภาษีเงินได้เดือนละ 8,224 มาร์ก (ราว 130,000 บาท) ถ้ามีรายได้อื่นจากภาครัฐบาลอีกก็จะถูกลดลงตามระเบียบ
- (2) ค่าเบี้ยเลี้ยงโดยไม่ต้องเสียภาษี อีกเดือนละ 4,915 มาร์ก (ราว 75,000 บาท) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในสำนักงานในเขตเลือกตั้งของตน ค่าที่พัก และเบี้ยเลี้ยงเมื่อมากรุงบอนน์หรือที่อื่น ๆ ค่าโทรศัพท์ แสตนบี เอสการ และค่าใช้จ่ายยนต์ส่วนตัวในการเดินทาง
- (3) ค่าโดยสารชั้นหนึ่ง โดยทางรถไฟ รถบัส (ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบรถไฟของสหพันธ์รัฐ และการเดินทางอากาศภายในประเทศในบางกรณี เช่น ส.ส.จากเบอร์ลิน
- (4) เงินบำนาญ ส.ส.ได้รับบำนาญในยามชราภาพตามอัตราที่กำหนดซึ่งขึ้นกับระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส.

⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 260.

นอกจากนี้ยังมีเงินจ้างผู้ช่วย ส.ส. อีกคนละ 7,200 มาร์ก สำหรับรายจ่ายนั้น ส.ส. ก็มีรายจ่ายหลายทาง เช่น เงินอุดหนุนกลุ่ม ส.ส. ของพรรคในรัฐสภา องค์กรต่าง ๆ ของพรรคจะตก รวดเดือนละ 1,500 มาร์ก ไม่รวมถึงเงินบริจาคกรณีพิเศษ เงินช่วยงานสังคม สมาคม มูลนิธิต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมี "ค่าปรับ" ถ้าขาดประชุมสภา ซึ่งจะถูกหักตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ครั้งละ 30 - 150 มาร์ก ซึ่งจะหักจากค่าเบี้ยเลี้ยงข้างต้น

พรรคต่าง ๆ มีกฎเกณฑ์เก็บเงินบำรุงพรรคต่างกัน เช่น พรรคสังคมนิยม ประชาธิปไตย หักจาก ส.ส.เดือนละ 500 มาร์ก ส่วน ส.ส. ของพรรคเขียวจะได้รับเงินเดือน 1,950 เท่าค่าจ้างเฉลี่ยของช่างฝีมือ และค่าเบี้ยเลี้ยงตัวเองได้เพียง 1,500 มาร์ก บวกกับ 500 มาร์ก สำหรับบุคคลในอุปการะแต่ละคน เงินที่เหลือทั้งหมดจะเข้า "กองทุนเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม" เพราะพรรคนี้มี นโยบายเสมอภาคและนโยบายรักษาสิ่งแวดล้อม

จากการสัมภาษณ์พบว่าพบว่าวงเงินที่ ส.ส. และพรรคได้รับนี้เพียงพอแก่การ ปฏิบัติงาน และการครองชีพของ ส.ส. โดยเฉลี่ย ส่วนค่าหาเสียงเลือกตั้งนั้นก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หัวละ 5 เหรียญ และจากเงินของพรรคที่มีผู้บริจาคอยู่แล้ว ซึ่งปกติก็จะเพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการหา เสียง อย่างไรก็ดี ถ้า ส.ส. ผู้ใดต้องการ "ได้ดิบได้ดี" ทางการเมือง ต้องต่อสู้เพื่อได้ตำแหน่งสำคัญในพรรค และในรัฐบาลก็ต้องเป็น "เจ้ามือ" แก่บรรดาผู้สนับสนุนบ้างซึ่งก็ต้อง "เข้าเนื้อ" ตามสมควร แต่ ส.ส. ส่วน ใหญ่ก็เป็นผู้มีฐานะปานกลางขึ้นไปจึงมีหุ้น ทรัพย์สิน และบริษัทหรือกิจการบางอย่างที่พอจะใช้ทรัพย์สิน ส่วนตัวมาอุดหนุนกิจกรรมทางการเมืองบ้าง ส่วนการถนอมทุนและการทุจริตนั้นคงจะมีบ้าง นานปีจึงจะมี กรณีอื้อฉาวสักครั้งหนึ่ง (ปี 2530 มีนักการเมืองระดับผู้ว่าการมลรัฐยิงตัวตายเพราะมีข่าวพัวพันกับความ ผิดปกติบางประการ) จากประสบการณ์ที่เคยได้ยินได้ฟังมานับว่าการเมืองเยอรมันอยู่ในเกณฑ์ที่สะอาด ที่สุดประเทศหนึ่ง⁶³

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 268 - 269.

นอกจากนี้ ยังมีการสนับสนุนพรรคการเมือง บทบาทของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง ส.ส. โดยรัฐสภา และโดยมูลนิธิทางการเมือง ในขณะที่ประเทศไทยไม่ส่งเสริมให้มูลนิธิและสมาคมต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง กรณีกลับตรงกันข้ามในเยอรมนี คือ มีการส่งเสริมให้มีมูลนิธิและสมาคมทางการเมืองมาช้านาน เพราะเห็นเป็นวิธีที่จะส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในระบบอบประชาธิปไตยได้โดยกว้างขวางขึ้น โดยไม่เป็นภาระของรัฐบาลหรือสถาบัน การศึกษาซึ่งมีการกิจอื่นอยู่มากแล้ว *

4.13 การเลือกตั้งซ่อมกับเสถียรภาพของรัฐบาล

ในการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาประเทศส่วนหนึ่งจะมีวิธีการเลือกตั้งซ่อม ส.ส. หรือวุฒิสภาด้วย แต่ในบางประเทศก็จะมีเรื่องนี้ ความจริงก็มีข้อถกเถียงกันได้มากกว่าควรมีการเลือกตั้งซ่อมหรือไม่ อย่างไรก็ดี จากประสบการณ์ของหลายประเทศแสดงให้เห็นว่าการมีการเลือกตั้งซ่อมจะมีผลเสียดต่เสถียรภาพของรัฐบาล เพราะผู้สมัครพรรคต่าง ๆ มักถือโอกาสโจมตีรัฐบาลทำให้รัฐบาลต้องพะวักพะวงไม่อาจทำหน้าที่ประจำได้ตามปกติ นอกจากนี้อาจเกิดผลเสียดต่ระบบอบประชาธิปไตยโดยตรง เพราะประชาชนอาจเกิดการเบื่อหน่ายถ้าต้องมีการเลือกตั้งซ่อมบ่อย ๆ หรือการเลือกตั้งระดับต่าง ๆ อยู่บ่อย ๆ อย่างในประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไปและเลือกตั้งซ่อมทั้ง ส.ส. สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และเลือกสมาชิกเขตในกรุงเทพมหานคร ทั้งเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร ค่าใช้จ่ายและเวลาของทุกฝ่าย ดังนั้นบางประเทศจึงไม่มีระบบการเลือกตั้งซ่อมเลยอย่างในสหรัฐอเมริกา จะมีการเลือกตั้งทุกชนิดทุกระดับในวันอังคารที่ 2 ของเดือนพฤศจิกายนของทุก ๆ 2 ปี เว้นแต่การเลือกตั้งประธานาธิบดีและผู้ว่าการมลรัฐ ซึ่งมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ก็ก็จะเลือกในวันเดียวกันพร้อมกับการเลือกตั้งอื่น ๆ ส่วนเยอรมันให้ใช้วิธีไม่มีการเลือกตั้งซ่อมเป็นหลักและมีการเลือกตั้งเสริมเป็นรองโดยมีวิธีการที่ค่อนข้างจะสลับซับซ้อน แต่ไม่สับสนเพราะใช้ชื่อการเลือกตั้งเหตุผลต่างกััน ดังนี้

(1). การเลือกตั้งทั่วไป (General Elections) เป็นการเลือกปกติเมื่อสมาชิกมีอายุครบวาระ 4 ปี (รัฐธรรมนูญ มาตรา 39) หรือมีการยุบสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 68)

(2). การเลือกตั้งซ่อม (By-Elections) ใช้ในกรณีที่มีการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหรือหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย และกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งถึงแก่กรรมหลังจากที่ได้รับการเสนอชื่อเข้าเลือกตั้งจากพรรคแล้วแต่ก่อนจะถึงวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ต้องทำภายใน 3 สัปดาห์ หลังวันเลือกตั้งทั่วไป (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 43 ข้อ 1 และ 2)

* โปรดดูรายละเอียดการสนับสนุนพรรคการเมือง บทบาทของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้ง ส.ส. โดยรัฐสภา และโดยมูลนิธิทางการเมือง ใน อมร รักษาสัตย์, และคณะ ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. หน้า 265 – 275.

(3). การเลือกตั้งซ้ำ (Repeat Elections) ใช้ในกรณีที่มีการตรวจสอบแล้วพบว่า การเลือกตั้งใดในเขตใดเขตหนึ่งเกิดความผิดพลาดเกิดขึ้นจนถูกประกาศเป็นโมฆะ ทั้งนี้จะต้องทำภายใน 60 วัน หลังจากวันประกาศเป็นโมฆะ (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 44)

(4). การแต่งตั้งสมาชิกสืบแทน (Appointment Of Successors) วิธีนี้เป็นวิธีหลักที่ต้องเกิดขึ้นเสมอคือ กรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้แล้วถึงแก่กรรมสมาชิกผู้แทนฯ ด้วยเหตุใด ๆ ตำแหน่งที่ว่างลงนั้น จะแต่งตั้งจากบัญชีรายชื่อของมลรัฐ ซึ่งพรรคของสมาชิกคนเก่าเสนอไว้ตามลำดับ (ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งในบัญชีของตนตัวจากบัญชีของพรรคเสียก่อนก็จะไม่ได้รับพิจารณา) แต่ถ้ารายชื่อในบัญชีหมดแล้ว ตำแหน่งนั้นก็ทิ้งว่างไว้ไม่ต้องเลือกซ่อม (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 48(1))

(5). การเลือกตั้งแทน (Replacement Elections) เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อยเช่นกัน คือ ใช้ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ถูกเสนอชื่อโดยกลุ่มผู้มีสิทธิออกเสียง (ไม่ถึงกับเป็นพรรคเกือบจะเป็นผู้สมัครอิสระ) หรือผู้สมัครที่มาจากพรรคเล็กที่ไม่มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อของมลรัฐ ซึ่งเมื่อได้รับเลือกเป็น ส.ส. แล้วต่อมาได้หมดสมาชิกภาพไปก็จะต้องมีการเลือกตั้งแทนเฉพาะเขตเลือกตั้งนั้น ทั้งนี้จะต้องมีการเลือกตั้งแทนภายใน 60 วัน เว้นแต่จะมีเหตุผลว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ภายใน 6 เดือน (ซึ่งไม่ตายตัว เหมือนกับคำว่า ก่อนสภาจะหมดวาระ 6 เดือน) (กฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 48 (2))

จะเห็นได้ว่ากรณีการเลือกตั้งแบบนี้ ๆ นั้นจะมีได้ไม่บ่อยนักเมื่อเทียบกับวิธีแต่งตั้งสมาชิกแทนผู้ที่ตายหรือลาออก ข้อนี้ก็เป็นเหตุให้ไม่ต้องมีการเลือกตั้งบ่อย ๆ ทำให้พรรคมีเสถียรภาพ (เพราะจะเลือกผู้มาแทนจากคนในพรรคเดียวกัน) และทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น เพราะไม่ถูกโจมตีบ่อย ๆ และมีสมาชิกสนับสนุนคงจะไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ

รัฐบาลประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอาจจะเกิดขึ้น และดำรงอยู่ได้ เพราะเงื่อนไขและกลไกเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งคนส่วนใหญ่อาจจะมองข้ามไปทำให้รัฐบาลต้องล้มลุกคลุกคลาน เพราะเหตุการณ์ปลีกย่อยที่ไม่มีใครคาดคิดนอกจากพวกจ้องทำลายเวลาประมาท

4.14 องค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง

4.14.1 คณะกรรมการเลือกตั้ง⁶⁴

เนื่องจากสาธารณรัฐเยอรมันมีการปกครองในรูปแบบสหพันธ์ ฉะนั้นลำดับชั้นของ คณะกรรมการเลือกตั้งจึงต้องสอดคล้องกับการปกครองแบบสหพันธ์ด้วย ขอลงกล่าวอ้างถึงกฎหมายเลือกตั้งเยอรมันในมาตรา 8 และ 9 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการ ดังนี้

⁶⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 97-99.

4.14.1.1 คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง

คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งนี้ยังแบ่งประเภทออกไปตามลักษณะของงานที่รับผิดชอบดังนี้

1. คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งและตรวจนับคะแนน รวมทั้งประกาศผลของการนับคะแนนในหน่วยเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ

2. คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งเคลื่อนที่ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งทั่วไป จะต่างกันเพียงแต่ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะเคลื่อนที่ไปตามสถานที่ต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา หรือเรือนจำ เป็นต้น เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ที่จะใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามสถานที่ดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้สิทธิตามปกติได้

3. คณะกรรมการตรวจคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์ ในเขตเลือกตั้งหนึ่งอาจมีคณะกรรมการ 1 ชุด ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนที่ลงทางไปรษณีย์โดยรับผิดชอบตลอดทั้งเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้ง หรือให้คณะกรรมการหลายชุดแบ่งเขตกันรับผิดชอบก็ได้ตามความเหมาะสมของเขตเลือกตั้งนั้น

4.14.1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง

ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับเขตเลือกตั้ง 1 ชุด โดยแต่ละชุดต่างมีหน้าที่รวมคะแนนภายในเขตเลือกตั้งที่ตนรับผิดชอบ ทั้งนี้ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะมีการแบ่งออกเป็นเขตเลือกตั้งรวมทั้งหมด 328 เขต

4.14.1.3 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับมลรัฐ

ในแต่ละมลรัฐจะมีคณะกรรมการเลือกตั้งระดับมลรัฐ 1 ชุด ทำหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งภายในมลรัฐของตน (เยอรมันประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ และเมืองที่มีฐานะเทียบเท่ามลรัฐ รวมทั้งสิ้น 16 มลรัฐ)

4.14.1.4 คณะกรรมการการเลือกตั้งระดับสหพันธ์

คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่รวบรวมผลการเลือกตั้งทั้งประเทศ แล้วประกาศว่า บัญชีเลือกตั้งใดบ้างที่ได้รับเลือก และแต่ละบัญชีมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าสู่สภาได้ที่นั่ง พร้อมทั้งประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้งประธานของคณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งโดยหลักแล้วจะแต่งตั้งจาก ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์ ซึ่งมี

สถานะเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐบาล ส่วนประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับอื่น ๆ จะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลประจำมลรัฐ และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว ประธานของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละชุดก็จะแต่งตั้งกรรมการอื่น ๆ ที่มี คุณสมบัติครบถ้วนเพื่อเข้ามารับผิดชอบร่วมกัน และมีส่วนร่วมสนับสนุนให้งานที่ได้รับมอบหมายสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จากโครงสร้างนี้คณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับ จึงแยกขาดจากหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นกลางของคณะกรรมการเลือกตั้งทั้งหลายเอง ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในยุโรปนั้นไม่ประสบการณ์ที่ไม่ดีจากการที่ให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของรัฐมีแนวโน้มจะทำการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคที่อยู่ในคณะรัฐบาล⁶⁵

4.14.2 คณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้ง

เนื่องจากการกำหนดขนาด และขอบเขตพื้นที่ขอบเขตเลือกตั้งแต่ละเขตมีอิทธิพลไม่น้อยต่อน้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้ลงคะแนนในแต่ละเขตและมีอิทธิพลต่อโอกาสของผู้สมัครแต่ละคนด้วยว่าจะได้รับเลือกตั้งหรือไม่ เพื่อให้น้ำหนักของคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งในเขตต่าง ๆ ไม่แตกต่างกันมากนัก กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันจึงกำหนด หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่า จำนวนประชากรในแต่ละเขตเลือกตั้งไม่ควรจะต่างจากตัวเลขเฉลี่ยของประชากรในเขตเลือกตั้งทุกเขต (เฉลี่ย 1 : 222,500 ในปี ค.ศ. 1983) เกินกว่า 25% และถ้าความแตกต่างนี้เกิน 331/3% เมื่อใด ก็จะต้องมีการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ โดยไม่ชักช้า (กฎหมายเลือกตั้งเยอรมันมาตรา 3 วรรค 2 ข้อ 2) และเพื่อให้การกำหนดขอบเขตเลือกตั้งเป็นไปโดยเที่ยงธรรม กฎหมายเลือกตั้งก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการถาวรระดับสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางรัฐบาลในกรณีที่จะต้องมีการออกกฎหมาย เพื่อเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้งเดิมคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติของสหพันธ์เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ศาลปกครองแห่งสหพันธ์จะต้องส่งผู้พิพากษา 1 ท่านมาร่วมเป็นกรรมการด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ประจำคือทำรายงานภายในระยะเวลาประมาณ 1 ปีครั้ง ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งโดยเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อ ให้มีการปรับปรุงเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตามรายงานนี้ไม่มีความผูกพันในทางกฎหมาย จากจำนวนรายงาน 8 ชิ้นนับแต่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้มา ก็มีข้อเสนอตามรายงานฉบับที่ 1 (ปี ค.ศ. 1958) ฉบับที่ 5 (1973) และฉบับที่ 8 (1985) ที่ไม่ผ่านเป็นกฎหมายเลย ส่วนรายงานที่เหลือจะผ่านเป็นกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วน แนวคิดในการตั้งคณะกรรมการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ เยอรมันได้รับอิทธิพลอย่างมาก

⁶⁵ K.Braunias, Das Parlamentarisch Wahlrecht, 2 Bd, Berlin U.Leipzig 1932, S. 135.อ้างถึงในบุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 29 – 31.

จาก The Permanent Boundary Commissions ของอังกฤษ จึงเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายในแง่ของความ เป็นกลางในทางการเมือง ซึ่งมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานของ คณะกรรมการสำเร็จลุล่วงด้วยดี⁶⁶

กฎนี้ทำให้พรรคใหญ่ 3-4 พรรค มีความมั่นคงยั่งยืน คือ

- (1) พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรคสนับสนุนผู้ใช้แรงงาน และมีบทบาทใน สาธารณรัฐไวมาร์ และถูกฮิตเลอร์สั่งห้ามไปในปี ค.ศ. 1933
- (2) พรรคคริสเตียนประชาธิปไตย (ซึ่งเป็นพันธมิตรกับพรรคคริสเตียนสังคมนิยมในมลรัฐ บาวาเรีย ในการเมืองระดับชาติมาตลอดและคนส่วนมากจะนับเป็นพรรคเดียวกัน) นั้น เป็นพรรคค่อนข้างจะอนุรักษ์นิยมเดิมมีฐานทางพวกคาทอลิก แต่สมัยหลัง สงครามโลกครั้งที่สองได้กลายเป็นพรรคที่รวมพวกคริสเตียนทั้งคาทอลิกและ โปรเตสแตนต์
- (3) พรรคเสรีประชาธิปไตย ซึ่งสืบทอดเจตนารมณ์มาจากพวกเสรีนิยม ซึ่งเคยรวมตัวกัน เป็นพรรคต่าง ๆ มาก่อนปี ค.ศ. 1933 ขณะนี้ก็มีฐานอยู่ทางกลุ่มนักธุรกิจขนาดย่อม

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ทั้งสามพรรคก็พยายามขยายฐานการเมืองออกไปให้กว้างขวาง ขึ้นเป็น "พรรคของมวลชน" ทุกสาขาอาชีพและศาสนา แม้จะมีกฎหมายกำหนดมิให้พรรคเล็กคนนิยมน้อย มีบทบาทใน สภาได้ทำให้พรรคเล็ก ๆ ทั้งฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายต้องสลายตัวไปในการเลือกตั้งระดับชาติ และ มลรัฐ แต่เยอรมันก็ยังมีพรรคเล็ก ๆ ในระดับท้องถิ่นอีกมาก เรียกกันว่า "พรรคในสภาเทศบาล" พรรคเหล่านี้มีฐานคะแนนและนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตนโดยเฉพาะจึงไม่เกี่ยวกับพรรค ระดับชาติ

อย่างไรก็ดี ระบบการเมืองเยอรมันก็เปิดโอกาสอยู่ตลอดเวลาที่จะให้บุคคลรวมตัวกันเป็น พรรคการเมืองได้ ดังกรณีพรรคเขียว ซึ่งเริ่มเผยแพร่อุดมการณ์ทางการเมืองอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อต้านการมีอาวุธปรมาณูและฝึสันติ ขบวนการนี้ได้แพร่หลายมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 และได้คะแนน เสียงเพียงพอที่จะเข้าสู่สภามลรัฐได้หลายมลรัฐมาก่อนปี ค.ศ. 1983 ซึ่งเริ่มได้รับเลือกมาสู่สภาผู้แทน ราษฎรสหพันธ์ถึง 29 ที่นั่ง และในปี ค.ศ.1987 ได้ถึง 44 ที่นั่ง เกือบเท่าพรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่งได้

⁶⁶ Grundlagen eines deutschen Wahlrechts, Bericht der vom Bundesminister des innem eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn 1955, S.64 ; โปรดเปรียบเทียบ S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 21 ed., Harmondsworth 1973, p246, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน หน้า 31 – 32.

48 ที่นั่ง อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามปรากฏว่าพรรคนี้ยังจัดการบริหารภายในไม่ค่อยจะเรียบร้อยนัก ชื่อของพรรคในมลรัฐก็ต่างกัน บางแห่งเรียกว่า "พรรคทางเลือก(ใหม่ ๆ)" และมีกติกาภายในต่างกันมาก เช่น บางแห่งห้ามลงสมัครซ้ำ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้มีบทบาทบ้าง พรรคนี้เป็นพรรคของคนรุ่นหนุ่มสาว ชอบการประชุมเพื่อเดินขบวนประท้วงมากกว่าการจัดตั้งองค์กรให้ถาวร แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้พรรคเขียวมีบทบาทเป็นที่ยอมรับมากขึ้น การจัดตั้งองค์กรมันคงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกตั้งทั่วไป ปี ค.ศ. 1998 กระแสความนิยมพรรคเขียวมีมากถึง 6.7% เพียงพอที่จะมีอำนาจต่อรองในทางการเมือง⁶⁷

4.15 การตรวจสอบการเลือกตั้ง

การตรวจสอบการเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือไม่ การโต้แย้งคัดค้านมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องนี้ให้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐ (มาตรา 41 III GG)⁶⁸

อนึ่ง ส.ส.ของประเทศเยอรมันถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั่วทั้งประเทศ มิใช่ตัวแทนตัวการ ของเขตเลือกตั้งหนึ่งเขตเลือกตั้งใด ในทางนิตินัย ผู้แทนราษฎรจะไม่ถูกบีบบังคับให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่พรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ต้องการ พรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ นั้น จะขอเปลี่ยนตัวผู้แทนราษฎรไม่ได้และถึงแม้ว่าพรรคการเมืองนั้นจะต้องห้ามในเวลาต่อมา โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐก็ตาม ความเป็น ส.ส. ในนามพรรคการเมืองนั้นก็หาสิ้นสุดลงด้วยไม่⁶⁹

⁶⁷ "พลิกโฉมหน้าเลือกตั้งเยอรมัน", มติชนรายวัน (30 กันยายน 2541) : 18.

⁶⁸ กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ", วารสารกฎหมาย 2 : 159.

⁶⁹ Konrad Hesse. Grundzuege des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 12. Aufl., Heidelberg Karlsruhe. S.242 – 243., อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาววงศ์, "รัฐธรรมนูญประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน : 4 ประเด็นสำคัญ", หน้า 159.

4.16 การเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุดของเยอรมัน เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2541

สำนักข่าวรอยเตอร์ รายงานเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2541 ถึงผลการเลือกตั้งเยอรมนีว่า จากผลการนับคะแนนเบื้องต้นอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการการเลือกตั้งทำให้สามารถคาดหมายผลการเลือกตั้งได้ว่า พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SPD) ของนายแกร์ฮาร์ด ชโรเดอร์ คว่าเสียงข้างมากไปแบบนอกเหนือความคาดหมาย เพราะสามารถกวาดคะแนนเสียงได้ถึง 40.9 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่พรรคคริสเตียน เดโมแครต (CDU) ของนายเฮลมูท โคห์ล ได้รับคะแนนเสียงเพียง 28.4 เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ในขณะที่พรรคกรีนซึ่งประกาศตัวเป็นพันธมิตรในการเลือกตั้งกับ SPD ได้รับคะแนนเสียง 6.7 เปอร์เซ็นต์ พรรคสหภาพสังคมนิยม (CUS) ได้คะแนนเสียง 6.7 เปอร์เซ็นต์ ส่วนพรรคประชาธิปไตยเสรี (FDP) ได้คะแนนเสียง 6.2 เปอร์เซ็นต์ และพรรคประชาธิปไตยสังคมนิยม หรืออดีตพรรคคอมมิวนิสต์ (PDS) ได้ 5.1 เปอร์เซ็นต์ และไม่มีพรรคการเมืองอื่นได้ที่นั่งในสภาตามระบบปาร์ตี้ลิสต์นอกเหนือจากพรรคการเมืองดังกล่าวนี้⁷⁰ อนึ่ง ในการเลือกตั้งครั้งนี้ได้แบ่งเขตเลือกตั้งเขตละ 1 คน ออกเป็น 328 เขต และได้ ส.ส.จากการเลือกตั้งครั้งนี้ตามสัดส่วนบัญชีรายชื่อ ซึ่งได้นำมาชดเชยให้กับ ส.ส. ในเขตพื้นที่แล้ว รวมจำนวนทั้งสิ้น 669 คน

การเลือกตั้งของชาวเยอรมันรอบนี้เป็นที่คึกคัก เพิ่งผ่านพ้นไปเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2541 และปรากฏผลสมความมุ่งหมายของประชาชนส่วนใหญ่ คือ ได้นายกรัฐมนตรีคนใหม่ แกร์ฮาร์ด ชโรเดอร์ จากพรรคซึ่งเทียบเป็นพรรค LABOUR ของอังกฤษ เป็นอันว่า หมดยุคสมัยของ เฮลมูท โคห์ล แห่งพรรค CDU ซึ่งท่านเป็นนายกฯ มาช้านาน 16 ปี แนวทางการเมืองของยุโรปคงเปลี่ยนทิศไปตามพรรคใหม่ที่มาบริหารเส้นทางของชโรเดอร์แห่งพรรค SPD จะมาถึงจุดนี้ได้ใช้เวลายาวนานมาก

นักวิจารณ์การเมืองมีความเห็นว่า ชโรเดอร์ ก้าวเข้ามาในจังหวะดีที่ประชาชนกำลังต้องการนายกฯ คนใหม่ เพราะเบือ โคห์ล และคณะ เป็นอย่างมากแล้ว พรรคแนวร่วมของโคห์ลคือ CDU และ CSU (คริสเตียนดีโมแครตก่อนจะเป็นคอนเซอเวทิฟ) เสื่อมความนิยมลงมากเพราะแก้ปัญหาคนว่างงานไม่ได้และมีแผนว่าจะเก็บภาษีเพิ่มอีก แต่อย่างไรก็ดี เรื่องเก็บภาษีเพิ่มนี้คงไม่หนีไปไหนไม่ว่าพรรคใดจะขึ้นมาบริหารก็ตาม⁷¹

⁷⁰ “โคห์ล’ ถูกโค่นยับคาบ้านเกิด ‘ชโรเดอร์’ ผงาดนายกฯ เยอรมนี” มติชนรายวัน (29 กันยายน 2541) : 18.

⁷¹ “บรรณาธิการบริหาร”. มติชนสุดสัปดาห์ (6 ตุลาคม 2541) : 4.

การเลือกตั้งทั่วไปครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการพลิกโฉมหน้าการเมืองใหม่ของเยอรมนีแล้ว ยังจะเป็นการต่อเติมชิ้นส่วนใหม่ให้กับรูปจิ๊กซอว์การเมืองยุโรป ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ปรับเข้าหาแนวทางฝ่ายซ้ายอย่างเห็นได้ชัด ตามที่นายชโรเดอร์ ขณะการเลือกตั้งอย่างที่ไม่หลายฝ่ายคาดคิดได้ ส่งผลให้เยอรมนีกลายเป็นประเทศที่ 13 ในจำนวน 15 ชาติสมาชิกสหภาพยุโรป ที่มีรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองสังคมนิยมเหลือเพียงสเปนและไอร์แลนด์เท่านั้น ที่ยังคงมีรัฐบาลจากพรรคอนุรักษนิยม หรือพรรคการเมืองฝ่ายขวา

อย่างไรก็ดี กระแสการเมืองที่เปลี่ยนไป ไม่ได้หมายความว่า สีแดงกำลังเข้าทาบทาแผ่นดินยุโรปตะวันตก เนื่องจากพรรคสังคมนิยมยุคใหม่ มีแนวทางที่แตกต่างจากพรรคสังคมนิยมในยุคอดีต หรือกล่าวเปรียบเทียบให้เห็นภาพง่าย ๆ ว่า ขณะที่พรรคสังคมนิยมยุคเก่าเรียกขานว่ากันเองว่า "สหาย" พรรคสังคมนิยมยุคใหม่ จะเรียกขานกันเองว่า "เพื่อนเกลอ" การเปลี่ยนแปลงของแนวทางพรรคสังคมนิยมนี้เป็นผลจากสภาวะการณ์การเมือง-เศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนไป⁷²

4.17 ข้อดีของระบบการเลือกตั้งแบบผสมของเยอรมัน

เมื่อวิเคราะห์หัดแล้ว จะเห็นว่าระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งเช่นนี้ จะมีผลดีต่อทุกฝ่ายและในที่สุดจะก่อให้เกิดผลดีในเชิงบวกต่อประเทศชาติ ดังนี้⁷³

1. ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ เพราะพรรคการเมืองต้องมีฐานความนิยมทั่วประเทศไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือมีฐานความนิยมในเขตเลือกตั้งอย่างน้อย 3 เขต ซึ่งจะทำให้ชนะการเลือกตั้งใน 3 เขตเลือกตั้งขึ้นไป พรรคก็จะมีสิทธิได้ที่นั่งในสภาจากบัญชีรายชื่อที่พรรคที่เสนอไว้ล่วงหน้าด้วย ซึ่งหมายความว่าพรรคสามารถจะเสนอชื่อบุคคลสำคัญตามลำดับไว้หลาย ๆ ชื่อ ยิ่งประชาชนทั่วประเทศนิยมมากเท่าใด บุคคลที่มีชื่อเหล่านี้ก็จะได้รับคัดเลือกมาเป็นผู้แทนราษฎรมากยิ่งขึ้น ดังนั้นคนสำคัญของพรรคจึงไม่มีการ "สออตก" (มีบางพรรคไม่ชนะการเลือกตั้งในเขตเลยแต่มีคะแนนนิยมทั่วประเทศสูงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ก็ทำให้ได้ที่นั่งในสภาหลายคน)

⁷² สิทธิพงศ์ อรุณาทิน, "จับตาเลือกตั้งเยอรมนีพลิกโฉมการเมืองใหม่" เนชั่นสุดสัปดาห์ (24 - 30 กันยายน) : 64.

⁷³ อมร รักษาสัตย์, และคณะ ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. หน้า 264 - 265.

2. ให้พรรคการเมืองสามารถมีนักการเมืองที่อุทิศตนให้แก่พรรคจนได้รับเลือกไปอยู่ในอันดับต้นของบัญชีพรรค บุคคลพวกนี้เป็นที่แน่นอนว่าจะได้รับเลือกเป็น ผู้แทนราษฎรแม้จะไปแพ้ในการต่อสู้ที่เขตเลือกตั้งมาแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ห้ามผู้ลงสมัครแข่งขันในเขตเลือกตั้งจะมาอยู่ในบัญชีพรรคไม่ได้

ฉะนั้น คนสำคัญของพรรคจะถือโอกาสลงสมัครแล้วมาขึ้นชื่อในบัญชีได้ด้วย (โดยอาจจะอยู่ในบัญชีพรรคในหลายมลรัฐก็ได้) ดังนั้น การเมืองจึงเป็นอาชีพของบุคคลบางคนได้ ทำให้พรรคมีเสถียรภาพบุคคลสำคัญไม่ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ และไม่เสี่ยงที่จะต้องเอาชนะกันให้ได้ในเขตเลือกตั้งอันเป็นเงื่อนไขให้เกิดการเลือกตั้งที่ทุจริต

3. วิธีนี้ไม่เป็นอุปสรรคต่อการเกิดและความเจริญเติบโตของพรรคเล็กที่มีแนวนโยบายดีหรือแตกต่างไปจากนโยบายของพรรคใหญ่อื่น ๆ เพราะเพียงมีคะแนนนิยมทั่วประเทศเพียง 5% หรือมีกลุ่มประชาชนสนับสนุนอย่างเข้มแข็ง 3 เขตก็พอแล้วผู้ก่อตั้งพรรคเล็กจึงไม่ถึงกับต้องทุ่มทรัพย์เพื่อหาเสียงสู้กับนักการเมืองพรรคใหญ่

4. การที่พรรคต้องเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลสำคัญของพรรคให้ประชาชนเลือกพรรคนั้นเกิดผลดีหลายประการ เช่น ประชาชนจะทราบว่าพรรคไหนมีคนดี ๆ ให้ความสำคัญสนับสนุนมากกว่ากันและทำให้พรรคมีลำดับชั้นการปกครองบังคับบัญชาตามอาวุโสและความสามารถไม่ใช่ถือว่าทุกคนเท่ากันหมดซึ่งนำไปสู่การวิวาทขัดแย้งกัน

5. ประชาชนมีทางเลือกพรรคและผู้แทนไปเป็นปากเสียงของตนได้ แม้นตนเองเป็นกลุ่มคนค่อนข้างเล็ก หรือมีผลประโยชน์พิเศษ เช่น พรรคเสรีประชาธิปไตยที่พ่อค้าขนาดย่อมสนับสนุนหรือพรรคเขียว ซึ่งเยาวชนที่ใฝ่สันติและรักธรรมชาติสนับสนุนเป็นการระบายความคิดสู่สังคมได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย

6. เมื่อนักการเมืองมีความมั่นคงในอาชีพ พรรคก็มีความมั่นคงที่จะดำเนินนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ไม่ล้มลุกคลุกคลาน ประชาชนทั้งประเทศและทุกกลุ่มผลประโยชน์ที่มีขนาดใหญ่ก็ได้รับประโยชน์ทั่วหน้ากัน ส่วนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มเล็กก็จะเรียนรู้ที่จะไปประสานผลประโยชน์กับกลุ่มหรือพรรคใหญ่ ๆ ต่อไป

7. ผลดีอีกอย่างหนึ่งของการใช้ระบบนี้คือไม่ต้องมีการเลือกตั้งซ่อม เพราะถ้ามีตำแหน่งว่างเมื่อใดก็จะเลื่อนคนอันดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคนั้นขึ้นแทนทันทีถ้าตำแหน่งที่ว่างเกิดจากคนไม่สังกัดพรรคก็ไปดูการปิดเศษของคะแนนนิยมของพรรคต่าง ๆ แล้วเลือกคนจากบัญชีมาแทนได้เช่นกัน

4.18 ข้อสังเกตจากระบบการเลือกตั้งแบบผสมของเยอรมัน

1. เป็นระบบการเลือกตั้งที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนในรายละเอียดที่จะทำความเข้าใจกับประชาชนโดยทั่วไป
2. ส.ส.ส่วนเกิน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้าหากจำนวน ส.ส. จากเขตเลือกตั้งมีจำนวนมากเกินกว่าคะแนนนิยมที่มีต่อพรรคการเมือง ทำให้มี ส.ส. มากเกินไปกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ
3. จากระบบการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง สามารถสมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งแบบเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อพรรค ประกอบกับภารกิจที่พรรคมีงานสาขามากมายทุกระดับ และการสนับสนุนด้านผลประโยชน์ เงินเดือน ค่าเบี้ยเลี้ยง เงินบำนาญ และการอำนวยความสะดวกสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ เหล่านี้คือ ปัจจัยที่สนับสนุนให้นักการเมืองของเยอรมัน "เป็นนักการเมืองอาชีพ"