



บทที่ 4

แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง ของประเทศที่มีกฎหมายพรรคการเมือง กิจการณีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

นับตั้งแต่มีการก่อตั้งประเทศเยอรมันขึ้นจากการรวบรวมลรัฐหรือแคว้นต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1949 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง อันเป็นผลมาจากการประนีประนอมของมหาอำนาจตะวันตกทั้งสามคือสหรัฐอเมริกา อังกฤษและฝรั่งเศสจนถึงปัจจุบันสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้มีรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ออกใช้บังคับปกครองประเทศมาแล้ว จำนวน 4 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับแรกๆ เรียกว่า รัฐธรรมนูญ แฟรงก์เฟิร์ต هولเคียร์เช่ (Frankfurt Paulskirche) ซึ่งร่างขึ้นในปี ค.ศ. 1848 ในโบสถ์ชื่อ เซนต์ ปอล (St. Paul) เมืองแฟรงก์เฟิร์ต รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง เรียกว่า รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก ในสมัยพระเจ้าไกเซอร์วิลเลียมที่ 1 รัฐธรรมนูญฉบับที่สาม เรียกว่า รัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งร่างขึ้นที่เมืองไวมาร์ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1919 และรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ ฉบับปัจจุบัน เรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ซึ่งเริ่มใช้บังคับในปี ค.ศ. 1949 ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนักการเมืองเยอรมันและประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่ยึดครองเยอรมันอยู่ ซึ่งต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางรากฐานให้เกิดสันติภาพที่ถาวรและมีการพัฒนาทางการเมืองอย่างเสรีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ (The Basic Law) ได้มีข้อกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดที่จะประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างจริงจัง

ในส่วนของประวัติในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็ได้เริ่มคืบคลานขึ้นพร้อม ๆ กับในปีที่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญ แฟรงก์เฟิร์ต هولเคียร์เช่ คือในปี ค.ศ. 1848 อันถือเป็นปีที่เริ่มจุดเริ่มต้น ของระบบพรรคการเมือง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งต่อมาได้มีพัฒนาการจนกระทั่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีระบบพรรคการเมือง ที่มีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเข้มแข็งในปัจจุบัน

4.1 ประวัติความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ยุคก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้มีรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ออกใช้บังคับปกครองประเทศแล้วจำนวน 4 ฉบับ ก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็คือกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและให้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานได้ยอมรับถึงความสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพรรคการเมือง และได้มีบทบัญญัติชัดเจนเกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญต่อสถาบันพรรคการเมืองมากนัก รัฐธรรมนูญ แห่งกรุงแฟรงก์เฟิร์ต พอลเคียร์เช่ (Frankfurt Paulskirche) รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก และรัฐธรรมนูญไวมาร์ แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างพัฒนาการ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 หรือในช่วงที่ปกครองด้วยระบอบเผด็จการ แต่ก็ปรากฏว่าระบบพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ก็ได้เกิดขึ้นและพัฒนาการต่อมาจนถึงยุคปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าพรรคการเมือง เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังจะได้ศึกษาต่อไปนี้

4.1.1 วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในยุค รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญ แห่งกรุงแฟรงก์เฟิร์ต พอลเคียร์เช่ (Frankfurt Paulskirche)

4.1.1.1 จุดเริ่มต้นของการก่อตั้งพรรคการเมืองจากการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของปัญญาชน ในปี ค.ศ. 1848

จุดเริ่มต้นของการก่อตั้งพรรคการเมือง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เกิดจากความต้องการสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ประกอบกับความแตกต่างเกี่ยวกับแนวความคิด อุดมการณ์ เป้าหมาย ในการที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ จนมีการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่ม ฝ่าย หรือขบวนการ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่ประชาชนชาวเยอรมันในขณะนั้นไม่มี

เสรีภาพทางการเมือง จึงต้องการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน โดยในช่วงเริ่มต้น ชาวเยอรมันได้รวมตัวกันขึ้นในรูปของขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมือง ขณะเดียวกันในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในช่วงระยะเวลานั้น ก็มีสถาบันศาสนาและสถาบันฐานันดร ซึ่งเป็นสถาบันทางสังคมที่มีบทบาทอิทธิพลในทางสังคมและการเมือง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและในยุโรปเป็นอย่างสูงในขณะนั้น ก็ได้มีการจัดตั้งเป็นขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองคล้ายเช่นเดียวกัน และนอกจากนั้นขบวนการเหล่านี้ยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการปกป้องรักษาความมั่นคงของสถาบันศาสนา และสถาบันฐานันดร ของพวกคนด้วย ต่อมาขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองก็ได้มีการรวมกันชัดเจนขึ้นทั้งในด้านแนวคิด อุดมการณ์ นโยบายในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ จนสามารถแบ่งออกได้ เป็น 2 ทิศทางใหญ่ ๆ ก็คือ ทิศทางเสรีนิยม (Liberale Richtung) และทิศทางอนุรักษนิยม (Konservative Richtung)¹ ทิศทางทั้งสองมีเป้าหมายที่ต้องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ เช่นเดียวกัน แต่มีวิธีดำเนินงานแตกต่างกัน กล่าวคือทิศทางเสรีนิยมต้องการมีสิทธิเสรีภาพทันทีทันใดโดยเด็ดขาดและอย่างไม่มีเงื่อนไข ขณะที่ทิศทางอนุรักษนิยมต้องการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงเหมือนกัน แต่ทั้งนี้ต้องกระทำไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสถาบันต่าง ๆ ของสังคมที่มีเป็นปึกแผ่นอยู่แล้ว² ในระยะเริ่มแรกทิศทางเสรีนิยมได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมาก เนื่องจากใช้วิธีการที่รุนแรง มีคำพูดและนโยบายที่เผด็จรื้อน สามารถโน้มน้าวจิตใจของประชาชนได้เป็นอย่างดี แต่ต่อมาเนื่องจากทิศทางเสรีนิยมนี้ได้ยุยงให้ชาวนาทำการปฏิวัติรัฐบาล ที่เรียกว่าการปฏิวัติของชาวนา ในปี ค.ศ. 1848³ อันเป็นผลมาจากการปฏิบัติการของทิศทางเสรีนิยมในการเรียกร้องเสรีภาพทางการเมือง ปรากฏว่าการปฏิวัติไม่สำเร็จเมื่อฝ่ายรัฐบาลในแต่ละรัฐเข้าทำการปราบปรามอย่างเด็ดขาด มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นจำนวนมาก ชาวเยอรมันจึงเกิดความผิดหวังต่อทิศทางเสรีนิยม และกลับมาสนับสนุนแนวทางของทิศทางอนุรักษนิยม จากเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ชาวเยอรมันเกิดขวัญที่จะเข้ามาต่อสู้ทางการเมือง โดยชาวเยอรมันในแต่ละรัฐได้จับกลุ่มรวมตัวกันขึ้นเพื่อต่อต้านรัฐบาล โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้ายึดครองอำนาจรัฐบาล

¹ กระมล ทองธรรมชาติ. พรรคการเมืองต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2524), หน้า 195.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 194.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

และกำหนดแนวนโยบายในการบริหารประเทศตามแนวทางของตน อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุปจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งพรรคการเมือง ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นผลมาจากการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน และจากการเรียกร้องดังกล่าวก่อให้เกิดกลุ่มที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับแนวความคิด อุดมการณ์ และนโยบายในการแก้ไขปัญห เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมภายในประเทศ จนมีการแบ่งแยกออกเป็นสองขบวนการใหญ่ ๆ คือ กิตทามเสรีนิยม และกิตทามอนุรักษนิยม ซึ่งทิศทางทั้งสองต่างมีเป้าหมายเดียวกันในการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหของประเทศไทย เพียงแต่มีการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหที่แตกต่างกันและมีเป้าหมายในการสร้างศรัทธาให้ประชาชนสนับสนุนแนวทางการขบวนการของตน

4.1.1.2 กลุ่มที่มีบทบาทในการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ แพรงก์เฟิร์ต
พอลเกียร์เซ่ (Frankfurt Paulskirche) พัฒนามาเป็นพรรคการเมือง

ในปี ค.ศ. 1848 ผู้นำของมลรัฐต่าง ๆ ในประเทศเยอรมัน ได้มารวบรวมประชุมกันที่เมืองแฟรงก์เฟิร์ต อัมไมน์ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ แต่ยังไม่ทันที่จะประกาศใช้ก็เกิดปัญหาขึ้นเสียก่อนว่าใครจะทำหน้าที่เป็นรัฐบาลกลาง แต่ผู้ที่เข้าร่วมประชุมต่างก็พยายามหาหนทางเพื่อให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ โดยจับกลุ่มกันเพื่อปรึกษาหารือและวางแผนตอบโต้ระหว่างกันในที่ประชุม และแต่ละกลุ่มพยายามหาเสียงให้แก่กลุ่มของตน ทำการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนจากภายนอก เพื่อให้ได้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มของตนประสงค์ โดยเรียกกลุ่มของตนว่าเป็น “พรรคการเมือง” (Politische Partei)⁴ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้คำว่าพรรคการเมือง ต่อมากลุ่มผู้สมัครเพื่อรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในระดับมลรัฐก็ได้ใช้ชื่อกลุ่มของตนในการหาเสียงเลือกตั้งว่า พรรคการเมือง โดยในรัฐเยอรมันบางรัฐในขณะนั้นได้ขอขอสถิติเลือกหนึ่งให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสเลือกตั้งผู้แทน ในรัฐที่ชาวเยอรมันมีสิทธิทางการเมืองเช่นนี้ กลุ่มผู้สมัครเป็นผู้แทนก็จะใช้ชื่อกลุ่มของตนเองว่าพรรคการเมือง เข้ารณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปเฉพาะแต่ในบางรัฐเท่านั้น

⁴ เรื่องเดียวกัน.

คำว่าพัฒนาการของพรรคการเมืองในระดับชาติยังไม่เกิด เนื่องจากรัฐธรรมนูญ แพรงก์เฟิร์ต พลดเคียร์เซ่⁵ มีปัญหาเรื่องใครจะมาเป็นรัฐบาลกลางจึงเป็นผลให้ประเทศเยอรมันในขณะนั้นขาด รัฐบาลกลาง และ ขาดรัฐสภาแห่งชาติ ที่จะใช้เป็นเวทีการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อ เป็นผู้แทน

จากเหตุการณ์ดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า กำแพงพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน เริ่มกำเนิดขึ้นและเป็นที่รู้จักในระดับรัฐก่อนแล้วจึงพัฒนามาในระดับชาติ

4.1.1.3 พัฒนาการของพรรคการเมือง ในยุครัฐธรรมนูญ แพรงก์เฟิร์ต พลดเคียร์เซ่ (Frankfurt Paulskirche)

รัฐธรรมนูญ แพรงก์เฟิร์ต พลดเคียร์เซ่ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของ เยอรมัน ได้รับความขึ้นในปี ค.ศ. 1848 ในเมืองแฟรงก์เฟิร์ต ณ โบสถ์ชื่อ เซนต์ ปอล (St. Paul) รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีรัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทน(สภาประชาชน) และสภาเซเนต (สภารัฐ) ประชาชนลงคะแนนเลือกไรซ์เคอร์มันซึ่งเรียกว่าจักรพรรดิแห่งเยอรมันได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ร่างขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นผู้อำนาจการปกครองของรัฐบาลเยอรมัน และกำหนดให้เยอรมันเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ โดยมีรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของทุกมลรัฐ แต่ในทางปฏิบัติอำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่แต่ละมลรัฐ จึงทำให้ไม่ประสบความสำเร็จในแง่การรวมกันเป็นหนึ่งเดียวของเยอรมันที่จะตกลงกับได้ว่าใครจะเป็นรัฐบาลกลาง ดังนั้นในที่สุดรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงไม่ทันแล้วกับใช้

จากสภาพปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าใครจะเป็นรัฐบาลกลาง จึงทำให้พรรคการเมืองที่เริ่มมีการก่อตั้ง โดยพัฒนาขึ้นจากกลุ่มของผู้ไปมลรัฐต่าง ๆ ที่มาร่วมประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สะดุดตาอยู่เพียงแต่ในระดับมลรัฐ โดยในรัฐที่มีการให้สิทธิเลือกตั้งแก่ประชาชน กลุ่มผู้สมัครเพื่อรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนในมลรัฐนั้นก็จะเรียกกลุ่มของตนว่าเป็นพรรคการเมือง และรวมกันหาเสียงเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง

⁵ รุจิรา เชนางกูร.การเมืองระหว่างประเทศในยุโรปตะวันตก.กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.2531. หน้า 7.

พัฒนาการของพรรคการเมือง ในช่วงนี้จึงเริ่มขยายตัวจากกลุ่มผู้นำของมลรัฐที่มาร่วมประชุมร่างรัฐธรรมนูญแฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียร์เซ่ มาสู่กลุ่มผู้สมัครเป็นผู้แทนในระดับมลรัฐแต่พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาสู่ในระดับชาติได้ เนื่องจากไม่มีรัฐบาลกลาง และรัฐสภา อันจะใช้เป็นเวทีการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติจากรัฐธรรมนูญ แฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียร์เซ่ ดังที่กล่าวมาแล้ว

ลักษณะของการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้ มิได้เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองไว้ แต่พรรคการเมืองเกิดจากสภาพความเป็นจริง ทางสังคมและการเมืองภายในประเทศในช่วงนั้น มีลักษณะเป็นองค์กรทางสังคม จากการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง โดยเริ่มต้นพัฒนาการมาจากขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน มาสู่กลุ่มผู้นำมลรัฐที่แบ่งกลุ่มโดยเรียกกลุ่มของตนว่าพรรคการเมือง และมีการรณรงค์หาเสียง เพื่อให้ได้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามที่พวกตนประสงค์ มาสู่กลุ่มการเมืองที่เรียกตนเองว่าพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนในระดับมลรัฐ

4.1.2 วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในยุครัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค

รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค เป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มี 2 สภา คือสภา Bundesrat (สภาสูง) ที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง และสภานิติบัญญัติ (รัฐสภาแห่งชาติ) ที่เรียกว่า สภา Reichstag สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเค้าโครงเป็นประชาธิปไตย แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจาก สภา Bundesrat แม้สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกตั้งที่ปราศจากความเสมอภาค มีผลให้พวกขุนนาง เจ้าของที่ดิน และชนชั้นกลางระดับสูงเป็นผู้กุมคะแนนเสียง ส่วนสภานิติบัญญัติ Reichstag มีแต่อำนาจในการอภิปรายแต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง และพระมหากษัตริย์ (Kaiser) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐบาล⁶ รัฐสภามีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาของรัฐบาลไม่สามารถควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการบริหาร

⁶ เรื่องเดียวกัน.

ประเทศอย่างมาก บิสมาร์ก ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยจากไกเซอร์วิลเลียมที่ 1 เป็นอย่างมาก ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และนโยบายของบิสมาร์ก ทำให้ประเทศเยอรมันมีความเป็นปึกแผ่น สามารถรวมแคว้นแคว้นเยอรมันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและสถาปนาอาณาจักรโรมันได้เป็นผลสำเร็จ จนกระทั่งบิสมาร์ก ต้องออกจากตำแหน่งในสมัยของไกเซอร์วิลเลียมที่ 2 จากนั้นระบบเจ้าหรือระบบกษัตริย์ก็กลับเข้ามาปกครองเยอรมันอีกครั้ง และมีผลให้เกิดความแตกแยกภายในประเทศ แต่ละมุลรัฐมีความหวาดระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน จนมีผู้กล่าวว่าเป็นการนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 ในเวลาต่อมา

4.1.2.1 การกำหนดให้มีรัฐสภาแห่งชาติและมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ทำให้พรรคการเมืองแพร่หลายขึ้น

ในช่วงรัฐธรรมนูญ แฟรงก์เฟิร์ต พอลเกียร์เซ่ เนื่องจากไม่มีรัฐบาลกลาง และไม่มีรัฐสภาแห่งชาติ (Reichstag) ที่จะใช้เป็นเวทีการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา อันเป็นการเมืองในระดับชาติ จึงทำให้พรรคการเมืองไม่มีการพัฒนาและแพร่หลายในระดับชาติ แต่เมื่อเข้าสู่ยุครัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีรัฐบาลกลางและรัฐสภาแห่งชาติ มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา จึงส่งผลให้พรรคการเมืองแพร่หลายขึ้นเป็นที่รู้จักกันเคยของประชาชนชาวเยอรมัน และกลุ่มผู้สมัครเป็นสมาชิกรัฐสภาก็ได้หาเสียงในนามของพรรคการเมือง อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของพรรคการเมืองที่มีบทบาทในระดับชาติ ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ในส่วนของ การดำเนินกิจการภายในรัฐสภา สมาชิกรัฐสภาได้มีการโต้ตอบกันในรูปแบบของพรรคการเมือง เช่นเดียวกับการรณรงค์หาเสียง แต่ระบบการเมืองตามรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก ได้แยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด รัฐสภาไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร และรัฐบาลก็ถือว่าได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ (Kaiser) รัฐบาลจึงไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา ทำให้พรรคการเมืองไม่มีอิทธิพลต่อรัฐบาล รัฐธรรมนูญของบิสมาร์กฉบับนี้ บิสมาร์กกำหนดให้มีรัฐสภาขึ้นเพียงเพื่อสร้างภาพให้เห็นว่า ประเทศเยอรมันเป็นประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงกลับไม่เป็นประชาธิปไตย บิสมาร์กเพียงต้องการเอาใจชาวเยอรมันที่ส่วนใหญ่กำลังหลงใหลในสิทธิเลือกตั้ง จึงปล่อยให้มีการเลือกตั้งกันได้เต็มที่ แต่บิสมาร์กในฐานะนายกรัฐมนตรีไม่เคยฟังเสียงของสมาชิกรัฐสภา เพราะบิสมาร์กมีพระมหากษัตริย์ วุฒิสมาชิก

ระบบราชการที่เข้มแข็ง และประชาชนให้การสนับสนุนอยู่แล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้พรรคการเมืองในยุครัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก (ปี ค.ศ. 1870 - 1918) ขาดประสบการณ์อย่างพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา มีอยู่ พรรคการเมืองของประเทศเยอรมันในช่วงนี้ ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตแห่งอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติที่มีอยู่จำกัด และไม่มียุทธศาสตร์ใด ๆ ทั้งสิ้นในการต่อรองอำนาจกับรัฐบาลกลาง⁷

4.1.2.2 พัฒนาการของพรรคการเมืองในยุครัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1870 - 1918 เป็นเวลา 48 ปี ประเทศเยอรมันปกครองตามรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นหลายพรรคที่สำคัญเช่น พรรคอนุรักษนิยมเยอรมัน (Deutsche Konservative Partei) พรรคแห่งจักรวรรดิเยอรมัน (Deutsche Reichspartei) พรรคเสรี (Liberale Partei) และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Sozialdemokratische Partei) เป็นต้น เหตุที่มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในช่วงนี้ก็เนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญของบิสมาร์กได้กำหนดให้มีรัฐสภาแห่งชาติ และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา จึงทำให้มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อรณรงค์หาเสียงเพื่อส่งคนเข้าสภามัครับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา

เมื่อพิจารณาจากบทบาทของพรรคการเมืองในช่วงนี้ จะพบว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก กำหนดให้แยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร โดยเด็ดขาด รัฐสภาไม่มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารและไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาทำหน้าที่สับรัฐบาล พรรคการเมืองจึงขาดอิทธิพลต่อรัฐบาล มีผลทำให้สมาชิกรัฐสภาในรูปแบบของพรรคการเมือง มีบทบาทเพียงตอบโต้ซึ่งกันและกันและในกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่มีบทบาทในทางการเมืองในระดับชาติอย่างแท้จริง ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลกลางก็สามารถบริหารงานได้ด้วยการสนับสนุนของประชาชน โดยไม่ต้องพึ่งพรรคการเมือง เพราะรัฐบาลมีกลไกเข้าถึงประชาชนอยู่แล้ว เช่น ศาสนจักร และรัฐบาลกลางอาศัยรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ เป็นสื่อติดต่อกับประชาชน นอกจากนั้นรัฐบาลกลางยังมีสื่ออื่น ๆ ที่เข้าถึงประชาชนอีก เช่น สถาบันต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและ

⁷ กระทบต่องานวิจัย. พรรคการเมืองต่างประเทศ. หน้า 196.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

สังคม เช่นสมาคมธุรกิจและการค้า สมาคมอาชีพ เป็นต้น ดังนั้นปัญหาการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและประชาชนจึงไม่เกิดขึ้น บทบาทของพรรคการเมือง จึงต้องคอยเอาใจราษฎร เพราะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งผู้แทน การดำเนินงานของพรรคการเมืองจึงไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ลุคของการเมือง เพราะชาวเยอรมันมีความเชื่อถือในสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันศาสนา ที่ยึดถือสิ่งเดิมมาอย่างยาวนาน นโยบายของพรรคการเมืองไปขัดกับสถาบันดั้งเดิม ก็จะเกิดผลเสียต่อพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องเสนอหลักการนโยบายที่ไม่ขัดต่อสถาบันทางสังคม ที่มีอยู่ในขณะนั้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พรรคการเมืองของประเทศเยอรมันมีลักษณะที่แตกต่างจากพรรคการเมืองของประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ ไม่มีนโยบายที่แน่นอน ไม่เลือกเอาใจคนกลุ่มใดโดยเฉพาะ คณะผู้บริหารพรรคการเมืองจะต้องกำหนดนโยบายและหลักการที่เหมาะสมกับสภาพสังคมในแต่ละสมัย สำหรับประชาชนที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองใด ก็จะพิจารณาว่าพรรคการเมืองที่ต้องการสนับสนุนมีความคิดเห็นและนโยบายอย่างไร ซึ่งถ้าเรื่องนี้มีเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ประชาชนก็จะไม่มีหลักยึดว่า เพราะเหตุใดคนจึงสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น ดังนั้นพรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีความคิดเห็นหรือนโยบายที่เป็นหลักที่แน่นอนที่พรรคการเมืองนั้นจะยึดถือเป็นหลักตลอดไป โดยเรียกความคิดหลักนี้ว่า โลกทัศน์ (Weltanschauung) หมายถึงพรรคการเมืองมองสังคมมนุษย์ไปทางไหนในหลักการใหญ่ ๆ ส่วนรายละเอียดนโยบายอื่น ๆ ให้เป็นเรื่องของผู้บริหารพรรค สมาชิกพรรค ที่จะกำหนดเอง พรรคการเมืองของประเทศเยอรมันแต่ละพรรคจึงต่างมีโลกทัศน์ของตน มองโลกตลอดจนปัญหาของประเทศเยอรมันในมุมมองที่ต่างกัน จึงสรุปได้ว่าพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันจะต้องมีนโยบายหรือความคิดเห็นหลัก อันเป็นแนวคิดหลักอันถาวรของพรรคที่จะยึดถือตลอดไปที่จะประกาศให้ประชาชนได้รับรู้ เพื่อให้ประชาชนที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกันให้ความสนับสนุนพรรคของตน ซึ่งเรียกว่า พรรคการเมืองตามโลกทัศน์⁹ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 คำว่า “พรรคการเมือง” ซึ่งเกิดขึ้นมาในระบอบกษัตริย์ก่อนมีการจัดตั้งรัฐบาลกลาง จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญของบิสมาร์กมีการจัดตั้งรัฐบาลกลางและรัฐสภาแห่งชาติ พรรคการเมืองจึงได้มีบทบาทมากขึ้นในการเมืองระดับชาติ เป็นผลให้พรรคการเมืองเป็นที่ยอมรับของประชาชนชาวเยอรมันว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของประเทศ

⁹ เรื่องเดียวกัน.

การก่อตั้งพรรคการเมืองในช่วงรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก การจัดตั้งมิได้เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมืองไว้ แต่เป็นการเกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงในทางสังคม ประกอบกับเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน เช่นเดียวกับในช่วงของรัฐธรรมนูญแฟรงก์เฟิร์ต พลลเกียร์เซ่ กล่าวคือเป็นการจัดตั้งหรือรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เพื่อรณรงค์หาเสียงเพื่อส่งคนเข้าสภามัครับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา และเรียกกลุ่มของตนเองว่าเป็นพรรคการเมือง การจัดตั้งในนี้กฎหมายใด ๆ รองรับ เพียงแต่เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นจริงในทางสังคมหรือเป็นองค์กรทางสังคม เพียงแต่ในรัฐธรรมนูญของบิสมาร์กเมื่อได้กำหนดให้มีรัฐสภาแห่งชาติ ทำให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และเกิดการเมืองในระดับชาติขึ้น จึงทำให้พรรคการเมืองมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากและเป็นที่ยอมรับหลาย รู้จักในหมู่ประชาชนชาวเยอรมันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเป็นช่วงที่ชาวเยอรมันมีสิทธิในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่

4.1.3 วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในยุครัฐธรรมนูญไวมาร์

รัฐธรรมนูญไวมาร์ เป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ร่างขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1919 ที่เมืองไวมาร์ โดยได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก และได้ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม โดยมีหลักการสำคัญ คือ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchy) มาเป็น ระบอบสาธารณรัฐ (Republic) เหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเนื่องจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้นเหตุที่ทำให้ประเทศเยอรมันต้องเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 จึงกำหนดให้มีตำแหน่งประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เป็นผู้บริหารประเทศ กำหนดให้มีรัฐสภาเรียกว่าสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (สภา Reichstag) ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีวาระคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล มีสภาสูง (สภา Reichrat) ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาลมลรัฐ มีอำนาจในเฉพาะเรื่องการบริหารที่ไม่ค่อยสำคัญเท่านั้น และกำหนดให้มีตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรีจะถูกควบคุมโดยประธานาธิบดีและรัฐสภา

พรรคการเมืองจึงมีบทบาททางการเมืองเป็นอย่างมากในยุคนี้ และมีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้นในขณะเดียวกันมีการนำเอาระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) มาใช้ ซึ่งเป็นระบบที่เกื้อหนุนให้มีพรรคเล็กพรรคน้อยจำนวนมากที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน¹⁰ และทำให้เกิดความขัดแย้ง ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนนี้ทำให้ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภาเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ตามลำพัง จึงต้องจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม (Coalition) ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพตลอดเวลาสิบกว่าปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 - 1935 และนับตั้งแต่ใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ปรากฏว่าได้มีการให้ประชาชนลงประชามติ (referendum) บ่อยครั้ง จนทำให้รัฐบาลประสบปัญหาในการบริหารประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุดและมีความวุ่นวายทางการเมืองเกิดขึ้นเสมอ ๆ พรรคการเมืองฝ่ายขวาและฝ่ายซ้ายเริ่มมีกำลังสนับสนุนมากขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1932 ฮิตเลอร์ชนะการเลือกตั้งและเข้าบริหารประเทศ โดยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้อำนาจกับฮิตเลอร์มากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งเมื่อประธานาธิบดีอินเคนเบอร์เกอร์ถึงแก่อนิจกรรม ฮิตเลอร์ได้รวมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและตำแหน่งประธานาธิบดีเข้าด้วยกันเป็นตำแหน่งผู้นำในปี ค.ศ. 1934 และได้ยกเลิกระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐตามวิถีทางประชาธิปไตย และหันมาปกครองในระบอบเผด็จการแทน จนกระทั่งนำเอาประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง และประสบกับความพ่ายแพ้อย่างยับเยิน¹¹

4.1.3.1 การนำระบอบสาธารณรัฐมาใช้โดยให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้น

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยทางรัฐสภา มีสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Reichstag) ที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และกำหนดให้มีตำแหน่ง

¹⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 1 - 7 พิมพ์ครั้งที่ 3 (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2531), หน้า 836.

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

ประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงเช่นกัน จากการศึกษาให้มีการเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญดังกล่าว อันเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รณรงค์หาเสียงเพื่อสมัครเข้าชิงตำแหน่งทางการเมือง พรรคการเมืองจึงมีบทบาททางการเมืองในระดับชาติและมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างมาก และทำให้พรรคการเมืองเกิดขึ้นในช่วงนี้อย่างมากมาย การเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ มีขึ้น ครั้งแรก เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1920 พรรคที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาภาคได้แก่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democratic Party) พรรคคาทอลิกเซนเตอร์ (Catholic Centre) พรรคประชาธิปไตย (Democratic) และพรรคชาตินิยมเยอรมัน (German Nationalist People's Party) นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองเล็ก ๆ อีกหลายพรรค ซึ่งได้รับเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามการที่พรรคการเมืองหลายพรรคได้รับเลือกตั้ง ทำให้ไม่มีพรรคหนึ่งพรรคใดมีเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล จึงทำให้เกิดรัฐบาลผสม (Coalition) และทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพในที่สุด จากการขัดผลประโยชน์กันเองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และเป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างทางความคิดทางการเมืองของประชาชนชาวเยอรมัน และทำให้กลายเป็นความอ่อนแอทางการเมืองของสาธารณรัฐไวมาร์ เพราะปรากฏว่าในช่วงปี ค.ศ. 1920 - 1935 มีรัฐบาลผสมเกิดขึ้นถึง 17 ชุด ในสมัยของสาธารณรัฐไวมาร์นี้¹²

4.1.3.2 ซัยชนะในการเลือกตั้งของพรรคนาซี ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองเยอรมันขาดความต่อเนื่อง

จากการที่รัฐธรรมนูญไวมาร์ เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้าช่วงชิงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองคือตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งประธานาธิบดี และจัดตั้งรัฐบาล และหากพรรคการเมืองใดมีสมาชิกของคนในรัฐสภา รัฐธรรมนูญก็ให้อำนาจเข้าควบคุมกิจการของรัฐบาลไว้ได้อีกด้วย จึงทำให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นและมีการแข่งขันกันอย่างมาก ส่งผลให้ไม่มีพรรคการเมืองใดกุมเสียงข้างมากไว้ได้ การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพรรคการเมืองหลายพรรค เป็นรัฐบาลผสม (Coalition) พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ร่วมในรัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ อีกทั้งรัฐธรรมนูญเปิดช่องทางให้สมาชิกรัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด และประธานาธิบดีมีอำนาจล้มรัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลก็ตกอยู่ในฐานะที่ไม่อาจตัดสินใจใด ๆ ได้ เพราะมีการควบคุมหลายชั้น ประกอบกับภาวะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 820

ประเทศเยอรมันประสบกับปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง กล่าวคือทางด้านเศรษฐกิจเกิดปัญหาคนว่างงานและหนี้สิน ทางด้านสังคม เกิดปัญหาชาวเยอรมันขาดขวัญกำลังใจจากการพ่ายแพ้สงคราม และทางด้านการเมือง ชาวเยอรมันซึ่งคุ้นเคยกับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบสาธารณรัฐโดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ อันเป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มแรกประชาชนชาวเยอรมันมีความพึงพอใจกับการปกครองแบบประชาธิปไตยและการมีสิทธิเลือกตั้ง แต่เมื่อรัฐบาลผสมที่มาจากทางเลือกหนึ่ง อันประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ไร้เสถียรภาพ ทำให้ชาวเยอรมันเกิดความเบื่อหน่ายและหันมาสนับสนุนแนวทางของพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เนื่องจากพรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคเดียวที่สนับสนุนนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของชาวเยอรมันอย่างแท้จริง ทั้งนี้ในการเลือกตั้งที่มีขึ้นต่อ ๆ มา คะแนนนิยมของพรรคคอมมิวนิสต์จึงเพิ่มมากขึ้น จนเป็นที่หวาดกลัวของประชาชนและพรรคการเมืองอื่น ๆ ว่าประเทศเยอรมันจะถูกปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์

ในขณะเดียวกันในสมัยของสาธารณรัฐไวมาร์นี้รัฐบาลได้ทำการปราบปรามกลุ่มฝ่ายซ้ายหัวรุนแรงซึ่งพยายามที่จะล้มล้างการปกครองแบบสาธารณรัฐ รัฐบาลได้ขอความช่วยเหลือจากกองทัพเยอรมันในการปราบปราม กองทัพเยอรมันได้ใช้กำลังทหารเข้ากวาดล้างกลุ่มฝ่ายซ้ายหัวรุนแรง เช่น กลุ่มสปาร์ตซิสต์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่แยกตัวออกจากพวกสังคมนิยมประชาธิปไตยเป็นต้น ผลสะท้อนกลับของการปราบปรามกลุ่มฝ่ายซ้ายหัวรุนแรงครั้งนี้ทำให้บทบาทอำนาจของกองทัพเยอรมันซึ่งตกต่ำไปภายหลังพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่ 1 กลับมีมากขึ้นอีกครั้งและมีมากขึ้นจนกระทั่งรัฐบาลพลเรือนไม่สามารถควบคุมได้และกลายเป็นรัฐซ้อนรัฐไป นอกจากนี้กองทัพยังให้การสนับสนุนอย่างลับ ๆ กับกลุ่มฝ่ายขวา เช่น พรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาติสังคมนิยม (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei หรือเรียกย่อว่า NSDAP) หรือพรรคนาซี (Nazi) ซึ่งเป็นพรรคที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1919 ผู้ก่อตั้งคนแรกคือ แอนตัน เดริกเลอร์ (Anton Drexler) ต่อมา ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ได้เข้าร่วมด้วย และได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรค ในปี ค.ศ. 1921¹³ ซึ่งเป็นกลุ่มที่ปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาแต่อาศัยรูปแบบพรรคการเมืองเพื่อเข้ามาทำลายระบอบการปกครองนี้

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 821.

ในช่วงเวลาที่ประเทศเยอรมันประสบวิกฤติการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังกล่าว พรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาตินิยมหรือพรรคนาซี ได้เสนอตัวต่อประชาชนชาวเยอรมันในฐานะทางเลือกในการกอบกู้ฐานะของประเทศ ให้อีกกลับมายิ่งใหญ่เหมือนดังเช่นในอดีต และตั้งตนเป็นปฏิปักษ์กับคอมมิวนิสต์อย่างเปิดเผย โดยชี้ให้เห็นภัยอันอาจเกิดขึ้นจากพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน โดยในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1928 พรรคนาซีได้รับคะแนนเสียง 800.000 คะแนน แต่ในการเลือกตั้งในอีก 2 ปีต่อมาได้คะแนนเสียงเพิ่มขึ้นถึง 6.5 ล้านคะแนน และเพิ่มเป็น 14 ล้านคะแนนในการเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 1932 ทำให้พรรคนาซีเป็นพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภา และฮิตเลอร์ได้เข้ามาบริหารประเทศในฐานะนายกรัฐมนตรี และในปี ค.ศ. 1933 สภาได้ออกกฎหมาย Empowering Act ให้อำนาจแก่รัฐบาลฮิตเลอร์ในการออกกฎหมายทุกชนิด รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควรเป็นเวลา 4 ปี¹⁴ ซึ่งต่อมาฮิตเลอร์ได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat) เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1933 ทำให้เหลือพรรคนาซีเพียงพรรคเดียว¹⁵ และในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1934 เมื่อประธานาธิบดีอินเคินเบอร์ก ถึงแก่อนิจกรรม ฮิตเลอร์ได้รวมตำแหน่งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีเข้าด้วยกันเป็นตำแหน่ง ผู้นำ (Führer) มีอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว และล้มเลิกการปกครองแบบประชาธิปไตย มาใช้การปกครองแบบเผด็จการ อันเป็นการสิ้นสุดยุคทองของสาธารณรัฐไวมา และนำพาประเทศเยอรมันเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองในที่สุด

4.1.3.3 พัฒนาการของพรรคการเมืองในยุครัฐธรรมนูญไวมา

ลักษณะของการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน และต่อเนื่องกันมาจากยุคของรัฐธรรมนูญแฟรงค์เฟิร์ต พอลเคียร์เซ่ และ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก กล่าวคือรัฐธรรมนูญไวมาก็ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้ ดังนั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงมิได้เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เกิดจากวิวัฒนาการในการจัดองค์กรทาง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ BGBI . I . S 1010. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองไทย. (รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สกว..2538). หน้า 24

สังคม เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมือง พัฒนามาเป็นกลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง และพัฒนามาเป็นพรรคการเมืองในที่สุด

สำหรับพัฒนาการของพรรคการเมืองในยุครัฐธรรมนูญไวมาครั้งนี้ เริ่มต้นจากการเพิ่มขึ้นของพรรคการเมืองอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้โอกาสแก่พรรคการเมืองอย่างมากในการแข่งขันเพื่อช่วงชิงตำแหน่งทางการเมือง และจัดตั้งรัฐบาล จนทำให้เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลจากการจัดตั้งรัฐบาลผสม ประกอบกับปัญหาที่รุมเร้าทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย แม้ระบบพรรคการเมืองในฐานะสถาบันหรือองค์กรที่มีความสำคัญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จะได้รับการส่งเสริมและประชาชนชาวเยอรมันก็เชื่อเช่นนั้น โดยพรรคการเมืองมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างมาก แต่กลับไม่เกิดผลดีต่อระบบพรรคการเมือง และการบริหารงานของรัฐบาล จนกระทั่งเมื่อฮิตเลอร์และพรรคนาซีเข้าครองอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จ และได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ ทำให้ประเทศเยอรมันเหลือพรรคการเมืองคือพรรคนาซีเพียงพรรคเดียว และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบเผด็จการ นอกจากนี้สถานการณ์ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง นโยบายพรรคนาซีของฮิตเลอร์ได้นำความหายนะมาสู่ประเทศ โดยนำพาประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สองจึงทำให้ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมือง จึงทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันหยุดชะงักและขาดความต่อเนื่องไปประกอบกับภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นโยบายของประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่เข้ามายึดครองประเทศเยอรมัน ได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมาขอใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เป็นการเพิ่มความยากลำบากให้แก่พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ และก่อให้เกิดปัญหาว่าแนวทางของพรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นั้นควรจะจำกัดบทบาทเฉพาะส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งดังเช่นในสหรัฐอเมริกา หรือจะให้มียุทธศาสตร์และเจ้าหน้าที่ประจำที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องด้วย

4.1.4 ลักษณะของการจัดตั้งพรรคการเมืองและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมือง ในยุคก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)

ในยุคก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ประเทศเยอรมันมีกฎหมายรัฐธรรมนูญบังคับใช้มาแล้วจำนวน 3 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแฟรงก์เฟิร์ต พลอเคียร์เซ่ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก และรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งรัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดจุดเริ่มต้นและลักษณะในการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนี้คือ

4.1.4.1 รัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพรรคการเมือง

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแฟรงก์เฟิร์ต พลอเคียร์เซ่ จนถึงรัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก และรัฐธรรมนูญไวมาร์ รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมืองรวมถึงไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันในยุคนี้ จึงไม่ใช่การจัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมาย หรือ จัดตั้งขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นจากข้อเท็จจริงในทางสังคม อันเกิดจากผลกระทบจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองภายในประเทศ การจัดตั้งพรรคการเมืองมีจุดเริ่มต้นจากขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และพัฒนามาเป็นพรรคการเมืองในเวลาต่อมา

คำว่าพรรคการเมืองเริ่มใช้ครั้งแรก ในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแฟรงก์เฟิร์ต พลอเคียร์เซ่ ในปี ค.ศ. 1848 ซึ่งกลุ่มผู้นำของมลรัฐต่าง ๆ ในประเทศเยอรมันที่มาร่วมประชุมกันเพื่อร่างรัฐธรรมนูญแฟรงก์เฟิร์ต พลอเคียร์เซ่ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก และเกิดการแบ่งกลุ่มกัน เพื่อต้องการให้รัฐธรรมนูญที่จะร่างขึ้นนั้นเป็นไปตามความต้องการของกลุ่มตน และเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากภายนอก จึงมีการณรงค์ประชาสัมพันธ์ต่อประชาชนด้วย และเรียกกลุ่มของตนว่า "พรรคการเมือง" ซึ่งเป็นการเริ่มใช้คำว่าพรรคการเมืองเป็นครั้งแรก แต่เป้าหมายของการรวมกันเป็นพรรคการเมืองยังไม่ชัดเจนในเรื่องการดำเนินกิจกรรม เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง แต่ต่อมาเมื่อมีการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งผู้แทนในระดับมลรัฐ กลุ่มผู้สมัครเพื่อหาเสียงเลือกตั้งก็ได้ใช้ชื่อกลุ่มของตนว่าพรรคการเมืองในการณรงค์หาเสียง ความหมายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจึงเริ่มมีความชัดเจนขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง และอาจกล่าวได้

ว่าเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นภายใต้สิทธิเสรีภาพของประชาชนทางการเมือง ซึ่งเป็นผล
สะท้อนจากการให้สิทธิในการเลือกตั้งแก่ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

ในยุครัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก และรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่งกำหนดให้สิทธิ
แก่ประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนการกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก
สภาของรัฐสภาแห่งชาติ ทำให้พรรคการเมืองมีบทบาทในระดับชาติ และมีความชัดเจนในการจัด
ตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญไวมาร์ ซึ่ง
กำหนดให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง พรรคการเมืองก็เริ่มมีบทบาทในการดำเนิน
กิจกรรมทางการเมืองอย่างเต็มที่และมีการแข่งขันกันอย่างสูง เพื่อช่วงชิงตำแหน่งประธานาธิบดี
และอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาล การจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดตั้งขึ้น
ภายใต้สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อรัฐธรรมนูญให้สิทธิเสรีภาพ
แก่ประชาชนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนส่งเสริมการเลือกตั้งในระดับชาติ โดยการกำหนด
ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา จึงเท่ากับเป็นการส่งเสริมระบบพรรคการเมืองให้มีการพัฒนาและ
แพร่หลายขึ้นในช่วงเวลานี้

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อกล่าวได้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศ
เยอรมันในช่วงนี้จะเป็นไปโดยสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน แต่ก็มีอุปสรรคสำคัญ
ประการหนึ่งที่ขัดขวางพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในระยะเริ่มต้น ก็คือ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐ
ของเยอรมันในสมัยนั้น นับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ทฤษฎีว่าด้วยรัฐได้รับอิทธิพลเป็น
อย่างมากจากแนวคิดของ G. W. F. Hegel ซึ่งเห็นว่ารัฐนั้นก็คือการปรากฏเป็นจริงของความคิดทาง
ด้านอารัตน์เอง (Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee) และแม้ว่าตามหลักการ
ของรัฐสมัยใหม่นั้นจะเน้นที่ความเป็นปัจเจกชนเป็นอย่างมาก แต่ Hegel ก็เห็นว่าปัจเจกชนจะอยู่
ได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นโดยแก่นแท้แล้ว มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่านั้น¹⁶

¹⁶ Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke in 20 Bden, Bd.7, Frankfurt
am Main, 1980. S. 398 ff. 407, อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน".
วารสารนิติศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2532), หน้า 131 - 132.

ในเมื่อรัฐจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การตั้งเป็นพรรคการเมือง จึงถูกมองว่าเป็น “กลุ่มกำลังของชนส่วนน้อย” หรือ “กลุ่มที่บังเอิญมีผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน” กลุ่มเหล่านี้จึงควรได้รับการจัดการเสียแต่ต้น ในขณะที่อำนาจของพระเจ้าไกเซอร์จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการปรากฏเป็นจริงของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ¹⁷

แม้จะเป็นการต้านกระแสความคิดของยุคสมัย แต่ความจำเป็นที่จะต้องมี พรรคการเมืองนั้นก็ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นทุกที ทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองทฤษฎีแรกจึงได้ เกิดจากสำนักศิษย์ของ Hegel ชื่อ Arnold Ruge ซึ่งมองว่าพรรคการเมืองว่าเป็นก้าว่าง จากการ วิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติด้วยการลงมือดำเนินการและเปิดโอกาสให้พรรคการเมือง ดำเนินงานในทางการเมืองอย่างอิสระ ก็จะส่งผลเช่นเดียวกับที่มีการให้เสรีภาพทางวิชาการซึ่งก่อให้เกิดการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผลเป็นจริง แต่อย่างไรก็ตามแม้จะเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการแล้ว พรรคการเมืองในความเป็นจริงก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย เช่น สถานการณ์หรือวิกฤตการณ์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในแต่ละยุคสมัย¹⁸

4.1.4.2 พรรคการเมืองในฐานะองค์กรทางสังคม

เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันในช่วงนี้ เป็นการเกิดขึ้นจากวิวัฒนาการทางสังคม และการเมืองภายในประเทศ โดยในรัฐธรรมนูญ แฟรงก์เฟิร์ต เwald สก็ร์ช รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค และรัฐธรรมนูญไวมาร์ มิได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพรรค การเมือง และไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจึงไม่ถูกรองรับโดยกฎหมาย และไม่มีสถานะเป็นสถาบันหรือองค์กรตามกฎหมาย ทำให้นักวิชาการ กฎหมายมองว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรทางสังคมเท่านั้น¹⁹ มีสถานะเป็นองค์กรหรือสถาบันทาง

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน” วารสารนิติศาสตร์ 19 (มิถุนายน 2532), หน้า 131 - 132.

¹⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองไทย, หน้า 15 - 16

¹⁹ Vgl. G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3 Aufl., Berlin 1920, S. 113. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมืองบทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), หน้า 65.

สังคม ที่เกิดขึ้นจริงเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง และเนื่องจากองค์กรหรือสถาบันพรรคการเมือง ได้เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการทางการเมืองและการเมือง และสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในการเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงนี้จึงมีความเกี่ยวพันกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นแม้พรรคการเมืองจะเป็นเพียงองค์กรทางสังคม แต่ก็ได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากประชาชนชาวเยอรมันว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรหรือสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ และมีความจำเป็นต่อระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4.2 แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง ภายหลังจากใช้รัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law

รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law เริ่มประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นตามเจตนารมณ์ของนักการเมืองเยอรมัน และมหาอำนาจตะวันตกที่ยึดครองเยอรมันอยู่ภายหลังเยอรมันพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง โดยต้องการให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้วางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในประเทศเยอรมันอย่างถาวร ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 20 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้คือ²⁰

1. กำหนดให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตย แบบสหพันธ์รัฐ
2. อำนาจทั้งหมดของรัฐมาจากปวงชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยการเลือกตั้งและการลงคะแนนเสียง และแบ่งหน่วยงานที่เป็นตัวแทนออกเป็นองค์กรนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ
3. กฎหมายทั้งหลายย่อมอยู่ภายใต้หลักรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการก็อยู่ภายในขอบเขตกฎหมายและความยุติธรรม
4. ชาวเยอรมันทุกคนมีสิทธิที่จะต่อต้านบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่พยายามล้มล้างรัฐธรรมนูญนี้

²⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชาการเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา หน่วยที่ 12 - 15 พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์หิสุจน์อักษร. 2530), หน้า 43.

กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็น รัฐสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการปกครองโดยกฎหมาย (Social State based on the rule of law) ซึ่งหมายถึงการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ และห้องคู่แกลนที่อ่อนแอในสังคมด้วย²¹

4.2.1 การบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law

รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ได้วางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีประชาธิปไตยไว้ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยถือว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรนั้นเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ถือกันว่ามนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีและใช้เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพแห่งตนทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจเป็นมูลค่าสูงสุดซึ่งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรใช้อำนาจตุลาการก็ตาม จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครองบรรดาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ จึงมิได้มีฐานะเป็นเพียง “คำประกาศ” ลุคมการณ์ของรัฐเท่านั้น หากแต่มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงแก่องค์กรของรัฐเหล่านั้น ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law มาตรา 1 (3) ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “บรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานดังต่อไปนี้ ย่อมผูกพันผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรง”

รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (Basic Right) ไว้ในมาตรา 1 - 17 โดยกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดที่จะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างจริงจัง ทั้งนี้ก็เป็นปฏิกิริยาที่ต่อต้านเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ที่มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดของรัฐ และสังคมนิยมโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้²²

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² จักรินา เศษวงกร, การเมืองไทย, หน้า 22

1. หลักประกันสิทธิความเป็นมนุษย์
2. สิทธิเสรีภาพที่จะพัฒนาบุคลิกภาพของตนเอง
3. เสรีภาพในเรื่องความเชื่อถือ
4. สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
5. กู้มกรอมเรื่องสิทธิในการแต่งงานและครอบครัว
6. สิทธิในการจัดตั้งสมาคมและกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม
7. สิทธิในการสัญจรไปไหนมาไหนในประเทศ
8. เสรีภาพในการเลือกอาชีพ
9. สิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัยและทรัพย์สิน
10. สิทธิในการให้กวมกู้มกรอมผู้ลี้ภัยและสิทธิในการขอลี้ภัย

4.2.2 บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญ

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อประเทศเยอรมันย้ายให้สงคราม และถูกยึดครองประเทศโดยฝ่ายมหาอำนาจตะวันตกหรือฝ่ายสัมพันธมิตร ฝ่ายมหาอำนาจตะวันตกได้กำหนดให้พรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน ต้องขอใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ อันเป็นการเพิ่มความยากลำบากให้แก่พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่และก่อให้เกิดความกดดันทางจิตใจแก่ผู้นำพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน นี้ กลุ่มผู้ร่างจึงกำหนดให้มีประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติว่า

(1) พรรคการเมืองจะต้องเข้าร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของรัฐ การก่อตั้งพรรคการเมืองย่อมเป็นไปโดยเสรี การจัดระเบียบภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย

(2) พรรคการเมืองซึ่งตามจุดประสงค์และความประเพณีของผู้แก้ไข มุ่งที่จะ กระทบกระทั่งระเบียบอันเป็นรากฐานเสรีประชาธิปไตย หรือที่จะล้มล้างระเบียบนั้น หรือมุ่งที่จะ เป็นภัยอันตรายต่อความดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันย่อมเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

(3) กฎหมายของสหพันธ์รัฐจะได้กำหนดรายละเอียด²³

มาตรา 21 ออนุมาตรา 1 ประโยกที่ 2 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการก่อตั้งพรรคการเมืองย่อมเป็นไปโดยเสรี อันเป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยประชาชนมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยปราศจากการจำกัดเสรีภาพจากรัฐ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือการที่ห้องขอใบอนุญาตจากรัฐก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ

การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นการรับรองถึงความมีอยู่ของพรรคการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาถึงสามฉบับ ก็คือรัฐธรรมนูญ แปรังก์เวิร์ค هولเคียร์เช่ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ค และรัฐธรรมนูญไวมาร์ ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมือง ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองในช่วงนั้นจึงมีสถานะเป็นองค์กรทางสังคม โดยไม่มีสถานะหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และเกิดขึ้นจากสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองตามความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law จึงได้บัญญัติรับรองถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนได้ให้ความสำคัญและรับรองถึงความมีอยู่ของพรรคการเมืองไว้ด้วย เนื่องจากได้เป็นที่ยอมรับแล้วว่า พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญ และมีส่วนสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงอาจกล่าวได้ว่า หากรัฐธรรมนูญฉบับ Basic Law ยังคงใช้บังคับอยู่ พรรคการเมืองก็ต้องมีอยู่เสมอ อันหมายถึงการรับรองสถานะและความมีอยู่ของพรรคการเมืองตามกฎหมาย

²³ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, หน้า 685 - 686

รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law มาตรา 21 ไม่ได้เพียงแต่รับรองความอยู่
ของพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ยังสามารถกำหนดอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองได้ด้วย ทำให้
พรรคการเมืองมีความแตกต่างจากองค์กรหรือสมาคมทั่วไป โดยพรรคการเมืองเกิดจากการ
รวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็น หรืออุดมการณ์ทางการเมืองเหมือนกันและพรรคการเมือง
มีลักษณะเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน

4.2.3 บทบัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law มีลักษณะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights)

การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้ง
พรรคการเมืองไว้ เป็นผลสะท้อนประการหนึ่งจากการที่ฝ่ายสัมพันธมิตรเข้ายึดครองประเทศ
เยอรมัน ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองและได้กำหนดให้พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันต้อง
ขอใบอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ ทำให้ประชาชนชาวเยอรมันมีความ
ต้องการเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law จึงได้บัญญัติ
รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 21 อันแสดงถึงว่าประชาชนชาวเยอรมัน
สามารถที่จะรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี แต่อย่างไรก็ตามเสรีภาพนี้ก็มีข้อจำกัด
บางประการ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law มาตรา 21 อนุมาตรา 1 และ
อนุมาตรา 2 โดยมีข้อจำกัดของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ 3 ประการ ดังนี้ คือ

1. การจัดระเบียบภายในของพรรคการเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลัก
ประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคจะต้องให้สมาชิกพรรค
เลือกตั้งตามหลักประชาธิปไตย เป็นต้น หากพรรคการเมืองใดมีระเบียบภายในพรรคไม่สอดคล้อง
กับหลักประชาธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐย่อมวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญและ
โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นอันถูกยกเลิกไป แต่ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะ
วินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะอ้างว่าพรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ
ไม่ได้

2. พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย ข้อจำกัดนี้ถือเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ เพราะหากพรรคการเมืองไม่ต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย อาจทำให้พรรคการเมืองกอมมิวนิสต์หรือต่างประเทศให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ที่เป็นผลร้ายต่อประเทศชาติ หรือรัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน เพื่อสนับสนุนรัฐบาล อันอาจทำให้ระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสียไปได้

3. พรรคการเมืองซึ่งปรากฏจากจุดประสงค์หรือจากความประเพณีของผู้ฝักใฝ่มุ่งที่จะสถาปนาระเบียบอันเป็นรากฐานเสรีประชาธิปไตย เช่น มีจุดประสงค์ที่จะให้มีการปกครองในระบอบเผด็จการ หรือมุ่งที่จะเป็นภัยอันตรายต่อความดำรงอยู่ของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐย่อมชี้ขาดได้เช่นเดียวกัน²⁴

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นข้อจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้างและหน้าที่ กล่าวคือ การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีการจัดระเบียบภายใน พรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และพรรคการเมืองต้องไม่มีจุดมุ่งหมายในการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบประชาธิปไตยหรือมุ่งที่จะทำลายความดำรงอยู่ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างคือการควบคุมมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ขัดต่อระบอบการปกครองและความมั่นคงของประเทศ และการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงแหล่งที่มาของรายได้โดยเปิดเผย เป็นข้อจำกัดในเชิงหน้าที่ ก็เป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามในการเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติรับรองให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี แม้จะมีข้อจำกัดของเสรีภาพดังกล่าวอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและหน้าที่ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มุ่งทำลายระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ในยุคเผด็จการฮิตเลอร์ ในสมัยรัฐธรรมนูญไวมาร์ นอกจากข้อจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้างและหน้าที่ 3 ประการดังกล่าวแล้ว การจัดตั้งพรรคการเมืองย่อมทำได้โดยเสรี และห้ามออกกฎหมายใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ

²⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 687 - 689

ห้ามออกกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ในแง่ที่จะต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อนที่จะดำเนินกิจกรรมเป็นพรกการเมืองได้ หรือการควบคุมการจัดตั้งพรกการเมืองโดยบังคับให้ต้องจดทะเบียนเป็นพรกการเมืองก่อน จึงจะมีสิทธิส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งได้ กรณีดังกล่าวนี้ รัฐไม่สามารถออกกฎหมายมากำหนดกฎเกณฑ์ได้ และถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหากมีการออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่าการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมืองในเชิงวิธีการจัดตั้ง รัฐไม่สามารถกระทำได้

จากการศึกษาในเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมือง พบว่าแม้ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะมีแนวคิดที่ว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมือง เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังปรากฏตามที่รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ได้บัญญัติรับรองให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรกการเมืองได้โดยเสรี แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีบทเรียนทางประวัติศาสตร์ จากการที่มีการจัดตั้งพรกการเมืองขึ้นในยุคของ รัฐธรรมนูญ แพรงก์เฟิร์ต พอลเคียร์เซ่ รัฐธรรมนูญของบิสมาร์ก และรัฐธรรมนูญไวร์มา แต่มีฐานะเป็นเพียงองค์กรทางสังคมและไม่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และผลสะท้อนจากรัฐบาลในยุคเผด็จการของฮิตเลอร์ ในยุครัฐธรรมนูญไวร์มา ที่นำหกประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง และสร้างความเสียหายแก่ประเทศ ดังนั้นในรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law จึงได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมือง เพื่อให้การการจัดตั้งพรกการเมืองของประชาชนเป็นไปได้โดยเสรี และในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติข้อจำกัดอยู่บางประการ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law มาตรา 21 อนุมาตรา 1 และอนุมาตรา 2 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญในการควบคุมมิให้มีการจัดตั้งพรกการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือมุ่งที่จะล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมืองในรัฐธรรมนูญนี้ จึงเป็นเสรีภาพประเภทที่มีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Relative Rights) ทั้งนี้เนื่องจากเสรีภาพในการจัดตั้งพรกการเมืองดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข หรือข้อจำกัดบางประการตามที่กำหนดเป็นกรอบไว้ตามรัฐธรรมนูญ

4.3 กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

รัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้แก่ประชาชน ดังนั้นการที่รัฐจะบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองที่มีลักษณะในการควบคุมการจัดตั้ง อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชน จึงน่าจะไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องมาจากถือว่าเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติรับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน ได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองได้ ดังนั้นการออกกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันนี้ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงความหมาย สิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมือง แต่ไม่มีลักษณะในการควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมือง อันจะกระทบถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเสรี และจะมีข้อจำกัดได้แต่เพียงบางประการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น นอกจากนี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐไม่สามารถออกกฎหมายที่มีเนื้อหาในการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้

4.3.1 คำจำกัดความของพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง

โดยที่รัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และในอนุมาตรา 3 ได้บัญญัติว่า “กฎหมายของสหพันธ์รัฐจะได้กำหนดรายละเอียด” ดังนั้นต่อมาจึงได้มีการออกกฎหมายพรรคการเมือง (Parteiengesetz) และบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1967

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ได้อธิบายความหมายของคำว่าพรรคการเมืองไว้ใน มาตรา 2 อนุมาตรา 1 ดังนี้

“ พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ²⁵ ชี้ชัดว่าพรรคการเมืองนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ “ดีกว่าใช้” ”

พรรคการเมือง จึงหมายถึงการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงแนวทางในการดำเนินการทางการเมืองและการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาของพรรคการเมืองนั้น ๆ ให้ประชาชนได้ตัดสินใจและให้การสนับสนุนแนวทางของพรรค การร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองนี้ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับสหพันธ์และมลรัฐ เพื่อให้มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร และมีอิทธิพลในรัฐบาลเกือบแน่นอนนโยบายของพรรคการเมืองมาปฏิบัติให้เกิดผล แต่ทั้งนี้การมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของพรรคการเมือง แม้จะมีเป้าหมายหลักในการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน แต่ก็มีไว้ว่าพรรคการเมืองจะมีหน้าที่เพียงส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว ยังคงมีกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ด้วย เพื่อเสริมสร้างการเรียนรู้ของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมือง เช่น การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาคั่งกล่าว และมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแนวทางแก้ไข อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอีกส่วนหนึ่ง

การร่วมกลุ่มกันของประชาชนเพื่อรวมกันเป็นพรรคการเมืองนี้ จะต้องมี ความถาวรหรือรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองร่วมกันเป็นระยะเวลานาน ๆ

²⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย, หน้า 33

4.3.2 หน้าที่ของพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ได้กำหนดฐานะในทางรัฐธรรมนูญและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ ในมาตรา 1 ซึ่งบัญญัติว่า

(1) พรรคการเมืองย่อมเป็นส่วนประกอบอันจำเป็นในทางรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตย พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของพรรคโดยครบถ้วนอันเป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยให้หลักประกันด้วยการร่วมมือโดยสม่ำเสมอ และอิสระในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน

(2) พรรคการเมืองร่วมมือในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมือง ของประชาชนในทุกส่วนแห่งชีวิตความเป็นอยู่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองย่อมจะ

- ใช้อิทธิพลเพื่อก่อตั้งสาธารณมติ (Public opinion)
- ระวังการสร้างสรรคในการเมืองและทำให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น
- ส่งเสริมการร่วมมือในทางดำเนินการในทางการเมืองของประชาชนต่อ

ชีวิตความเป็นอยู่ในทางการเมือง

- สร้างสรรผลเมืองที่สามารถให้ยอมรับความรับผิดชอบสาธารณะ
- ร่วมมือโดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสหพันธ์สาธารณรัฐ

มลรัฐ และเทศบาล

- ใช้อิทธิพลเหนือความเคลื่อนไหวในทางการเมืองในรัฐสภาและรัฐบาล
- พาไปสู่จุดประสงค์ในทางการเมืองตามที่ได้พิจารณาไว้แล้วในกระบวนการ

การก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ และ

- ดูแลรักษาความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อเนื่องกันระหว่างประชาชนและองค์การ

ของรัฐ

(3) พรรคการเมืองจะต้องแสดงจุดประสงค์ของตนในทางการเมืองไว้ในโครงการของตน²⁶

²⁶ หยุด แสงอุทัย.พรรคการเมือง.หน้า 689 - 691

กฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 1 นี้ได้กำหนดรับรองฐานะของพรรคการเมืองไว้ว่าพรรคการเมืองเป็นส่วนประกอบสำคัญ อันจำเป็นต่อการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพื่อให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน ที่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงหน้าที่ของพรรคการเมืองในอันที่จะก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน โดยในการที่พรรคการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่นี้ พรรคการเมืองต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จะต้องใช้อิทธิพลก่อตั้งสาธารณมติขึ้น ซึ่งหมายความว่าต้องพยายามให้ประชาชนเห็นด้วยกับโครงการหรือการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของตน ในกรณีนี้พรรคการเมืองจะต้องแนะนำและควบคุมสมาชิกของพรรคการเมือง และติดต่อกับผู้ฝึกฝัยในพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองมักจะมีหนังสือพิมพ์ที่เสนอทรรศนะของพรรค และนอกจากนี้ยังอาศัยสื่อมวลชนอื่น เช่น วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์เป็นครั้งคราว
2. จะต้องเข้าใจให้มีการศึกษาในทางการเมือง และทำให้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ในชาติไม่ใส่ใจในทางการเมือง ประชาธิปไตยก็ไปไม่รอด
3. ส่งเสริมให้พลเมืองร่วมมือด้วยตนเองในชีวิตในทางการเมือง เช่น ส่งแบบคำตามไปให้กรอก เพื่อแสดงความนิยมหรือแสดงความคิดเห็น ส่งสมาชิกของพรรคไปปาฐกถาในที่อื่น งานพลเมืองสนใจในทางการเมืองและอยากร่วมมือในพรรคการเมืองด้วย
4. ดึงเอาพลเมืองที่มีความสามารถ ให้เข้ามารับผิดชอบในทางสาธารณะ เช่น ตั้งราษฎรธรรมดาเป็นกรรมการฝ่ายศึกษา ฝ่ายรักษาความสะอาด เพื่อช่วยเหลือพนักงานท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นจะใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนยิ่งขึ้น
5. พรรคการเมืองเข้าร่วมมือในการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และเทศบาล โดยการจัดหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง หน้าที่นี้สำคัญมาก พรรคการเมืองมักจะมีสาขาตามท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งจะได้นำพรรคกว่าสมควรส่งผู้ใดไปสมัครรับเลือกตั้งฐานะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง โดยเมื่อเลือกตั้งแล้วจะมีผู้ลงคะแนนเสียงให้เป็นจำนวนมาก
6. พรรคการเมืองจะต้องพยายามมีอิทธิพลเหนือความเคลื่อนไหว ในรัฐสภาและรัฐบาล ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามโครงการในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของตน
7. จัดให้เป็นไปตามประสงค์ในทางการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองได้พิจารณาไว้แล้ว ในกระบวนการแต่งตั้งเจตจำนงของรัฐ เช่น ให้รัฐบาลมีนโยบายตรงตามโครงการของพรรคหรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกัน หรือให้รัฐสภาออกกฎหมายให้เป็นไปตามโครงการของพรรคเป็นตัวอย่าง

8. พรรคการเมืองจะต้องดูแลให้มีความสัมพันธ์อย่างมีชีวิตจิตใจ และ สม่่าเสมอระหว่างประชาชนและองค์กรของรัฐ เช่น รัฐสภา รัฐบาล เทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้ ประชาชนมีความสนใจในทางการเมืองอยู่เสมอ พรรคการเมืองโดยสมาชิกของตนควรจะเป็นสื่อ กลางติดต่อแทนราษฎร เช่น ราษฎรเคือคร้อนก็อาจเสนอให้รัฐบาลทราบเป็นตัวอย่าง

4.3.3 ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มการเมือง

จากการที่กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดคำจำกัดความหรือความหมายของพรรคการเมืองไว้ ในมาตรา 2 และกำหนดฐานะและ หน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 1 จึงทำให้ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีความ แตกต่างหรือมีการแบ่งแยกระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มบุคคลที่รวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทาง การเมืองแต่ยังไม่มึลักษณะเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งเรียกว่ากลุ่มการเมือง

ความแตกต่างของกลุ่มการเมืองกับพรรคการเมืองอาจพิจารณาได้ดังนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 1 กำหนดความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งคนเข้าสมัครรับเลือก ตั้งเป็นผู้แทนในนามของพรรค ข้อแตกต่างประการแรกระหว่างกลุ่มการเมืองกับพรรคการเมือง คือ พรรคการเมืองต้องมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แต่กลุ่มการเมือง ไม่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยอาจมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้านอื่น แต่อย่างไรก็ตามที่ กล่าวว่พรรคการเมืองต้องก่อตั้งขึ้นโดยมีเป้าหมายที่จะส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น เป็นการ พิจารณาถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการก่อตั้งพรรคการเมือง อันเป็นองค์ประกอบในการ พิจารณาถึงสถานะในความเป็นพรรคการเมือง แต่ไม่จำเป็นว่าการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งของ พรรคการเมืองนั้นจะต้องได้รับเลือก แต่พรรคการเมืองนั้นจะต้องแสดงออกถึงเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ในการก่อตั้งพรรคการเมืองโดยการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอ หาก พรรคการเมืองพรรคใดไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ก็จะต้องสูญเสียสถานะทางกฎหมายของ ความเป็นพรรคการเมือง ตามที่กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 2 กำหนดให้

พรรคการเมืองที่ไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายในเวลา 6 ปี ต้องสูญเสียสถานะทางกฎหมาย
ของความเป็นพรรคการเมืองไป

ประการที่สอง กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 1 บัญญัติ
ว่าพรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมี
อิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ถือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะ
เวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องมี
การรวมกลุ่มกันของประชาชนอย่างถาวรเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หากมีการรวมตัวกัน
เพียงชั่วคราว ขาดความสม่ำเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ก็จะมีสถานะเป็นเพียงกลุ่ม
การเมืองเท่านั้น

ข้อแตกต่างประการที่สาม พรรคการเมืองต้องเป็นการดำเนินกิจกรรมทาง
การเมืองในระดับประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ได้เคยมีคำพิพากษาว่า²⁸
กลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครอง
ตนเองในระดับจังหวัดเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่
ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มนั้น ๆ ว่าจะมีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือนับบทบาทมากน้อย
เพียงใด

ในทางปฏิบัตินั้น คำนิยามสำหรับพรรคการเมือง จะมีผลเมื่อมีการสมัคร
รับเลือกตั้งในระดับสหพันธ์ เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันใช้ระบบการเลือกตั้งแบบ
สัดส่วน²⁹ พรรคที่ประสงค์จะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครของพรรค ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
ลงคะแนน แต่ปรากฏว่าพรรคนั้นไม่เคยมีผู้แทนในสภาจากการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ เกิน 5 คน
พรรคเช่นนี้จะต้องให้คณะกรรมการเลือกตั้งระดับสหพันธ์ตรวจสอบคุณสมบัติความเป็นพรรคการเมือง
มาก่อน³⁰

²⁸ BVerfGE 2. 1 (76) อ้างใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย หน้า 36

²⁹ บุญศรี มีวงศ์โฆษ กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน หน้า 20 - 23

³⁰ บุญศรี มีวงศ์โฆษ การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของประเทศไทย หน้า 36

4.3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกฎหมายพรรคการเมือง

เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ได้กำหนดให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี ดังนั้นกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน จึงไม่ได้มีเนื้อหาบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ จำนวนสมาชิก ที่จะขอจัดตั้งพรรคการเมือง หรือบังคับว่าต้องจดทะเบียนการเป็นพรรคการเมือง อันจะเป็นลักษณะในการกำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด แต่กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความหมายของพรรคการเมือง สถานะของพรรคการเมือง และหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการอธิบายความหมายของพรรคการเมือง และเพื่อให้เกิดการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มการเมือง เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญได้ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า กลุ่มบุคคลที่ร่วมกันดำเนินกิจกรรมทางการเมืองกลุ่มใดที่มีสถานะเป็นพรรคการเมือง และกลุ่มใดเป็นเพียงกลุ่มการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกฎหมายพรรคการเมือง จึงไม่ได้มีลักษณะที่เป็นกฎหมายที่ควบคุมหรือจำกัดการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่จะมีลักษณะในการกำหนดให้พรรคการเมืองมีสถานะที่รับรองโดยกฎหมาย เป็นการอธิบายนิยามความหมายของพรรคการเมือง และกำหนดหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน จึงแตกต่างจากกฎหมายพรรคการเมืองของบางประเทศซึ่งจะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ เช่น กำหนดจำนวนสมาชิกในการร่วมจัดตั้ง วิธีการจัดตั้ง และบังคับให้ต้องมีการจดทะเบียนพรรคการเมือง จึงจะมีสถานะเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งและส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้ ตลอดจนกำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการสิ้นสุดสภาพของการเป็นพรรคการเมืองไว้ด้วย ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้ จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะในการควบคุมหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ จนอาจดูเหมือนว่าเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญถูกจำกัดภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายพรรคการเมือง แต่กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน ไม่ได้มีลักษณะเช่นนี้ เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองประชาชนชาวเยอรมันจึงมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี แต่การที่มีเสรีภาพอย่างไม่จำกัดนี้ทำให้นักการเมืองเกิดขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและสร้างเจตจำนงทางการเมืองขึ้นมากมาย ทั้งที่มี

วัตถุประสงค์ในการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และไม่มีวัตถุประสงค์ในการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันที่ออกโดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงเป็นกฎหมายที่ไม่อาจลดทอนเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญได้ กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันจึงเป็นกฎหมายที่อธิบายหรือให้คำนิยามความหมายของความเป็นพรรคการเมือง เพื่อให้แยกความแตกต่างระหว่างกลุ่มการเมืองกับพรรคการเมือง และกำหนดหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ก็เพื่อต้องการเสริมสร้างและเน้นบทบาทของพรรคการเมือง ให้มีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงในทางการเมืองกับประชาชนอย่างแท้จริง

4.4 การควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองโดยการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน (The Basic Law) ได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ มีรายละเอียดดังนี้ คือ

4.4.1 สิทธิตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง

4.4.1.1 สิทธิขั้นพื้นฐานโดยทั่วไป

โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 19 อนุมาตรา 3 ได้บัญญัติว่า “ สิทธิมูลฐานย่อมมีผลบังคับถึงบรรดานิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนเยอรมัน เท่าที่สภาพของสิทธินั้นจะอำนวย”³¹ ซึ่งในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษายอมรับว่าพรรคการเมืองควรได้รับความคุ้มครองในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับว่า พรรคการเมืองมิใช่องค์กรของรัฐ หรืออยู่ในสังกัดขององค์กรของรัฐแต่อย่างใด จึงมีสิทธิขั้นพื้นฐานและสามารถใช้สิทธิได้เต็มที่หากถูกละเมิดสิทธิดังกล่าว

³¹ เฉลซชาติ วงศ์โกมลเชษฐ รัฐธรรมนูญนาบาชาติ. หน้า 52

สำหรับการใช้สิทธิทางศาลของพรรคการเมืองในกรณีอื่น กฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 3 ได้บัญญัติว่า “พรรคการเมืองอาจฟ้องหรือถูกฟ้องได้ บทบัญญัติอันเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับกับแก่สมาคมท้องถิ่นในระดับสูงสุด ถ้าหากข้อบังคับของพรรคการเมืองได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”³² โดยที่กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันไม่ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่จากบทบัญญัติในมาตรา 3 ของกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันนี้เองที่กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถใช้สิทธิฟ้องร้องในนามของพรรคได้และอาจถูกฟ้องร้องในนามของพรรคด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น แม้พรรคการเมืองเยอรมันจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็สามรถใช้สิทธิทางศาลได้ในนามของตนเอง อันเป็นผลมาจากกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 3 ได้กำหนดไว้

4.4.1.2 ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้ เกิดจากแนวคิดที่ว่าหากปล่อยให้มีการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยไม่มีความเท่าเทียมกันแล้ว การสร้างเจตจำนงโดยเสรีของประชาชนย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ เนื่องจากการไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพรรคการเมือง ความเสมอภาคคือการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีการแข่งขันกันได้อย่างเท่าเทียมกัน หากมีการสนับสนุนหรือให้โอกาสแก่พรรคใดพรรคหนึ่ง การดำเนินการเช่นนี้ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง E.W. Fuss ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า คือ ความเป็นไปได้อันไม่จำกัด (เมื่อเทียบกับพรรคอื่น ๆ) ที่จะก่อตั้งและขยายกิจการพรรคและโดยอาศัยการเพิ่มจำนวนสมาชิก การโฆษณาหาเสียงและสมัครและดำเนินการตามขั้นตอนของการเลือกตั้งเป็นการกระทำที่ได้ชื่อว่าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน³³

³² หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง, หน้า 695

³³ E.W. Fuss. Freiheit und Gleichheit der Parteien. in : JZ 1959.S. 392 ff.

หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองของ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มิได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นหลักที่ได้รับการพัฒนาขึ้นทางวิชาการและได้รับความยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยพัฒนาหลักนี้ขึ้นมาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมาจากหลักที่ว่า จะต้องมึระบบการเมืองที่ประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค อันเป็นเสาหลักของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วยังอ้างอิงได้ถึงหลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่า บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยเท่าเทียมกัน(มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน) สำหรับเหตุผลในทางปฏิบัตินั้น การที่พรรคการเมืองจะสามารถร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน ซึ่งเป็นภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้ นั้น พรรคจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและเสรีภาพดังกล่าวนี้ ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการที่จะแข่งขันกับพรรคอื่นด้วย ในสภาพการแข่งขันเช่นนี้พรรคการเมืองทั้งหลายจะต้องมีเสรีภาพเท่าเทียมกัน จึงจะเรียกได้ว่าเป็นสภาพการแข่งขันที่แท้จริง³⁴ และข้อยกเว้นสำหรับหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้จะมีได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นพิเศษเท่านั้น

4.4.1.3 การแบ่งเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาทางวิทยุ และโทรทัศน์

ภารกิจหลักที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองคือการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทน สื่อที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรกของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน คือ การโฆษณาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์

³⁴

K. Hesse. Die Verfassungsrechtliche Stellung des pol. Parteien. in : VVDStRL 1959.S.36. อ้างใน บุญศรี นีวงศ์โชน. การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย. หน้า 39

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สถาบันวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจะให้ความเสมอภาคทางโอกาสแก่พรรคการเมือง ในการจัดสรรเวลาเพื่อโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง ในทางปฏิบัติสถาบันวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ จะใช้วิธีการแนวประนีประนอมโดยมีการจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่า แต่มีการแบ่งเวลาให้มากน้อย ตามลำดับความสำคัญของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ความสำคัญของพรรคการเมืองนี้วัดจากผลของการเลือกตั้งในครั้งก่อน ๆ นอกจากนี้ยังพิจารณาถึงอายุของพรรค ความต่อเนื่องในการดำเนินงาน จำนวนสมาชิก ขนาดและการกระจายของเครือข่ายขององค์กรพรรค จำนวนที่นั่งในสภา การเข้าร่วมในคณะรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธ์และในระดับมลรัฐ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสพิจารณาการแบ่งเวลาออกอากาศตามลำดับความสำคัญของพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว และได้ตัดสินว่า วิธีการดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลว่า “เพื่อมิให้มีการตั้งพรรคใหม่ ๆ มากจนเกินไป” พร้อมทั้งอ้างถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% ในกฎหมายเลือกตั้งด้วย”

คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากวงการวิชาการเป็นอย่างมากว่า เป็นคำพิพากษาที่ขาดพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ได้บัญญัติประกันเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองไว้ ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการจำกัดได้ ยิ่งเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นได้ว่าในข่าวประจำวันจะมีการรายงานความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองใหญ่ ๆ อยู่แล้ว ซึ่งน่าจะเป็นการเพียงพอ นักวิชาการจึงเห็นว่าในเรื่องนี้น่าจะมีการกำหนดเวลาอย่างเท่าเทียมกันให้ทุกพรรคส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากความเห็นทั้งสองแนวนี้ เมื่อนำหลักความเสมอภาคในทางโอกาสของพรรคการเมืองเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา จะเห็นได้ชัดว่าเรื่องการจัดสรรเวลาออกอากาศนี้เป็นคนละประเด็นกับเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% ซึ่งเป็นขั้นตอนของการกลั่นกรอง การออกอากาศของแต่ละพรรคเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชน

³⁵ BVerfGE 14, 121 (136) อ้างใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ.การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย. หน้า 41

³⁶ D. Grim, Politische Parteien, Berlin - New York 1984 S. 347 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ.การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย. หน้า 42

ได้มีโอกาสรับข้อมูล และพรรคเองได้มีโอกาสแสดงตัว โอกาสดังกล่าวนี้จึงการที่แต่ละพรรคจะ ได้รับอย่างเท่าเทียมกัน อันจะส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสพิจารณาอย่างรอบคอบอีกด้วย³⁷

4.4.14 เงินอุดหนุนพรรคการเมือง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการแบ่งเงินรายได้ของพรรคการเมือง ออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. เงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกสามัญ
2. เงินบริจาค
3. เงินค่าบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง
4. สินเชื่อ
5. เงินอุดหนุนจากรัฐ เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

เงินรายได้ของพรรคการเมือง ประเภทเงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกสามัญ เงินบริจาค เงินบำรุงพิเศษจากสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง และสินเชื่อ เป็นเงินรายได้ที่ พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะกำหนดระเบียบภายในในการดำเนินงานได้ เป็นแหล่งเงินที่มีที่มาจากประชาชนทั่วไป สมาชิกพรรคและสถาบันทางการเงิน โดยในส่วนของเงินบริจาค รัฐจะเข้ามา มีบทบาทในการสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยสามารถนำเงิน บริจาคและเงินค่าบำรุงพรรคมาหักลดหย่อนภาษีได้ โดยรัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้บริจาคเงิน ให้แก่พรรคการเมือง จำนวน 20,000 มาร์ก ขึ้นไป และขอหักลดหย่อนภาษี พรรคการเมืองที่ ได้รับบริจาคเงินจะต้องประกาศชื่อ ที่อยู่ และจำนวนเงินที่บริจาคของผู้บริจากรับลงในงบรายรับของ พรรค และต้องแสดงต่อสาธารณชนทุกปี มาตราการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้แหล่งที่มาทางการเงิน ของพรรคเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 अनुมาตรา 1 ประโยคที่ 4 ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมือง ที่ได้รับเลือกตั้งและได้บริหารประเทศ กำหนดนโยบายหรือบริหารงานที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ นายทุนของพรรค

³⁷ เรื่องเดียวกัน

ในส่วนขอ มเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง นับเป็น รายได้ของพรรคการเมืองที่รัฐเป็นผู้จ่ายให้ โดยเงินอุดหนุนจากรัฐนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่าพรรค การเมืองเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการเมืองการปกครองประเทศ หากปล่อยให้พรรคการเมือง ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุนที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรค ก็จะทำให้เกิดผลเสียต่อ ระบบการเมืองการปกครองได้

รัฐบาลเยอรมันจึงให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมือง เนื่องจากภาระทางการเงินของพรรคการเมืองจะเป็นปัญหามากในช่วงการเลือกตั้ง ศาล รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ตัดสินว่าการจ่ายเงินโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่ พรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่รัฐทำได้โดยให้เหตุผลว่า เงินงบประมาณของรัฐ นั้นมิใช่ที่จะจ่ายได้ เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่ายเพื่อช่วยเหลือพรรคการเมือง ที่ต้องแบกภาระในการเลือกตั้งนั้นได้ด้วย แต่อย่างไรก็ตามศาลยังแยกพิจารณาระหว่างการ ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งขอบูด้วยรัฐธรรมนูญตามคำพิพากษานี้ กับการที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของพรรคการเมืองโดยตรง ซึ่งศาลเห็นว่าขัดต่อ รัฐธรรมนูญ นอกจากนี้แล้วศาลยังเห็นว่าพรรคการเมืองไม่ควรที่จะดำรงอยู่โดยพึ่งพาทางการเงิน จากรัฐเป็นส่วนใหญ่ จึงมีผู้ตีความว่ารัฐจะจ่ายเงินให้พรรคการเมืองเกินกว่า 50 % ของรายรับ ของพรรคการเมืองไม่ได้³⁸

4.4.2 หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง

ในรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 ได้กำหนดถึงหน้าที่ของ พรรคการเมืองที่จะต้องปฏิบัติไว้ ดังนี้

³⁸

V. Arnim . aao.. S. 125 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ.การปรับปรุงระบบ พรรคการเมืองของไทย. หน้า 45 - 46

4.4.2.1 พรรคการเมืองต้องมีการจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

หน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยนี้ เป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 अनुมาตรา 1 ประโยคที่ 3 ซึ่งบัญญัติว่า “การจัดระเบียบภายในของพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย” เหตุที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ดังกล่าวไว้เนื่องจากผลสืบเนื่องมาจากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่ประเทศเยอรมัน ต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบเผด็จการคังนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน จึงได้กำหนดหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ว่าจะต้องมีการจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย เพื่อควบคุมมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ทำลายการปกครองระบอบประชาธิปไตยและความมั่นคงของประเทศ

ในการที่พรรคการเมืองจะต้องมีการจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยนั้น คณะกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้ของการยกร่างกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกิจการภายใน (มหาดไทย) เมื่อปี ค.ศ. 1957 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

1. สมาชิกพรรคการเมืองจะต้องมีความเสมอภาคกันในการลงคะแนนเสียงกรณีที่กำหนดให้เป็นสิทธิการตัดสินใจของสมาชิก
2. พรรคทุกพรรคจะต้องมีการแบ่งเขตความรับผิดชอบภายในพรรค ตามพื้นที่ให้แก่สาขาพรรค โดยสาขาพรรคแต่ละสาขา จะมีการแบ่งองค์กรภายใน และสามารถวางระเบียบในระดับสาขาพรรคได้อย่างอิสระ
3. ในองค์กรชั้นล่างที่สุดให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกที่จะตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ
4. ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในพรรคทุกระดับ จะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิกทั้งหมด หรือที่ประชุมตัวแทนสมาชิก
5. การเลือกตั้งทุกประเภทเป็นการมอบความชอบธรรมแก่ ผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งเพียงชั่วระยะเวลาหนึ่งที่มีกำหนดแน่นอน

6. มติหรือการตัดสินใจที่มีความสำคัญ จะต้องกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของพรรคให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่สมาชิกพรรค หรือที่ประชุมผู้แทนของสมาชิกพรรค

7. การเลือกตั้งและการลงมติสำคัญ ๆ จะต้องใช้วิธีลงคะแนนแบบลับ³⁹

แต่อย่างไรก็ตามหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้ กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันมิได้มีบทบังคับว่าหากมีการฝ่าฝืนแล้วจะมีผลอย่างไรแต่เนื่องจากกฎหมายพรรคการเมืองมาตรา 3 ได้บัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) ในส่วนที่เกี่ยวกับสมาคมมาใช้บังคับกับพรรคการเมืองเท่าที่ใช้ได้ และจากการที่บทบัญญัติเกี่ยวกับประชาธิปไตยภายในพรรคเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับ จึงสามารถนำมาตรา 134 BGB มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้ กล่าวคือ หากระเบียบข้อบังคับของพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบนั้น ๆ ย่อมเป็นโมฆะ และมีผลให้มติหรือการดำเนินการต่าง ๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นโมฆะตามไปด้วย โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกความเป็นโมฆะนี้ขึ้นกล่าวอ้างได้เสมอ

มีข้อสังเกตว่าหากมีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของกฎหมายพรรคการเมืองที่กำหนดไว้เกี่ยวกับหน้าที่ของพรรคการเมือง ในการจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยดังกล่าว ถือว่าระเบียบข้อบังคับของพรรคที่ฝ่าฝืนหรือขัดต่อหลักเกณฑ์เป็นโมฆะโดยอนุโลมตามกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 134 อันเป็นการพิจารณาเฉพาะตัวระเบียบข้อบังคับของพรรคที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ว่าจะมีผลให้ระเบียบข้อบังคับนั้นมีผลอย่างไร แต่หากพิจารณาถึงผลกระทบต่อพรรคการเมืองโดยตรงนั้น ปรากฏว่าหากพรรคการเมืองใดที่มีระเบียบภายในพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับกฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ย่อมวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญและโดยคำวินิจฉัยดังกล่าวพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นอันถูกยกเลิกไป แต่ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ใดจะอ้างว่าพรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

³⁹ Rechtliche Ordnung. aao., S 166f. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ.การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย. หน้า 48 - 49

⁴⁰ M. Giinday. aao., S. 107 m.w.n. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ.การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย. หน้า 49

4.4.2.2 หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้

หน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ เป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย”

พรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายไ้รายปี ซึ่งได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ภายในวันที่ 30 เดือนกันยายน ของปีถัดไป และประธานสภาจะต้องส่งพิมพ์เผยแพร่อย่างเปิดเผยเป็นการต่อไป รายการดังกล่าวนี้จะต้องแสดงบัญชีรายรับของพรรคทั้งหมด โดยแยกรายรับของพรรคทั้งหมด แยกรายรับของสาขาพรรคแต่ละสาขาออกจากกัน และมีการแบ่งประเภทของรายได้ ตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 24 อนุมาตรา 2 Part.G) เป็นต้นว่า ค่าบำรุงจากสมาชิก เงินบริจาค หรือสินเชื่อ เป็นต้น ในประเภทเงินบริจาค กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 25 ว่า หากผู้บริจากรายเดียวกันมีเงินบริจาคทั้งปี เกิน 20,000 บาท พรรคการเมืองจะต้องลงชื่อและที่อยู่รวมทั้งยอดบริจาคสุทธิของผู้บริจากรายนั้นไว้ในรายการด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ลงชื่อของกลุ่มที่ทำการบริจาคอุดหนุนพรรคได้ แทนที่จะกำหนดให้ลงชื่อได้เฉพาะบุคคลหรือนิติบุคคลเท่านั้น Prof.K.Stem เห็นว่า ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการความกระจ่างเกี่ยวกับเงินบริจากรายนี้⁴¹

⁴¹

K.Stem Staatsrecht I, 2. Aufl., Munchen 1984 S. 450 f. อ้างใน บุญศรี

4.5 บทวิเคราะห์แนวความคิดในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

4.5.1 เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง มีลักษณะเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่เป็นสิทธิสัมพัทธ์ แบบไม่มีเงื่อนไขในการควบคุมการจัดตั้ง

เมื่อศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันฉบับดั้งเดิมที่ใช้รัฐธรรมนูญ แฟรงก์เฟิร์ต พอลเคียร์เช (Frankfurt Paulskirche) รัฐธรรมนูญ ของบิสมาร์ก และรัฐธรรมนูญ ไวมาร์ รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับต่างไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้เลย แต่ก็มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นและวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ทั้งนี้เนื่องจากการที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องเสรีภาพในทางการเมืองและเกิดจากบริบทในทางสังคม และการเมืองที่ส่งผลสะท้อนให้พรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามแม้ในช่วงดังกล่าวจะเริ่มมีการยอมรับว่าพรรคการเมืองนับว่าเป็นองค์กรที่สำคัญต่อการเมืองการปกครองประเทศแต่พรรคการเมืองก็ยังมีเพียงฐานะเป็นองค์กรทางสังคม เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ซึ่งในมาตรา 21 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ จึงเป็นผลให้การจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สามารถรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี พรรคการเมืองจึงได้รับการยอมรับโดยรัฐธรรมนูญ และมีสถานะที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ดังนั้นพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ภายหลังบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law จึงถือกำเนิดขึ้นหรือจัดตั้งขึ้นได้ ภายใต้สิทธิขั้นมูลฐานของเสรีภาพ ที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงก่อนใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ซึ่งการจัดตั้งพรรคการเมืองในช่วงดังกล่าว เป็นการเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล อันเป็นผลมาจากสภาวะในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในช่วงนั้น แต่พรรคการเมือง มิได้รับการยอมรับโดยผลของกฎหมาย พรรคการเมืองเยอรมัน ในปัจจุบัน จึงเป็นองค์กรทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นได้โดยเสรี ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่รับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง

แต่อย่างไรก็ตามแม้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ จะบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำโดยเสรีก็ตาม แต่เสรีภาพดังกล่าวก็มิได้มีลักษณะเป็นสิทธิสัมบูรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง แม้เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งมีโดยปกติรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองไว้ให้แก่ราษฎรอย่างสัมบูรณ์ แต่ก็มิได้มีลักษณะเป็นเสรีภาพในการกระทำ ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ และในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญ ก็ได้บัญญัติถึงข้อจำกัดหรือเงื่อนไขบางประการในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ด้วย กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะล้มล้างระบอบอันเป็นรากฐานเสรีประชาธิปไตย กำหนดเงื่อนไขให้การจัดระเบียบภายในพรรคการเมืองจะต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย เสรีภาพดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดที่กำหนดเป็นกรอบไว้ตามรัฐธรรมนูญ อันมีลักษณะเป็นสิทธิสัมพัทธ์ ทั้งนี้ข้อจำกัดของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ได้มีลักษณะในการควบคุมหรือกำหนดวิธีการในการดำเนินการขอจัดตั้งพรรคการเมือง แต่เป็นข้อจำกัดที่ต้องการให้พรรคการเมืองที่จะจัดตั้งขึ้นต้องมีวัตถุประสงค์อยู่ภายในเงื่อนไขของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น

4.5.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมือง และการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง ดังนี้

4.5.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมือง

- การจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นการจัดตั้งโดยอาศัยบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ได้บัญญัติรับรองให้การจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยเสรี แต่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อควบคุมมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ข้อจำกัดดังกล่าวมีลักษณะในการควบคุมการจัดตั้งที่มีเนื้อหาในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการในการขออนุญาตจัดตั้ง และในขณะเดียวกันการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยเสรี นอกเหนือจากข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วนั้น รัฐไม่สามารถออกกฎหมายที่มีลักษณะในการจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้อีก ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองมายังกับใช้ได้ แต่กฎหมายพรรคการเมืองก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ เนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมือง จึงไม่อาจกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ อันจะมีผลให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีการขออนุญาตต่อทางการก่อน หรือบังคับให้ต้องมีการจดทะเบียนพรรคการเมือง หรือกำหนดเงื่อนไขวิธีการจัดตั้ง อันทำให้เสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกลดทอนลง หากกฎหมายพรรคการเมืองมีเนื้อหาในลักษณะดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะพบว่า เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ โดยมีข้อกำหนดบัญญัติของกฎหมายพรรคการเมืองรองรับการจัดตั้ง กฎหมายพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นกฎหมายที่เป็นส่วนสนับสนุนบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง

4.5.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง

การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง อันเกี่ยวข้องถึงสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมือง ไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง เช่น ตามกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 1 ได้กำหนดถึงหน้าที่ของพรรคการเมืองในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง และการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น และในรัฐธรรมนูญ ฉบับ Basic Law ก็ได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้หลายประการ เช่น ในเรื่องสิทธิของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้กำหนดในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานโดยทั่วไปของพรรคการเมือง ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง การแบ่งเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาทางวิทยุ และโทรทัศน์ เงินอุดหนุนพรรคการเมือง ส่วนในเรื่องหน้าที่ของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้กำหนดในเรื่องพรรคการเมืองต้องมีการจัดระเบียบภายในพรรคให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย หน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้ เป็นต้น การดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมือง จึงต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ตามที่ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดไว้