

บทที่ 2

แนวคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกและ การยุบพรรคการเมืองของต่างประเทศ

การถือกำเนิดขึ้นของพรรคการเมืองรวมถึงการยุบพรรคการเมืองในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับบทเรียนทางประวัติศาสตร์ สภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศที่เคยได้รับและประสบมา อย่างไรก็ตาม เพื่อการเรียนรู้และทำความเข้าใจ รวมถึงการพิจารณาเพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมืองในแต่ละประเทศได้ดียิ่งขึ้น ในบทนี้จึงได้ทำการศึกษาถึงวิวัฒนาการในการจัดตั้งพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง การเลิกและการยุบพรรคการเมือง รวมทั้งการยกตัวอย่างคดียุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ทั้งในส่วนของประเทศเยอรมันและในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งอาจศึกษาถึงรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวในแต่ละประเทศได้ ดังนี้

2.1 การจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกและการยุบพรรคการเมือง ในประเทศเยอรมัน

2.1.1 กำเนิดและวิวัฒนาการในการจัดตั้งพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน

การเริ่มต้นของยุคพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1848 เป็นต้นมา โดยเกิดจากการที่เหล่าปัญญาชนชาวเยอรมันจากทั่วทุกสารทิศมาชุมนุมกันเพื่อทำการปฏิวัติ และแม้ว่าการปฏิวัตินั้นจะไม่ประสบผลสำเร็จ แต่ก็ถือได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นสำหรับระบบพรรคการเมืองที่มีพื้นฐานมาจากทั่วประเทศ มิใช่เป็นเพียงกลุ่มแนวความคิดที่รวมตัวกันเป็นพรรค เฉพาะในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งดังเช่นแต่ก่อน

แต่อย่างไรก็ดี พัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันนั้นต้องเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ซึ่งอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ขัดขวางพัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในระยะเริ่มต้น ก็คือ ทฤษฎีว่าด้วยรัฐของเยอรมันในสมัยนั้น โดยนับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ทฤษฎีว่าด้วยรัฐได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากแนวความคิด

ของ G.W.F. Hegel¹ ซึ่งเห็นว่ารัฐนั้นก็คือ การปรากฏเป็นจริงของความคิดทางด้านจารีตนั้นเอง (Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee) และแม้ว่าหลักการของรัฐสมัยใหม่จะเน้นที่ความเป็นปัจเจกชนเป็นอย่างมาก แต่ Hegel ก็เห็นว่าปัจเจกชนจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อรัฐนั้นโดยแก่นแท้แล้ว ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเท่านั้น²

ทั้งนี้ เมื่อรัฐจะต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การตั้งพรรคการเมืองจึงถูกมองว่าเป็น “กลุ่มกำลังของคนส่วนน้อย” หรือ “กลุ่มที่บังเอิญมีผลประโยชน์พิเศษร่วมกัน” ซึ่งกลุ่มต่างๆ เหล่านี้จึงควรได้รับการ “จัดการ” เสียแต่ต้น ในขณะที่อำนาจของพระเจ้าไกเซอร์จะได้รับการพิจารณาว่า เป็นการปรากฏเป็นจริงของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ

แม้จะเป็นการดำเนินกระแสดูความคิดของยุคสมัย แต่ความจำเป็นที่จะต้องมีการเมือง ก็ปรากฏให้เห็นเด่นชัดขึ้นทุกขณะ ทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองทฤษฎีแรกจึงได้เกิดขึ้น จากงานศิษย์ของ Hegel ที่ชื่อว่า Arnold Ruge ซึ่งมองพรรคการเมืองว่าเป็นก้าวอย่าง จากการวิพากษ์วิจารณ์ทางทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติด้วยการลงมือดำเนินการ และเห็นว่าการเปิดโอกาส ให้พรรคการเมืองดำเนินงานในทางการเมืองอย่างอิสระ ก็จะส่งผลเช่นเดียวกับที่มีการให้เสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งก่อให้เกิดการนำเอาทฤษฎีไปปฏิบัติให้ได้ผลเป็นจริง³ แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นที่ยอมรับในทางวิชาการแล้ว แต่พรรคการเมืองในความเป็นจริงก็ยังคงอยู่ภายใต้เงื่อนไข และข้อจำกัดต่างๆ มากมาย⁴ ทั้งนี้ อาจศึกษาถึงพัฒนาการการกำเนิดขึ้นของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน โดยแบ่งเป็นยุคต่างๆ ของพรรคการเมืองตามลำดับ ดังนี้

¹ Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke in 20 Bden, Bd. 7, Frankfurt am Main, 1980, S 398 ff อ้างใน บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 19, น. 131, (มิถุนายน 2532).

² aaO., S. 407 อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 132.

³ Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Bericht der von Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt/M 1957, S.3 อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 132.

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 131-132.

2.1.1.1 วิวัฒนาการการกำเนิดของพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน

การเคลื่อนไหวและรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของชาวเยอรมัน ได้ส่งผลให้พรรคการเมืองปรากฏขึ้นในรูปของขบวนการเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ 2 ขบวนการ โดยขบวนการหนึ่งเป็นพวกหัวก้าวหน้าและเรียกตนเองว่าขบวนการเสรีนิยม อีกขบวนการหนึ่งเรียกว่า พวกอนุรักษนิยม ซึ่งแม้ทั้งสองฝ่ายจะไม่ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ต่อกันแต่ในด้านการดำเนินงานแล้ว ต่างก็ได้ตอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อต้องการเรียกร้องศรัทธาและความเชื่อมั่นจากชาวเยอรมัน

ในปี ค.ศ. 1848 ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับการเกิดการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพ ผู้นำรัฐบาลของรัฐเยอรมันต่างๆ ได้มาพบปะกัน ณ เมืองแฟรงก์เฟิร์ต (แม่น้ำไมน์) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของชาวเยอรมัน โดยผู้เข้าร่วมประชุมต่างได้ปรึกษาหารือและตอบโต้กันในที่ประชุม เพื่อให้ได้มาซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มตนเองต้องการ ซึ่งแต่ละกลุ่มต่างได้ทำการประชาสัมพันธ์เพื่อหาเสียงสนับสนุนจากภายนอกและเรียกกลุ่มของตนว่า “พรรคการเมือง” (Politische Partei)

เมื่อปีสมาธิรวมชาวเยอรมันเข้าเป็นประเทศได้สำเร็จ ชาวเยอรมันได้มีรัฐบาลกลาง และมีรัฐสภาแห่งชาติซึ่งเรียกว่า Reichstag และต่อมา เมื่อมีการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นชื่อที่แพร่หลายมากยิ่งขึ้นในหมู่ชาวเยอรมัน โดยกลุ่มผู้สมัครซึ่งเป็นผู้แทนได้หาเสียงในชื่อของพรรคการเมืองตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 1871 แยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด รัฐสภาไม่มีบทบาทในการเข้าควบคุมฝ่ายบริหาร และถือว่ารัฐบาลทำงานโดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ซึ่งไม่ขึ้นต่อรัฐสภา จึงทำให้พรรคการเมืองขาดอิทธิพลที่มีต่อรัฐบาลเพราะขอบเขตอำนาจของรัฐสภาอยู่อย่างจำกัด และเหตุนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันในช่วงเวลานั้นขาดประสบการณ์อย่างที่พรรคการเมืองในอังกฤษหรืออเมริกามีอยู่ และดำเนินการทางการเมืองได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตแห่งอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติโดยไม่มีบทบาทใดๆ ทั้งสิ้นในการต่อรองอำนาจกับรัฐบาลกลางของชาวเยอรมัน

โดยปัญหาของพรรคการเมืองในยุคนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการนำเสนอนโยบายของพรรคการเมืองซึ่งต้องไม่ขัดกับหลักผลประโยชน์ หรือวัตถุประสงค์ของสถาบันทางสังคมอื่นๆ ที่มีขึ้นมาช้านาน จึงทำให้พรรคการเมืองไม่มีนโยบายที่แน่นอน โดยได้มอบหมายให้คณะผู้บริหารพรรคหรือกลุ่มผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งในแต่ละสมัย มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและหลักการที่เหมาะสมกับสภาพสังคม ในขณะที่ประชาชนเองต้องการสนับสนุนพรรคการเมืองซึ่งมี

แนวคิดหรือนโยบายที่แน่นอน ดังนั้น จึงทำให้พรรคการเมืองตระหนักว่าจำเป็นต้องมีความคิดเห็นหรือหลักการที่แน่นอนมากขึ้น ซึ่งเรียกความคิดเห็นนี้ว่า โลกทัศน์ (Weltanschauung) โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างจะมีโลกทัศน์ของตน มองโลกหรือแง่มุมของปัญหาที่แตกต่างกัน และพยายามจูงใจโน้มน้าวให้ชาวเยอรมันคล้อยตามแนวทางพรรคการเมืองของตน และนับได้ว่าพรรคการเมืองเยอรมันเป็นพรรคประเภทโลกทัศน์นับแต่นั้นเป็นต้นมา

จนกระทั่งในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 1 พรรคการเมืองได้กลายเป็นสิ่งที่ชาวเยอรมันต่างยอมรับและเห็นถึงความสำคัญ และกลายเป็นสถาบันหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของชาวเยอรมันอย่างไม่อาจแยกออกจากกันได้⁵ ต่อมา เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ได้มีการนำระบอบรัฐสภามาใช้ โดยเพิ่มเรื่องการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรงจากประชาชนเข้าไป ซึ่งในระบบนี้พรรคการเมืองจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อการเลือกตั้งรัฐบาล แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งตามสัดส่วนอย่างเคร่งครัด⁶ จึงส่งผลให้มีพรรคการเมืองมากพรรคที่ได้รับเลือกเข้ามาในสภา ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้รัฐบาลผสมที่ตั่งขึ้นขาดเสถียรภาพ และยิ่งไปกว่านั้น การขาดเสถียรภาพของรัฐบาลดังกล่าวยังเป็นผลมาจากความแตกแยกระหว่างพรรคการเมืองอีกด้วย ซึ่งความแตกแยกหลักก็คือ ความแตกแยกในแนวความคิดโดยเริ่มต้นมาจากความแตกแยกภายในพรรคที่มีอยู่แต่ดั้งเดิม จนกลายมาเป็นความแตกแยกระหว่างพรรคหัวรุนแรง

โดยในยุคนี้ ได้มีพรรคการเมืองประเภทหนึ่งซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่อาศัยรูปแบบพรรคการเมืองเป็นเครื่องกำบังเพื่อแฝงกายเข้ามาทำลายระบอบการปกครองดังกล่าว แล้วจัดตั้งระบอบการปกครองที่มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวขึ้นมา และไม่ว่าจะมีแนวทางเป็นเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพหรือแนวทางชาตินิยมสุดขั้วก็ตาม พรรคการเมืองประเภทนี้จะมีการจัดองค์กรภายในพรรคแบบเผด็จการและฝึกคนไว้ให้พร้อมที่จะทำการยึดอำนาจเมื่อเห็นว่าเวลานั้นล่วงมาถึง และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดประวัติศาสตร์เยอรมันช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งพรรคดังกล่าว คือ พรรคนาซีซึ่งมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า พรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาติสังคมนิยม (Nationalsozialistische Deutsche

⁵ สุจินต์ ทังสุบุตร, “พรรคการเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” อ้างใน กระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, (พระนคร : แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), น. 194-200.

⁶ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, “กฎหมายเลือกตั้งเยอรมัน,” น. 7 อ้างใน บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 137.

Arbeiter – Partei หรือเรียกย่อว่า NSDAP) โดยพรรคนี้ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1919 โดย A.Drexler และใช้นามในขณะก่อตั้งว่าพรรคกรรมกรเยอรมัน นอกจากนี้ การเข้าร่วมของฮิตเลอร์ผู้มีพรสวรรค์ในการกล่าวคำปราศรัยและปลุกกระดมประชาชน ทำให้พรรคนี้มีความเข้มแข็งขึ้นทุกขณะ จนตัวฮิตเลอร์เองได้รับเลือกเป็นหัวหน้าพรรคในปี ค.ศ. 1921 แต่หลังจากนั้น พรรคนี้ได้เข้าร่วมในความพยายามที่จะก่อการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8-9 ในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. 1923 ซึ่งผลปรากฏว่าฮิตเลอร์ถูกจับและพรรคก็ถูกยุบไป โดยในระหว่างที่ถูกจับนั้นฮิตเลอร์ได้เขียนหนังสือชื่อว่า “การต่อสู้ของข้าพเจ้า” (Mein Kampf) เพื่อประกาศแนวทางของตน และต่อมาเมื่อได้รับการปล่อยตัว ฮิตเลอร์จึงตั้งพรรค NSDAP ขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 1925 โดยมีสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมากขึ้นตามลำดับในทุกๆ ปี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถของพรรคฮิตเลอร์ในการโน้มน้าวจิตใจคนที่อยู่ในสภาวะสิ้นหวัง เนื่องจากว่างงานในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก และในช่วงเวลานั้นเอง นอกจากความสำเร็จในด้านจำนวนสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้นแล้ว พรรค NSDAP ยังได้รับความสำเร็จในสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎรแห่งอาณาจักร (Reichstag) และสภามลรัฐต่างๆ (Landtage) ซึ่งถือเป็นการเปิดทางให้ฮิตเลอร์เข้ายึดอำนาจทั้งหมดไว้ในมือ จนกระทั่งถึงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง

อย่างไรก็ดี การขึ้นสู่อำนาจดังกล่าวของฮิตเลอร์ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองเยอรมันขาดช่วงของความต่อเนื่องไป เนื่องจากฮิตเลอร์ได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ (Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei and Staat) เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1933 ซึ่งเป็นผลให้เหลือพรรค NSDAP เพียงพรรคเดียว นอกจากนี้แล้วสถานการณ์ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งนโยบายพรรคของฮิตเลอร์ได้นำความหายนะมาสู่ประเทศ ทำให้ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมือง ประกอบกับนโยบายของประเทศมหาอำนาจที่เข้ามายุติครองเยอรมันได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมาขอใบอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการทางการเมือง ซึ่งเป็นการเพิ่มความยากลำบากให้แก่พรรคการเมืองที่จะตั้งขึ้นใหม่ และก่อให้เกิดปัญหาว่าแนวทางของพรรคการเมืองที่จะตั้งขึ้นใหม่นั้นควรจะเป็นเช่นไร⁷

⁷ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 138-140.

ภายหลังการสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 พรรคการเมืองเยอรมันพยายามสร้างตนเองขึ้นมาจนเป็นปีกแผ่นและเป็นรากฐานของการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งพรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ในสมัยจัดตั้งรัฐบาลกลางของชาวเยอรมันเคยผ่านทั้งระบบการเมืองของบิสมาร์คและเคยประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยดังที่รัฐธรรมนูญไว้มาร์กำหนดไว้ ซึ่งประสบการณ์ที่ผ่านมานี้เองนับเป็นประโยชน์อันสำคัญยิ่งต่อพรรคการเมืองของเยอรมัน เพราะสามารถหาความพอดีพอควรจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและในขณะเดียวกันสามารถใช้ศิลปะของการต่อรองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนและต่อประเทศชาติได้ นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังได้สร้างผลงานที่สำคัญยิ่งต่อประเทศเยอรมัน อันได้แก่ การสถาปนาเอกราชของประเทศเยอรมันขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอันทำให้ชาวเยอรมันเกิดศรัทธาในพรรคการเมือง⁸

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 และกฎหมายพรรคการเมือง (Parteiengesetz) เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1967 ระบบพรรคการเมืองของเยอรมันจึงได้มีการพัฒนาทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหาดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

2.1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ของเยอรมัน มิได้มีการบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยพรรคการเมืองไว้⁹ จึงเป็นเหตุที่ทำให้นักวิชาการทางด้านกฎหมายของเยอรมันมองว่าพรรคการเมืองเป็นเพียงองค์กรทางสังคมเท่านั้น¹⁰ แต่อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นนั้น พรรคการเมืองได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในทางการเมืองของประเทศเยอรมันอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ประกอบกับเมื่อฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้ายึดครองเยอรมันหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และได้กำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งทำให้เกิดความกดดันแก่ผู้นำของพรรคการเมืองเยอรมันในเวลานั้นเป็นอย่างมาก ดังนั้น เมื่อมีการ

⁸ สุจินต์ ทังสุบุตร, “พรรคการเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” อ้างใน กระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 204-205.

⁹ นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับไว้มาร์ (ค.ศ. 1919) ซึ่งมีบทบัญญัติปฏิเสธสิทธิพลของพรรคการเมือง

¹⁰ Vgl. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., (Berlin 1920), S 113 อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.147.

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน¹¹ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) จึงมีความเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องมีการตรากฎบัญญัติที่เป็นการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ¹²

โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Basic Law For the Federal Republic of Germany) มาตรา 21¹³ ได้บัญญัติว่า

(1) พรรคการเมืองต้องมีลักษณะที่แสดงถึงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนโดยมีอิสระในการจัดตั้ง การจัดองค์การภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีเกี่ยวกับแหล่งรายได้และการใช้เงินทุนสนับสนุนตลอดจนสินทรัพย์ของตนเองต่อสาธารณะ

(2) พรรคการเมืองไม่ว่าจะโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

¹¹ คือ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Basic Law For the Federal Republic of Germany)

¹² บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 147.

¹³ Basic Law For the Federal Republic of Germany Article 21

(1) Political parties shall participate in the formation of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organization must conform to democratic principles. They must publicly account for their assets and for sources and use of their funds.

(2) Parties that, by reason of their aims or the behavior of their adherents, seek to undermine or free democratic basic order or to endanger the existence of the Federal Republic of Germany shall be unconstitutional. The Federal Constitutional Court shall rule on the question of unconstitutionality.

(3) Details shall be regulated by federal laws.

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามกฎหมายสหพันธ์หรือ
รัฐบัญญัติ (Federal Law)¹⁴

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรากล่าวดังกล่าว อาจสรุปถึงสาระสำคัญที่มีผล
ต่อพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน ได้ดังนี้

1. การรับรองความมีอยู่ของพรรคการเมือง

นอกจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะได้บัญญัติรับรองถึงความมีอยู่ของพรรคการเมือง
ไว้อย่างเป็นทางการแล้ว ยังได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้อีกด้วย กล่าวคือ
พรรคการเมืองมิใช่เป็นเพียงแค่องค์กรเอกชนเหมือนสมาคมธรรมดา แต่เป็นองค์กรที่มีส่วนร่วม
ในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากพรรคการเมืองย่อมรวมประชาชน
ที่มีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคมในแนวทางใหญ่ๆ เข้าไว้ด้วยกัน¹⁵

ทั้งนี้ การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคแรก บัญญัติว่า พรรคการเมือง
มีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน จึงทำให้ทราบถึงภารกิจของพรรคการเมือง
ที่จะต้องเข้าหาประชาชน ให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองและชี้แจงแนวทางของพรรคที่จะ
แก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านั้น¹⁶ แต่อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่า ภารกิจในการมีส่วนร่วมในการ
สร้างเจตจำนงทางการเมืองในหมู่ประชาชนจะยุติลงเมื่อการเลือกตั้งได้ผ่านไปแล้ว การสร้าง
เจตจำนงทางการเมืองดังกล่าวนี้ยังคงเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องและพรรคการเมืองเองก็
ต้องมีส่วนร่วมผลักดันในกระบวนการนี้ร่วมกับกลุ่มการเมืองอื่นๆ ดังนั้น การมีส่วนร่วมในทาง
การเมือง จึงมิใช่เครื่องชี้ความเป็นพรรคการเมืองเสมอไป

¹⁴ ปัญญา อุดชาชน, “อำนาจในการยุบพรรคการเมือง,” รายงานการวิจัยสำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), น. 137-138.

¹⁵ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชเนต, 2516), น. 686-687.

¹⁶ Vgl. H.Krüger, Allgemeine Staatslehre. (Stuttgart 1964), S. 369 อ้างใน บุญศรี
มีวงษ์อุโฆษ, อรรถาธิบายรัฐธรรมนูญ, น. 149.

แต่ทั้งนี้ สิ่งที่สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแยกพรรคการเมืองออกจากกลุ่มทางการเมืองอื่นๆ ได้ก็คือ การส่งคนสมัครรับเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการเข้าร่วมสร้างเจตจำนงในทางการเมือง¹⁷ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่จำเป็นต้องได้รับการเลือกตั้งเข้าไปนั่งในสภาเสมอไป¹⁸

2. การประกันเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง

การประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน ปรากฏในมาตรา 21 अनुมาตรา 1 ประโยคที่สองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้เท่ากับเป็นการห้ามมิให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ใดๆ ในแง่ที่จะต้องมีการขออนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นได้

แต่อย่างไรก็ดี มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญ ได้มีการกำหนดข้อจำกัดเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ดังนี้¹⁹

1) การจัดระเบียบพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

กล่าวคือ สมาชิกของพรรคการเมืองจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจตามหลักประชาธิปไตย และต้องไม่อยู่ภายใต้อำนาจ หรืออาณัติของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจของพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัดอยู่ ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเคยได้รับบทเรียนทางประวัติศาสตร์ ที่พรรคนาซีซึ่งใช้หลักผู้นำเพียงคนเดียวตัดสินใจแต่งตั้งตำแหน่งต่างๆ ภายในพรรคด้วยตนเอง ดังนั้น หากพรรคการเมืองใดมีระเบียบภายในไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐเยอรมนีจึงเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญและโดยคำวินิจฉัยดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นต้องถูกยุบเลิกไป

2) พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้

กล่าวคือ พรรคการเมืองในเยอรมันต้องแสดงถึงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า หากพรรคการเมืองไม่ต้องเปิดเผยถึงที่มาของรายได้หรือเงินอุดหนุนของพรรคแล้ว พรรคการเมืองนั้นอาจรับเงินจากพรรคการเมืองคอมมิวนิสต์ต่างประเทศ หรือจากประเทศอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการอภิปรายหรือลงมติในสภาไปในทางที่เป็นปฏิปักษ์

¹⁷ BVerfGE 24, 269 (264). อ้างใน เฟิงอ้าง, น. 149.

¹⁸ เฟิงอ้าง, น. 149.

¹⁹ หยุด แสงอุทัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 687-699.

ต่อประเทศชาติได้ นอกจากนั้น ในส่วนของรัฐบาลเยอรมันเองอาจนำเงินของรัฐกลับมามีแก่
พรรคการเมือง เพื่อให้มีการสนับสนุนรัฐบาลต่อไป

3) พรรคการเมืองต้องไม่มีวัตถุประสงค์ หรือมีพฤติการณ์ของสมาชิกพรรค
ที่มุ่งจะกระทำการทั้งหรือล้มล้างระเบียบอันเป็นรากฐานเสรีประชาธิปไตย

กล่าวคือ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในการปกครอง
ระบอบเผด็จการ หรือมุ่งที่จะเป็นภัยอันตรายต่อความดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เช่น
การยินยอมให้ดินแดนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นของต่างชาติ ซึ่งหากพรรคการเมืองใด
มีวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายเช่นนั้น พรรคการเมืองดังกล่าวย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ
ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญของเยอรมันจะได้มีการกล่าวถึงพรรคการเมืองไว้เพียง
มาตราเดียว แต่ทั้งนี้ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองไว้ในกฎหมาย
ว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งได้มีการตราเป็นรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ.1967 ขึ้นใช้บังคับ
ในเวลาต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1994 โดยมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วย
พรรคการเมือง ค.ศ.1967 ได้บัญญัติรับรองสถานภาพและหน้าที่ของพรรคการเมืองตาม
รัฐธรรมนูญไว้ว่า²⁰

(1) พรรคการเมืองย่อมเป็นส่วนประกอบอันจำเป็นในทางรัฐธรรมนูญแห่ง
รากฐานเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของพรรคโดยครบถ้วน
อันเป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และให้หลักประกันด้วยการร่วมมือโดยสม่ำเสมอ และอิสระ
ในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน

(2) พรรคการเมืองร่วมมือในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน
ในทุกส่วนแห่งชีวิตความเป็นอยู่สาธารณะ ซึ่งหมายความว่าพรรคการเมืองย่อมจะต้องสนใจ
และพิจารณาถึงปัญหาของประเทศชาติในทุกๆ เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- การใช้สิทธิพลก่อตั้งสาธารณมติ (Public opinion) ขึ้นกล่าวคือ พรรคการเมือง
ต้องให้ประชาชนเห็นด้วยกับโครงการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาของพรรค โดยการเสนอผ่าน
สื่อวิทยุหรือโทรทัศน์เพื่อนำเสนอนโยบายของพรรค

²⁰ เพิ่งอ้าง, น. 689-693.

- จูงใจในการสร้างสรรค์ทางการเมืองและทำให้มีความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยการจัดให้มีการศึกษาในเรื่องทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในเรื่องทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

- ส่งเสริมความร่วมมือในการดำเนินการทางการเมืองของประชาชน ต่อชีวิตความเป็นอยู่ในทางการเมือง เช่น การส่งสมาชิกของพรรคไปปฐกถาในเรื่องทางการเมือง เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ

- สร้างสรรค์พลเมืองที่มีความสามารถให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบสาธารณะ เช่น การตั้งราษฎรเป็นกรรมการการศึกษา ฝ่ายรักษาความสะอาดเพื่อช่วยเหลือพนักงานท้องถิ่นและให้การบริหารท้องถิ่นใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

- พรรคการเมืองเข้าร่วมโดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสหพันธ์สาธารณรัฐ มลรัฐและเทศบาล

- พรรคการเมืองจะต้องพยายามใช้อิทธิพลเหนือความเคลื่อนไหวในทางการเมืองในรัฐสภาและรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

- การจัดให้เป็นไปตามความประสงค์ในทางการเมืองดังที่ได้พิจารณาไว้แล้ว ในกระบวนการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ กล่าวคือ ให้รัฐบาลมีนโยบายตรงตามโครงการของพรรค หรืออย่างน้อยก็ใกล้เคียงกัน หรือให้รัฐสภาออกกฎหมายให้เป็นไปตามโครงการของพรรคการเมือง

- พรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีการดูแลรักษาความสัมพันธ์ที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องระหว่างประชาชนและองค์การของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีความสนใจในทางการเมืองอยู่เสมอ

(3) พรรคการเมืองจะต้องแสดงวัตถุประสงค์ของตนในทางการเมืองไว้ในโครงการของตน

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยสมาคม และการยกเลิกพรรคการเมืองจะกระทำได้แต่โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น จึงจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาถึงลักษณะของพรรคการเมืองซึ่งมีความแตกต่างจากกลุ่มทางการเมือง ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของเยอรมันได้ให้คำนิยามของคำว่าพรรคการเมืองไว้ ในรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ.1967

โดยมาตรา 2 अनुมาตรา 1 ประโยคแรก บัญญัติว่า “พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานานๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของจำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้วชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้ มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”²¹

อย่างไรก็ตาม นอกจากที่พรรคการเมืองจะต้องเข้าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองแล้ว พรรคการเมืองยังต้องเข้าไปมีอิทธิพลทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและในรัฐบาล เพื่อนำเอานโยบายของพรรคมาปฏิบัติให้เกิดผลจริงโดยผ่านขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐ แต่อย่างไรเสียการที่พรรคการเมืองจะเข้าไปมีที่นั่งในสภาหรือในรัฐบาลหรือไม่ นั่น ก็ได้เป็นตัวกำหนดสถานะของความเป็นพรรคการเมือง หากแต่สิ่งสำคัญกว่านั้น คือ อย่างน้อยพรรคการเมืองดังกล่าวต้องมีเป้าหมายสำคัญที่จะเข้าไปนั่งในสภาหรือในรัฐบาล

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงต้องมีความถาวรและมีความสม่ำเสมอ และแม้ว่ากฎหมายพื้นฐานจะประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่า การได้สถานภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้นจะมีการวางเงื่อนไขมาจำกัดมิได้ แต่อย่างไรก็ดี การที่กลุ่มทางการเมืองใดจะมีฐานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติในแง่ของความสม่ำเสมอประกอบด้วยเสมอ ทั้งนี้ เพื่อมิให้กลุ่มที่มีลักษณะของการรวมตัวกันชั่วคราวเข้าเกณฑ์ตามนิยามของพรรคการเมือง นอกจากนี้ กลุ่มทางการเมืองที่มีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องมีการจัดองค์กร กล่าวคือจะต้องมีคณะกรรมการกลางของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาคซึ่งสาขาพรรคเหล่านั้นก็ต้องมีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผนและเป็นพื้นฐานในการแสวงหาสมาชิก²²

²¹ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1, น. 48.

²² Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Problem eines Parteiengesetzes, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzte Parteienrechtskommission 1957, S.133 อ้างใน เฟิงอ้าง, น. 150.

โดยจะเห็นได้ว่า คำนียามของพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะเป็นเพียงการกำหนดในเชิงรูปแบบและเนื้อหาของพรรคการเมืองเป็นการทั่วไป แต่สิ่งที่จะกำหนดถึงความเป็นพรรคการเมืองที่แท้จริง อาจจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ เมื่อการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งถือเป็นสาระสำคัญสำหรับความเป็นพรรคการเมือง ซึ่งทำให้พรรคการเมืองมีความแตกต่างจากกลุ่มทางการเมืองอื่นๆ ดังนั้นพรรคการเมืองจึงต้องแสดงความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีบทบาทในสภา โดยการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายในช่วงระยะเวลาอันสมควร ซึ่งหากพรรคการเมืองใดมิได้กระทำการดังกล่าว พรรคการเมืองนั้นย่อมสูญเสียสถานะตามกฎหมายของความเป็นพรรคการเมือง ทั้งนี้ ตามที่ มาตรา 2 อนุมาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 ได้บัญญัติไว้ให้พรรคการเมืองสูญเสียสถานะความเป็นพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองนั้นไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี อีกทั้ง ยังได้มีการกำหนดถึงลักษณะของการรวมกลุ่มทางการเมืองซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งบัญญัติว่า สมาคมทางการเมืองย่อมมิใช่พรรคการเมืองเมื่อ

1. สมาชิกของสมาคม หรือสมาชิกคณะกรรมการบริหารส่วนมากเป็นชาวต่างประเทศ
2. ถิ่นที่ตั้งหรือสถานที่ดำเนินกิจการตั้งอยู่ภายนอกอาณาเขตการใช้บังคับของกฎหมายนี้

ในขณะเดียวกันศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยมีคำพิพากษา²³ ว่ากลุ่มทางการเมืองซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัด ไม่ถือเป็นการพรรคการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสภาพของกลุ่มนั้นๆ ว่าจะมีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด ซึ่งเท่ากับเป็นกรณีศาลเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นเรื่องของการเมืองระดับประเทศเท่านั้น

แม้จะเห็นได้ว่า ประเทศเยอรมันเป็นประเทศหนึ่งที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย และได้ยอมรับถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการมีเสรีภาพของปัจเจกชน คณะบุคคลซึ่งรวมไปถึงพรรคการเมืองเป็นอันมาก กล่าวคือ เป็นรัฐที่ยอมรับอำนาจที่มาจากประชาชนอันเกิดจาก

²³ BVerfGE 2, 1 (76). อ้างใน เพิ่งอ้าง, น. 150.

การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยอาศัยพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสดงเจตจำนงทางการเมือง ซึ่งจากแนวความคิดดังกล่าว อาจนำไปสู่เสรีภาพที่ไร้ข้อจำกัดของการก่อตั้งและการดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ได้ แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในอดีตที่ประเทศเยอรมันได้เคยประสบกับสถานการณ์ที่ไม่มีการกำหนดข้อห้ามของพรรคการเมืองที่ชัดเจน จึงได้มีความพยายามในการเข้ามาเพื่อทำลายระบอบการปกครองโดยอาศัยรูปแบบของพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในเวลาต่อมา จึงได้เริ่มมีการตระหนักว่าควรจะมีการปล่อยให้มีการก่อตั้งพรรคการเมืองโดยไร้ข้อจำกัดอย่างเดิมต่อไป หรือควรจะมีอาศัยเครื่องมือทางประชาธิปไตยจัดการกับแนวคิดฝ่ายปฏิบัติกับประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามเพื่อจะจัดการกับปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น มาตรา 21 ของกฎหมายพื้นฐาน จึงได้กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องเป็นไปโดยอิสระ แต่ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการจำกัดพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจการเป็นปฏิปักษ์กับประชาธิปไตยและเพื่อป้องกันการใช้อำนาจจำกัดคู่แข่งทางการเมืองโดยอำเภอใจ จึงได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาว่าพรรคการเมืองใดที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงการกำหนดขอบเขต เงื่อนไขและองค์ประกอบทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวอีกด้วย

ทั้งนี้ การศึกษาถึงการยุบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน อาจต้องพิจารณาตั้งแต่ในส่วนของการพัฒนาการและฐานที่มาของแนวความคิด เหตุผลที่ใช้ในการยุบพรรค กระบวนการพิจารณาตัดสินพรรค และผลทางกฎหมายภายหลังจากการยุบพรรคการเมือง ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวต่อไป

2.1.2 การเลิกและการยุบพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน

2.1.2.1 ที่มาและพัฒนาการในการยุบเลิกพรรคการเมือง

จากการศึกษาพัฒนาการในการยุบพรรคการเมือง นับได้ว่าประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกๆ ที่ได้มีการยุบเลิกของพรรคการเมืองเกิดขึ้น ซึ่งแม้ว่าการที่ประเทศเยอรมันให้ความสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก จะเป็นสิ่งที่ดีที่เกิดขึ้นในรัฐเสรีประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันการที่พรรคการเมืองของเยอรมันมีสิทธิและเสรีภาพมากเกินไป จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองที่มีระบอบการปกครองแบบเผด็จการแฝงตัวเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของพรรคการเมืองในเยอรมัน ส่งผลให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีตามประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยได้อาศัยความอิสระจากประชาธิปไตยมาล้มล้างประชาธิปไตยเสียเอง ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในยุคสาธารณรัฐเยอรมันที่ 1 และเห็นว่าการยุบพรรคการเมืองนั้น แสดงให้เห็นถึงประชาธิปไตยที่มีระบบป้องกันตนเอง และสามารถโต้ตอบกับสิ่งที่เป็นการปฏิปักษ์กับประชาธิปไตยได้ ไม่ใช่เพียงแค่ประชาธิปไตยที่อยู่กับที่และรอวันที่จะถูกทำลายอีกต่อไป²⁴

ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949²⁵ จึงได้มีการบัญญัติถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 21 अनुมาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่ว่าจะโดยเหตุผลของวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกพรรคการเมืองก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งหมายที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต้องถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ”

อย่างไรก็ดี การห้ามพรรคการเมืองหรือการยุบพรรคการเมือง ซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ได้ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงกันมาโดยตลอดว่าแท้จริงแล้ว การห้ามพรรคการเมืองเป็นการขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตย และ(หรือ) เป็นความจำเป็นเพื่อการพิทักษ์รัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหากพิจารณาว่าการห้ามพรรคการเมืองของระบบพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย เป็น ultima ratio (สิ่งจำเป็นสุดท้าย) ในการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของกระบวนการทางการเมืองแล้ว ขอบเขตของการตีความในเรื่องการห้ามพรรคการเมืองจึงต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการห้ามพรรคการเมืองเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อการพิทักษ์รัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การตีความก็ต้องเป็นไปให้ครอบคลุมมากที่สุด

ทั้งนี้ ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ในทั้งสองกรณี ดังเช่น Eckhardt Stein ซึ่งเห็นว่า การห้ามพรรคการเมืองขัดกับหลักประชาธิปไตยและการตีความตามมาตรา 21 अनुมาตรา 2 ต้องใช้อย่างเคร่งครัด โดยการห้ามพรรคการเมืองเป็นข้อยกเว้น ในขณะที่นักวิชาการ

²⁴ Geherd E. Grundler, “25 Jahre Bundesrepublik Deutschland,” หรือ 25 ปี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, น. 137-140.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 หรือเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน”

อีกฝ่ายเช่น Klaus Stern ได้กล่าวอ้างถึงความจำเป็นในการคุ้มครองรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่าต้องตีความเพื่อให้ครอบคลุมการห้ามพรรคการเมืองไว้อย่างกว้าง²⁶

ยิ่งไปกว่านั้น ประเด็นปัญหาระหว่างการขัดกันของการห้ามพรรคการเมืองตามมาตรา 21 อนุมาตรา 2 กับหลักทั่วไปของเสรีประชาธิปไตย ได้ถูกหยิบยกขึ้นวินิจฉัยในคำพิพากษาในคดียุบพรรค KPD²⁷ โดยเกิดประเด็นคำถามที่ว่า รัฐธรรมนูญในแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น เพื่อที่จะปกป้องคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องไปลดทอนเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างมากจนเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญเสียเองหรือ ซึ่งในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้ปฏิเสธการขัดกัน โดยยกเหตุผลจากประสบการณ์ของปัญหาในรัฐธรรมนูญฉบับไวมาขึ้นอ้าง ซึ่งนั่นก็คือ “หลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตัวเองได้” และได้วางแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า มาตรา 21 อนุมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้ขัดต่อหลักพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ แต่มาตราดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อการแก้ปัญหาระเบียบของรัฐเสรีประชาธิปไตย อันเป็นผลมาจากประสบการณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญและเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์บางเหตุการณ์ ซึ่งแม้แต่หลักความเป็นกลางของรัฐก็ไม่สามารถทำให้สำเร็จได้อย่างแท้จริง โดยนอกจากบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญจะแสดงให้เห็นถึงหลักประชาธิปไตยที่ปกป้องตัวเองได้แล้ว หลักการในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้มีผลผูกพันต่อศาลรัฐธรรมนูญอีกด้วย

จากในอดีตที่ผ่านมา การยุบพรรคการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เกิดขึ้นเพียง 3 ครั้ง ทั้งนี้ พัฒนาการในการยุบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในสมัยของพรรคนาซี ซึ่งมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่าพรรคนาซีเยอรมันแนวชาตินิยม (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter Partei) หรือเรียกอีกอย่างว่าพรรค NSDAP โดยพรรคนี้อำนาจสำคัญในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองและมีอุดมการณ์ในการปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่ได้อาศัยรูปแบบของการเป็นพรรคการเมืองเป็นเครื่องกำบังแฝงกายเข้ามาทำเพื่อทำลายระบอบการปกครองนี้²⁸ โดยพรรกดังกล่าวซึ่งมีฮิตเลอร์เป็นหัวหน้าพรรคนั้นได้ถูกศาลสูงและศาลระดับมลรัฐออกคำสั่งห้ามในปี ค.ศ. 1923 โดยมีแค่เพียงรัฐบาเวเรียหรือรัฐบาร์เยิร์นเท่านั้นที่ยังคงไม่ยุบพรรคของฮิตเลอร์ จนกระทั่ง

²⁶ อารัมบทมาตรา 43 เป็นต้นไป วิธีพิจารณาคดีตามมาตรา 13 อนุมาตรา 2

²⁷ BVerfGE 5,85 (137)

²⁸ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 138.

เมื่อประมาณวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1923 เกิดความพยายามก่อการรัฐประหารในรัฐบาร์เยิร์น ขึ้นแต่ไม่สำเร็จ ซึ่งเป็นผลให้อิตเลอร์และพรรคพวกถูกจับกุมและถูกพิพากษาจำคุก 5 ปี แต่ในเพียงปี ค.ศ. 1924 อิตเลอร์ก็ได้ถูกปล่อยตัวและได้ก่อตั้งพรรคการเมือง NSDAP ขึ้นมาใหม่ ในปี ค.ศ.1925 ซึ่งแม้ว่าขณะนั้นการตั้งพรรคตัวแทนจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายแล้ว ด้วยก็ตาม แต่ในหลายๆ มลรัฐก็ยังยอมให้มีการก่อตั้งพรรคนาซีขึ้นมาได้²⁹

ในเวลาต่อมา ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้เข้ามามีบทบาทในการยุบพรรคการเมือง 2 ครั้งติดต่อกัน กล่าวคือในปี ค.ศ. 1952 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคสังคมนิยม (Sozialistische Reichspartei) หรือที่เรียกว่าพรรค SRP โดยในปี ค.ศ. 1951 รัฐบาลเยอรมัน ได้ตัดสินใจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์เพื่อขอให้มีคำสั่งยุบพรรค SRP ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่รับช่วงต่อมาจากอุดมการณ์ของพรรคนาซี โดยในคดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ ได้แยกการพิจารณาออกเป็นสองขั้นตอน โดยในขั้นตอนแรก ศาลรัฐธรรมนูญรับรู้ถึงความไร้ผลของรัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ในการต่อต้านนาซี ซึ่งเข้ากุมอำนาจรัฐโดยวิธีการที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และขั้นที่สองคือ การเข้าสู่อำนาจรัฐโดยวิธีที่ไม่เป็นมิตร ซึ่งไม่ว่าจะจากฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวาที่เกิดขึ้นในสังคมล้วนเป็นสิ่งชั่วร้ายที่ต้องหลีกเลี่ยงทั้งสิ้น

ศาลรัฐธรรมนูญจึงได้มีคำสั่งให้ยุบพรรค SRP โดยในคำวินิจฉัยดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญตอบคำถามว่าอะไรคือการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมาตรา 21 อนุมาตรา 2 ต้องการปกป้อง และสรุปว่าพรรคการเมืองนี้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ไม่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากศาลเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค SRP ไม่สามารถรักษาสติของตนเองในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติได้ และมีการเชื่อมโยงกับพรรคนาซีอย่างชัดเจน อาทิเช่น การรับสมาชิกเฉพาะผู้จงรักภักดีต่อนาซีเดิม³⁰ เป็นต้น

²⁹ Geherd E. Grundler, 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland หรือ 25 ปี สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, น. 137-140

³⁰ เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, “การยุบพรรคการเมืองเนื่องจากการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้บริหารพรรคการเมืองเป็นอันตรายต่อประชาธิปไตย,” รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 8, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2552), น. 231.

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1956 ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคคอมมิวนิสต์ (Kommunistische Partei Deutschlands) หรือที่เรียกว่าพรรค KPD ขึ้นอีกครั้ง โดยพรรคดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์คอมมิวนิสต์อันอาจเป็นภัยที่คุกคามต่อประเทศเยอรมัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ดำเนินตามบรรทัดฐานเดียวกันกับในคดีพรรค SRP เพียงแต่ได้วินิจฉัยเพิ่มเติมว่า “... เพียงแค่ความคิดในการต่อต้านการปกครองนั้น ไม่เพียงพอในการจะบอกว่าพรรคการเมืองนั้นขัดรัฐธรรมนูญ หากแต่ต้องมีการกระทำที่ไม่เป็นมิตรและมุ่งต่อผลด้วย แต่อย่างไรก็ดี การกระทำที่ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้พิจารณาว่าเพียงพอที่จะยุบพรรคได้หรือไม่นั้น ไม่ต้องถึงขั้นเป็นการกระทำผิดกฎหมายที่จะล้มล้างรัฐธรรมนูญ เพียงแต่พรรคการเมืองมีความพยายามเช่นนั้นก็เพียงพอแล้ว” ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้นได้³¹

และในปี ค.ศ. 2001 แม้จะได้มีการยื่นคำร้องจากทั้งทางรัฐบาล สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อขอให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตย (Nationaldemokratischen Partei Deutschlands) หรือที่เรียกว่าพรรค NPD ซึ่งเป็นพรรคอุดมการณ์ขวาจัดที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพวกนาซีใหม่ แต่อย่างไรก็ดี การออกเสียงของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญในฝ่ายข้างน้อยสามคนจากสิบคนขององค์คณะที่สองของศาลรัฐธรรมนูญ ในปัญหาเรื่องกระบวนการผิดพลาดเกี่ยวกับเรื่องที่สายสืบของหน่วยคุ้มครองรัฐธรรมนูญมีส่วนเกี่ยวข้องกับพรรคนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นผลให้คดีถูกแขวนไปในปี ค.ศ. 2003 และส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยในส่วนของเนื้อหา ในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองดังกล่าวต่อไป จนกระทั่งในปัจจุบัน ยังได้มีความพยายามที่จะยื่นคำร้องใหม่ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคดังกล่าวอีกครั้ง โดยเฉพาะเมื่อพรรค NPD ได้รับเลือกตั้งในระดับมลรัฐในช่วงที่ผ่านมา และในปี ค.ศ. 2007 ยังได้มีการตั้งกลุ่ม “No-NPD” ในภาคประชาสังคมเพื่อเรียกร้องให้มีการยุบพรรคดังกล่าวอีกด้วย³²

2.1.2.2 มูลเหตุและข้อจำกัดของการเลิกและยุบพรรคการเมือง

จากการที่รัฐธรรมนูญฉบับไวมาร์ของเยอรมันได้กำหนดให้การยกเลิกพรรคการเมืองจะกระทำไดก็ต่อเมื่อ พรรคการเมืองนั้นได้กระทำความผิดกฎหมายอาญา กล่าวคือต้องเป็นการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐเท่านั้น จึงทำให้ไม่สามารถจัดการกับพรรคการเมืองที่แฝงตัวเข้ามาตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญได้ ประกอบกับประเทศเยอรมันให้ความสำคัญกับการเคารพในหลัก

³¹ เพิ่งอ้าง.

³² สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง,” สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม.

ประชาธิปไตยเสี่ยงข้างมาก จึงทำให้พรรคสังคมนิยมแห่งชาติหรือพรรคนาซี ซึ่งอ้างว่าได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนและได้รับการเลือกตั้งมาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญสามารถดำเนินการต่างๆ ที่เป็นผลร้ายกับประชาธิปไตย ทั้งในกรณีของการออกกฎหมายห้ามมิให้มีพรรคการเมืองอื่นหรือออกกฎหมายซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก จนเป็นเหตุที่ทำให้ประเทศเยอรมันต้องเข้าสู่ระบอบเผด็จการและสงครามโลกครั้งที่สองในท้ายที่สุด

ด้วยบทเรียนทางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาดังกล่าว ในการพยายามป้องกันการเกิดขึ้นของอุดมการณ์ทางการเมือง ทั้งลัทธินาซีซึ่งเป็นต้นเหตุของสงครามโลกครั้งที่สองและลัทธิคอมมิวนิสต์ซึ่งเป็นภัยคุกคามที่เกิดขึ้นในเยอรมันภายหลังจากที่รัสเซียเข้ามายึดครองพื้นที่ได้บางส่วน³³ ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน หรือที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) จึงได้มีการกำหนดเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 21 อนุมาตรา 2 ประโยคแรกว่า “ไม่ว่าจะโดยเป้าหมายของพรรคหรือเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของบรรดาผู้ที่ฝึกฝนในพรรคแล้ว พรรคการเมืองใดมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การยุบพรรคการเมืองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้ลดทอนคุณค่าในสิ่งซึ่งรัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง กล่าวคือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยและการดำรงอยู่ของรัฐ ดังนั้น หากพรรคการเมืองใดมีวัตถุประสงค์ในการลิดรอนหรือทำลายซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของรัฐแล้ว ก็ย่อมจะถือได้ว่าพรรคการเมืองดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ดี มิอาจถือได้ว่าความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญเป็นองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมือง เพราะมิฉะนั้นแล้วพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญก็绝不会เข้าข่ายของความเป็นพรรคการเมืองมาตั้งแต่ต้น ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติตามมาตรา 21 อนุมาตรา 2 ของกฎหมายพื้นฐานนี้ไม่อาจมีผลใช้บังคับได้³⁴

³³ เหมทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น. 230.

³⁴ BVerfGE 5, 85 (140), อ้างใน บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, รายงานการวิจัย การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538), น. 47.

นอกจากนั้น หลักการเสรีประชาธิปไตยตามที่กฎหมายพื้นฐานได้ให้ความคุ้มครองนี้ หมายถึง ระบบที่ปราศจากการบังคับด้วยอำนาจและเป็นระบบการปกครองด้วยหลักนิติรัฐ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจได้เองของประชาชนตามความต้องการหรือวัตถุประสงค์ของเสียงส่วนใหญ่แต่ละฝ่าย มีอิสระ เสรีภาพและความเท่าเทียมกัน โดยไม่อาจมีใครมาบังคับได้ ซึ่งหลักการที่ได้รับความคุ้มครองดังกล่าวจะประกอบไปด้วย สิทธิมนุษยชน หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความเป็นอิสระของศาล และหลักการมีพรรคการเมืองหลายพรรค

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองซึ่งจะถือได้ว่าเป็นการจำกัดหลักเสรีประชาธิปไตยนั้น วัตถุประสงค์ดังกล่าวต้องแสดงให้เห็นถึงการเข้าไปร่วมต่อสู้หรือต่อต้านอย่างรุนแรง รวมถึงต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตยและเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายภายในประเทศ ดังเช่นที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยตัดสินไว้ว่า “แม้ว่าพรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์กและเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญ ก็ยังมีได้หมายความว่าพรรคคนนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อพรรคได้ใช้กำลังเข้าต่อสู้หรือมีท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบบการปกครองที่มีอยู่ จึงจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ”³⁵

ยิ่งไปกว่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้เคยให้ความเห็นไว้อีกว่า “พรรคการเมืองใดจะขัดต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคการเมืองดังกล่าวจะต้องมีเจตนาทำลายคุณค่าและหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มิใช่เฉพาะแต่เพียงไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับ”³⁶ ดังนั้น ถ้าฟังเพียงการต่อต้านบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงมีอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

โดยวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น อาจแสดงออกโดยการประกาศเป็นนโยบาย การปราศรัยของผู้นำ การทำให้ปรากฏโดยการฝึกอบรมหรือการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของพรรค เป็นต้น และในกรณีของการกระทำของบุคคล กฎหมายพื้นฐานใช้คำว่าผู้ที่ฝึกฝนในพรรคการเมือง ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีอุดมการณ์ในทางการเมืองของพรรค อันมีความหมายที่กว้างกว่าสมาชิกของพรรค ที่จะส่งผลให้พรรคอาจต้องรับผิดชอบและถูกยุบเพราะกิจกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากได้กระทำการไปตามวัตถุประสงค์ของพรรคหรือในเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยความรับผิดชอบในที่นี้ หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ผู้ที่มีสิทธิทำการแทนพรรคกระทำการในนามพรรค ในสิ่งที่ป็นศัตรูกับ

³⁵ BVerfGE 5, 85 (141). อ้างใน บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 163.

³⁶ BVerfGE 2, 1 (12f.)

ความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งในกรณีที่พรรคการเมืองไม่หลีกเลี่ยงการกระทำของบุคคลเหล่านั้นด้วย

แต่ทั้งนี้ การกระทำของผู้เกี่ยวข้องผูกพันกับพรรคที่จะทำให้พรรคต้องถูกยุบนั้น จะต้องเป็นกรณีที่พรรคมีส่วนรู้เห็นและมีบทบาทที่จะทำให้เกิดการกระทำนั้น ซึ่งได้แก่ การกระทำจากส่วนที่มีอำนาจหน้าที่บริหารพรรค เช่น หน่วยงานการพิมพ์ หรือทำหนังสือของพรรค รวมทั้งสาขาย่อยของพรรค แต่สำหรับการกระทำของบุคคลที่นอกกลุ่มนอกทางเพียงบางคนไม่เพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำของพรรคและต้องให้พรรคร่วมรับผิดชอบ³⁷

อย่างไรก็ตาม นอกจากกฎหมายพื้นฐานแล้ว แม้แต่รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองของเยอรมันก็ได้มีการบัญญัติไว้ซึ่งเหตุแห่งการยุบพรรคการเมือง โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวมีเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง คำนิยามของพรรคการเมือง และวิธีการบังคับตามคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีการยุบพรรคการเมืองเท่านั้น

2.1.2.3 กระบวนวิธีพิจารณาคดีและขั้นตอนในการยุบเลิกพรรคการเมือง

ในการศึกษาถึงกระบวนวิธีพิจารณาคดียุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันนั้น จะพิจารณาถึงองค์การผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีและขั้นตอนในการพิจารณาคดี ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) องค์การผู้มีความอำนาจพิจารณาคดี

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 (Basic Law For the Federal Republic of Germany) มาตรา 21 अनुมาตรา 2 ประโยคที่สอง ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ประกอบกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 (Gesetz ber das Bundesverfassungsgericht – BverfGG) มาตรา 13 (2) ซึ่งว่าด้วยเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มีอำนาจในการวินิจฉัยกรณีพิพาทที่ระบุไว้ในกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง ทั้งนี้ ตามมาตรา 21 अनुมาตรา 2 ของกฎหมายพื้นฐาน³⁸

³⁷ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32.

³⁸ รัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 13 (2), อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของ

นอกจากนั้น มาตรา 46 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 ได้วางข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ พรการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้³⁹

(1) ถ้าตามคำร้องมีเหตุผลที่รับฟังได้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พรการเมืองนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(2) การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจจำกัดสิทธิในทางกฎหมายหรือจำกัด สิทธิส่วนบุคคลส่วนหนึ่งของพรการเมืองได้

(3) การวินิจฉัยให้ยุบพรการเมืองหรือบางส่วนของพรการเมือง รวมทั้ง การห้ามจัดตั้งองค์กรแนวร่วมของพรการเมืองย่อมมีผลผูกพัน นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ อาจวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของพรการเมืองส่วนใดส่วนหนึ่งตกเป็นของสหพันธ์หรือของมลรัฐ เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะได้

จากการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน⁴⁰ (Bundesverfassungsgericht) เป็นองค์กรผู้มี อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดียุบพรการเมืองที่เกิดขึ้นภายในประเทศเยอรมัน ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 และรัฐบัญญัติ ว่าด้วยพรการเมือง ค.ศ. 1994 ได้ให้การรับรองไว้

ศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2546), น. 253.

³⁹ ปัญญา อุดชาชน, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 14*, น. 140.

⁴⁰ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1951 โดยเป็น องค์กรระดับรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งมีสถานะในทางกฎหมาย 2 ประการ กล่าวคือ เป็น ศาลประการหนึ่ง และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อีกประการหนึ่ง โดยศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการตรวจสอบคำพิพากษาและยกคำพิพากษาของศาลอื่นๆ ได้ ในเฉพาะกรณีที่ คำพิพากษาของศาลอื่นขัดต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบการใช้และการตีความ กฎหมายของศาลอื่นที่ไม่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 38*, น. 21-29.

2) ขั้นตอนในการพิจารณาคดี

ในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาคดียุบพรรคการเมืองนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 43 ถึงมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993

โดยมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 ได้กำหนดให้มีเพียงรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเท่านั้น ที่จะเป็นผู้มีสิทธิเสนอคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง และสำหรับพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและมีการจัดโครงสร้างองค์การของพรรคอยู่ในเฉพาะเขตมลรัฐเท่านั้น ให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลของมลรัฐในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันได้กำหนดให้ พรรคการเมืองหรือผู้แทนตามกฎหมายของพรรคการเมืองเท่านั้นที่ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี

ทั้งนี้ ในการเสนอคำร้องเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรตามที่มาตรา 23 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ และเมื่อมีการยื่นคำร้องสู่ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาว่าพรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลจะพิจารณาในประเด็นจุดมุ่งหมายและผู้สนับสนุนพรรคการเมืองว่าได้กระทำการขัดขวางหรือมุ่งหวังทำลายหลักเสรีประชาธิปไตยหรือไม่เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเพื่อจะมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองได้นั้น ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้กำหนดให้การลงมติซึ่งเป็นการตัดสินชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแต่ละประเภทคดี โดยคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกับคดีอาญา หรือมีลักษณะเป็นการตัดสินสิทธิบุคคล เช่น การสั่งยุบพรรคการเมือง จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของตุลาการที่ประกอบขึ้นเป็นองค์คณะ⁴¹ ดังนั้น หากการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใด องค์คณะของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญมีมติไม่ถึงสองในสาม พรรคการเมืองนั้นก็ไม่อาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคได้

⁴¹ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา 15 วรรคสี่ ประโยคที่หนึ่ง อ้างใน เฟิงอ้าง, น. 63.

2.1.2.4 ผลทางกฎหมายในการยุบเลิกพรรคการเมือง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันตัดสินว่า พรรคการเมืองใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะส่งผลให้พรรคการเมืองดังกล่าวถูกสั่งห้าม และพรรคจะต้องถูกยุบหรือยุบตัวเองไปโดยปริยาย ซึ่งหมายความว่าพรรคจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองได้อีกต่อไป⁴²

โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1993 มาตรา 46 ได้บัญญัติถึงผลจากการวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองไว้ว่า การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจจำกัดสิทธิในทางกฎหมายหรือจำกัดสิทธิส่วนบุคคลส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองหรือวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองหรือบางส่วนของพรรคการเมือง รวมทั้งการห้ามจัดตั้งองค์กรแนวร่วมของพรรคการเมือง นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยให้ทรัพย์สินของพรรคการเมืองส่วนบุคคลหนึ่งตกเป็นของสหพันธ์หรือของมลรัฐ เพื่อนำไปใช้ในวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะต่อไปได้

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ผลของการมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ อาจมีผลเป็นทั้งการจำกัดสิทธิในทางกฎหมายหรือส่วนบุคคลส่วนหนึ่งของพรรคการเมือง เช่น การสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴³ การเสียสิทธิของผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อการถูกคัดชื่อออกจากทะเบียนพรรคการเมือง⁴⁴ รวมถึงการวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองหรือบางส่วนของพรรคการเมือง⁴⁵

อย่างไรก็ดี มาตรา 33 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ.1967 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1994 ได้กำหนดผลของการยุบพรรคการเมืองไว้เพิ่มเติมว่า ห้ามมิให้มีการตั้งองค์กรขึ้นมาแทนที่พรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น กล่าวคือ

(1) ห้ามมีการจัดตั้งพรรคตัวแทนที่ต้องการสานต่อการดำเนินการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไปตามมาตรา 21 (2) ของกฎหมายพื้นฐาน ประกอบกับมาตรา 46 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 หรืออาศัยองค์การที่มีอยู่แล้วเป็นพรรคตัวแทน

⁴² สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32.

⁴³ BVerfGE 2, 1

⁴⁴ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32.

⁴⁵ BVerfGE 5, 85

(2) หากก่อนที่จะมีการห้ามพรรคการเมืองใด มีพรรคตัวแทนของพรรคการเมืองนั้น อยู่ก่อน หรือมีตัวแทนในสภาของสหพันธ์ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นพรรคตัวแทน ที่ต้องห้ามตามมาตรา 38, 41, 43, 44, และ 46 (3) แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่ง สหพันธ์ ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 32 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันมาบังคับใช้โดยอนุโลม

(3) สำหรับพรรคการเมืองหรือสมาคมอื่นๆ ตามมาตรา 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคม ซึ่งเป็นพรรคตัวแทนของพรรคการเมืองที่ถูกห้ามนั้น ให้นำมาตรา 8 (2) ของกฎหมายฉบับเดียวกัน มาบังคับใช้โดยอนุโลม

นอกจากนี้ ผลของการยุบพรรคการเมืองยังรวมไปถึง กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจ วินิจฉัยให้ทรัพย์สินของพรรคการเมืองส่วนหนึ่งส่วนใดตกเป็นของสหพันธ์หรือของมลรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ โดยการยึดทรัพย์สินของพรรคการเมืองนั้น กระทรวงมหาดไทยจะเป็น ผู้ดำเนินการบังคับคดี ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 32 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1994 กำหนดไว้ โดยสาระสำคัญของการบังคับคดีภายหลังจากที่ พรรคการเมืองได้ถูกยุบแล้วนั้น มีดังต่อไปนี้

(1) หากพรรคการเมืองหรือส่วนขององค์การพรรคการเมืองถูกวินิจฉัยว่าไม่ปฏิบัติ ตามมาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญแล้วให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ ดำเนินการภายในกรอบของ กฎหมายนั้น ในการใช้มาตรการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือมาตรการบังคับคดีพิเศษที่ถูก กำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจสูงสุด มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ ของรัฐอื่นๆ ให้มีหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ

(2) หากว่าองค์การหรือการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองพ้นอาณาเขตของมลรัฐ หนึ่งแล้ว ให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งให้มีการจัดการบังคับคดีให้เป็นเอกภาพ

(3) ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีคำสั่งบังคับคดีโดยอาศัยกฎหมายวิธีพิจารณาคดี ศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจาก (1) และ (2) ได้

(4) การอุทธรณ์และการฟ้องให้เพิกถอนมาตรการบังคับคดี ไม่มีผลให้เป็นการชะลอ การบังคับคดี แต่หากการดำเนินคดีในศาลปกครองเป็นประเด็นหลักของการบังคับคดีแล้ว ให้หยุดการพิจารณาชั่วคราว แล้วยื่นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ พิจารณาในส่วนของข้อโต้แย้งของลักษณะและวิธีการดำเนินการบังคับคดี ตามมาตรการบังคับคดี ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยศาลได้

(5) ในกรณีที่มีการยึดทรัพย์ให้นำมาตรา 10-13 แห่งกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ คือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของมลรัฐ ในกรณีของ (2) คือ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ตาม นอกจากการถูกลงโทษโดยการตัดสิทธิทางการเมือง ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจต้องรับผิดชอบในทางอาญาด้วย หากกระทำการให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความผิดอาญาดังกล่าวอาจปรากฏตามกฎหมายฉบับต่างๆ อาทิเช่น ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 84 และมาตรา 85 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 33 หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม มาตรา 8⁴⁶ เป็นต้น

กรณีจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ในประเทศเยอรมันผลทางกฎหมายจากการยุบเลิกพรรคการเมืองอาจมีด้วยกันหลายประการ โดยในกรณีต่อตัวองค์กรนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองดังกล่าวอาจถูกยุบทั้งหมดหรือบางส่วน หรือถูกคัดชื่อออกจากทะเบียนพรรคการเมือง ในส่วนทรัพย์สินของพรรค ศาลรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยให้ทรัพย์สินบางส่วนหรือทั้งหมดของพรรคตกเป็นของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ และประการสำคัญคือ จะมีการดำเนินการจัดตั้งพรรคตัวแทนที่ต้องการดำเนินงานเพื่อเป็นการสานต่อพรรคการเมืองที่ถูกยุบไป รวมถึงอาศัยองค์การที่มีอยู่ก่อนแล้วให้เป็นพรรคตัวแทนของพรรคที่ถูกยุบนั้นมิได้

ในส่วนผลทางกฎหมายต่อตัวบุคคลนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใด อาจมีผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในบัญชีรายชื่อเสียสิทธิในทางการเมือง และรวมไปถึงความรับผิดในทางอาญาของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีการกำหนดโทษในทางอาญาไว้ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวแล้ว

⁴⁶ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 32.

2.1.3 คดียุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน

ดังที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่า การยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันที่ผ่านมาในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้วเพียง 3 ครั้ง ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส ประเทศตุรกีหรือแม้แต่ในประเทศไทย ทั้งนี้ อาจพิจารณาถึงการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในการมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองในแต่ละครั้ง รวมถึงผลทางกฎหมายที่มีต่อพรรคการเมืองภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นแล้ว ดังตัวอย่างในคดีที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

1) ในคดียุบพรรค NSDAP (Nationalsozialistische Deutsche Arbeiter-Partei)

เหตุการณ์ของการยุบพรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาตินิยม หรือพรรคนาซี ในยุคสาธารณรัฐที่ 1 เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1923 นั้น ถือเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกของการยุบพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมัน โดยศาลสูงและศาลระดับมลรัฐได้ออกคำสั่งห้ามพรรคการเมืองดังกล่าว เนื่องจากมีอุดมการณ์ในการปฏิเสธการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่ได้อาศัยรูปแบบของการเป็นพรรคการเมืองเป็นเครื่องกำบังแฝงกายเข้ามาทำเพื่อทำลายระบอบการปกครองนี้⁴⁷

2) ในคดี BVerfGE 2, 1 - SRP-Verbot

ข้อเท็จจริงในคดี

รัฐบาลของประเทศเยอรมันได้ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิพากษาว่าพรรค SRP ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการดำเนินกิจการของพรรคเป็นปฏิปักษ์ต่อการบริหารของรัฐบาลและประชาธิปไตย โดยรัฐบาลได้อ้างว่าโครงสร้างภายในของพรรค SRP ขัดต่อหลักประชาธิปไตย โดยตั้งอยู่บนหลักเผด็จการและยังเป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ขององค์การทางการเมืองของพรรค NSDAP⁴⁸ ซึ่งพรรคการเมืองทั้งสองมีวัตถุประสงค์ที่เหมือน หรือคล้ายคลึงกัน ในความต้องการที่จะล้มล้างระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย จึงได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาว่าพรรค SRP ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้มีคำสั่งยุบพรรค SRP ให้ห้ามพรรค SRP และองค์การที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ Reichsfront, Reichjugend, SRP-Frauenbund และพรรคตัวแทนและให้ทรัพย์สินทั้งหมดของพรรค SRP และองค์การที่เกี่ยวข้องตกเป็นของแผ่นดิน

⁴⁷ บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 1, น. 138.

⁴⁸ หรือพรรคกรรมกรเยอรมันแนวชาตินิยมหรือพรรคนาซี ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยฮิตเลอร์

ประเด็นที่ศาลวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้วินิจฉัยในประเด็นต่างๆ ไว้ดังนี้

1. พรรค SRP ในฐานะพรรคการเมืองและผู้ที่มีสนับสนุนพรรค ไม่เคารพต่อสิทธิมนุษยชน เช่น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่แสดงออกให้เห็นเด่นชัดว่าต้องการทำให้เกิดการฟื้นคืนของลัทธิต่อต้านยิว

2. พรรค SRP ไม่ได้ต่อสู้ทางการเมืองกับพรรคที่เป็นประชาธิปไตยในสหพันธ์ด้วยวิถีทางที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจนว่ามุ่งประสงค์ที่จะกำจัดพรรคการเมืองเหล่านั้นให้พ้นวิถีทางทางการเมือง ซึ่งพรรค SRP มิได้จะต่อสู้กับพรรคใดพรรคหนึ่ง แต่ต้องการที่จะกำจัดหลักพรรคการเมืองหลายพรรคให้สิ้นไป

3. โครงสร้างภายในของพรรค SRP มีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบเผด็จการตามหลักท่านผู้นำจากเบื้องบนถึงเบื้องล่าง การจะเข้าเป็นสมาชิกของพรรคไม่ได้มีเสรีภาพ แต่เป็นความอำนาจใจ การฟื้นสมาชิกภาพของสมาชิกสามารถกระทำได้ตามระเบียบข้อบังคับของพรรคโดยอาศัยอำนาจเด็ดขาด หรือแม้แต่การยกเลิกตัวแทนพรรคในเขตใดเขตหนึ่ง ซึ่งกระบวนการต่างๆ เหล่านี้เป็นการกระทำการตามอำเภอใจโดยมิได้มีกฎเกณฑ์ใดๆ ทั้งสิ้น

4. พรรค SRP มีลักษณะผูกพันกับพรรค NSDAP ทั้งทางนโยบายพรรค แนวความคิดและการดำเนินกิจการในภาพรวม โดยนโยบายของพรรคเป็นการให้คำมั่นสัญญาที่คลุมเครือ และมีแนวทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหลักประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดต่างๆ ของผู้นำพรรคแสดงออกให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องอาณาจักรไรซ์ที่ต้องการสร้างอาณาจักรให้กับเชื้อชาติเยอรมันเท่านั้น ในส่วนแนวทางของการดำเนินการของพรรค SRP มีส่วนคล้ายกับพรรค NSDAP ทั้งในภาพรวมและในรายละเอียด ทั้งในลักษณะของการสร้างองค์การเครือข่าย การโฆษณาชวนเชื่อ การกล่าวโกหกหมิ่นประมาทต่อองค์กรต่างๆ ของรัฐ และยกตนเป็นศัตรูกับรัฐโดยไม่เคารพต่อสัญลักษณ์ของรัฐและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง

ในขณะที่พรรค SRP เองก็รู้ว่าพรรคของตนสืบทอดอำนาจมาจากพรรค NSDAP อันพิจารณาได้จากโครงสร้างของผู้นำภายในพรรคซึ่งส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกพรรคนาซี ทั้งยังต้องการให้สมาชิกพรรคนาซีเข้ามาเป็นสมาชิกพรรคของตน และยิ่งไปกว่านั้น ยังได้มีการยกย่องและเชิดชูความยิ่งใหญ่ของฮิตเลอร์อีกด้วย

5. เมื่อข้อเท็จจริงแห่งคดีครบองค์ประกอบของเงื่อนไขแห่งกฎหมายตามมาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องอธิบายขยายความเรื่องการไม่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนและการเป็นศัตรูต่อระบบหลายพรรค เช่นเดียวกับความผูกพันระหว่างพรรค SRP

และพรรค NSDAP ในด้านนโยบาย แนวความคิดและการดำเนินการในภาพรวม หากมองย้อนกลับไปยังพัฒนาการของพรรค NSDAP ก็มิได้มีความเคลือบแคลงสงสัยเลยว่าพรรค NSDAP ก็ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน และจากประสบการณ์ของพรรค NSDAP นี้เองที่ทำให้ต้องมีการบัญญัติมาตราดังกล่าว และแม้ว่าพรรค SRP จะไม่มีความเหมือนกับพรรค NSDAP ในทุกรายละเอียดก็ตาม แต่ก็อาจสรุปได้ว่า หากพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่มีความผูกพันกับการเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในอดีต พรรคการเมืองนั้นก็จะพยายามดำเนินการหรือกระทำการในเนื้อหาเช่นเดียวกัน ซึ่งภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างพรรค SRP กับพรรค NSDAP นั้น สามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างภายในพรรค SRP ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาธิปไตย ดังที่เห็นได้จากพยานหลักฐานจึงอาจสรุปได้ว่าโครงสร้างภายในพรรค NSDAP ก็คือภาพของโครงสร้างของรัฐในอนาคตกหากพรรค SRP ได้อำนาจรัฐมาครอบครอง

ผลการวินิจฉัยคดี

1. เมื่อพรรค SRP ขัดต่อมาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญ พรรค SRP จึงต้องถูกยุบ ตามมาตรา 46 (3) รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1993
2. สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง อันเป็นผลโดยตรงจากการวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁴⁹ อย่างไรก็ดี การสิ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ให้จำกัดอยู่ที่สภาผู้แทนของสหพันธ์และในระดับมลรัฐเท่านั้น เพราะถือว่าเจตจำนงของประชาชนมีขอบเขตถึงแค่ระดับมลรัฐ ส่วนในระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น ศาลรัฐธรรมนูญปล่อยให้เป็นที่ของพัฒนาการทางกฎหมายต่อไป
3. ผลจากการยุบพรรคการเมืองนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องห้ามองค์การที่เกี่ยวข้องกับพรรค SRP เป็นการเฉพาะ เนื่องจากหากเป็นองค์การอันถือเป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองที่ถูกยุบแล้ว ก็จะมีผลตามกฎหมายเช่นเดียวกับพรรคการเมืองนั้น หรือหากเป็น

⁴⁹ เหตุผลประการสำคัญที่กำหนดผลดังกล่าวไว้ก็คือ เพื่อต้องการให้การก่อตั้งพรรคการเมืองเป็นอิสระ และห้ามเฉพาะพรรคการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย ซึ่งหากยังคงสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองที่ถูกยุบไว้ อาจถือได้ว่าการห้ามพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้บรรลุวัตถุประสงค์ด้วยเจตนารมณ์ตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

กรณีที่เป็นองค์การอิสระที่ไม่ขึ้นอยู่กับพรรค ก็ไม่ตกอยู่ใต้บังคับมาตรา 21 (2) ของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม หากกว่าองค์การเหล่านั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 9 (2)⁵⁰ ของรัฐธรรมนูญ

4. การยุบเลิกพรรคการเมืองส่งผลให้ไม่สามารถสร้างองค์การตัวแทนขึ้นมาได้ เพราะการตั้งองค์การตัวแทนมีความหมายเท่ากับยอมให้มีการดำเนินกิจการขององค์การที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้นต่อไป โดยเพียงการเปลี่ยนรูปขององค์การที่ถูกห้ามนั้นมาอยู่ในรูปองค์การตัวแทน ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 46 (3) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1993 กำหนดไว้

5. ให้ทรัพย์สินของพรรคตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา 46 (3) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1993

6. ผลของคำพิพากษามีผลหลังจากที่ได้มีการประกาศคำพิพากษาออกไปแล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการใดๆ เพื่อบังคับตามคำพิพากษา โดยต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน และเพื่อที่จะให้มาตรการทั้งหลายเป็นไปโดยเอกภาพ ศาลจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1993 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในแต่ละมลรัฐรับผิดชอบ ส่วนทรัพย์สินของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้นให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์

3) ในคดี BVerfGE 5, 85 - KPD-Verbot

ข้อเท็จจริงในคดี

รัฐบาลได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1951 โดยคำฟ้องได้แสดงเหตุผลว่า พรรค KPD เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบพื้นฐานเสรีนิยมประชาธิปไตย และพรรคยึดมั่นในแนวทางมาร์กซิสและเลนินิส ซึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิวัติและใช้กำลังในการปลุกเร้ามวลชนให้ลุกขึ้นต่อต้านและสร้างรูปแบบของรัฐเผด็จการ โดยต้องการให้มีการรวมชาติ รวมระบอบการปกครองแบบเดียวกับสหภาพโซเวียต ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวขัดต่อหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย

⁵⁰ กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 9 (2) ซึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ตั้งสมาคมที่มีเป้าหมายหรือกิจกรรมที่ขัดต่อกฎหมายอาญา หรือที่มีการสั่งการโดยขัดต่อระบอบรัฐธรรมนูญหรือแนวคิดตามข้อตกลงระหว่างประเทศ

ประเด็นที่ศาลวินิจฉัย

1. วัตถุประสงค์ของพรรค KPD ต้องการจะสร้างสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ขึ้นมาอันเป็นสังคมไร้ชนชั้น โดยการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพและโดยเผด็จการของชนชั้นกรรมาชีพ ซึ่งพิจารณาได้จากนโยบายและระเบียบของพรรค รวมไปถึงการแสดงออกทางเมืองของผู้นำพรรคในโอกาสต่างๆ ซึ่งได้มีการยกย่องว่าหัวใจสำคัญของมาร์กซิส คือเผด็จการกรรมาชีพ โดยสมาชิกของพรรคจะต้องระดมสรรพกำลังในการทำให้มติและองค์การของพรรคเป็นจริง ทั้งนี้แนวความคิดแบบเผด็จการชนชั้นกรรมาชีพเป็นสิ่งที่ขัดกับระบอบพื้นฐานเสรีประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากระบอบเสรีประชาธิปไตยมุ่งไปที่การรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันถือว่าเป็นสิ่งสูงสุดที่ต้องเคารพและคุ้มครอง เพราะมนุษย์เป็นสิ่งมีชีวิตที่สามารถจัดการกับการดำรงชีวิตของตนเองได้โดยอยู่ในความรับผิดชอบของตน ในขณะที่ระบอบเผด็จการกรรมาชีพได้กล่าวถึงการกดขี่ชนชั้นพ่อค้า โดยมีการแบ่งแยกชนชั้นเพื่อเข้าสู่เป้าหมายแห่งวัตถุนิยมซึ่งมีพรรคการเมืองเป็นตัวนำในการกำจัดระบบเสรีภาพทั้งไป

2. การดำเนินการของพรรค KPD ได้มีการโฆษณาชวนเชื่อในลัทธิมาร์กซิสเลนินิส และได้ทำการอบรมให้สมาชิกลุกขึ้นต่อต้านระบอบพื้นฐานเสรีประชาธิปไตย โดยมีการบัญญัติให้สมาชิกทุกคนต้องเข้าศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับลัทธิมาร์กซิส เลนินิส ซึ่งไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าการอบรมดังกล่าวถือเป็นกิจการภายในของพรรค เพราะการกระทำดังกล่าวกระทบต่อระบอบเสรีประชาธิปไตยจนอาจจะเป็นการทำลายระบอบไปก็ได้ นอกจากนี้ พรรค KPD ไม่เพียงแต่เผยแพร่แนวความคิดของตนให้เฉพาะภายในพรรคเท่านั้น แต่ยังเผยแพร่ต่อบุคคลภายนอกโดยการทวารสาร นิตยสารต่างๆ เพื่อเผยแพร่แนวความคิดว่าระบอบการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองของเยอรมันตะวันออก เป็นต้น รวมถึงได้มีการเตรียมการสำหรับการกำจัดระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

3. พฤติกรรมของพรรค KPD มีการต่อสู้เพื่อลัทธิมาร์กซิส เลนินิส จึงประพฤติตนเป็นพรรคการเมืองที่มีแนวความคิดแบบมาร์กซิส เลนินิส โดยมีหน้าที่เป็นพรรคของการปฏิวัติของชนชั้นกรรมาชีพและปฏิเสธระบอบเสรีประชาธิปไตย

4. พรรค KPD ต้องการเป็นปฏิปักษ์กับการปกครองของรัฐบาลในขณะนั้น อันถือได้ว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยไปในตัว โดยได้กระทำการต่างๆ อาทิเช่น การด่าทอหมิ่นประมาทต่อรัฐบาลอย่างรุนแรงว่า รัฐบาลเป็นสิ่งที่โหดร้ายที่สุดของ รัฐ รัฐบาลแห่งชาวกั๊กกั๊กของเยอรมนี รวมถึงการเปรียบเทียบกับรัฐบาลในขณะนั้น หรือการกล่าวหาว่ารัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากสภาที่ฟังคำแนะนำจากอเมริกา การเลือกตั้ง

เกิดขึ้นโดยการถูกจัดฉาก รัฐสภาไม่ได้สนใจเจตจำนงของประชาชน รวมทั้งยังละเลยต่อรัฐธรรมนูญและหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย แม้กระทั่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นอย่างถูกต้องตามรัฐธรรมนูญได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไร้สาระ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาถูกกล่าวหาว่าเป็นกฎหมายของผู้ก่อการร้าย หรือเป็นฐานอำนาจของตำรวจลับ เป็นต้น นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้ถูกโจมตีว่าตัดสินคดีตามอำเภอใจ เนื่องจากการตีความรัฐธรรมนูญล้วนเป็นการเข้าข้างชนชั้นปกครองแทบทั้งสิ้น ซึ่งการกระทำต่างๆ ของพรรค KPD ดังที่ได้กล่าวมานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อปลุกปั่นให้ประชาชนเกิดความเกลียดชังและปฏิเสธการปกครองในระบบประชาธิปไตย

ผลการวินิจฉัยคดี

1. การกระทำของพรรค KPD ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเหตุให้พรรค KPD ถูกยุบ
2. ห้ามมิให้มีการจัดตั้งองค์กรตัวแทนสำหรับพรรค KPD หรือให้องค์กรที่มีอยู่แล้วดำเนินการเป็นองค์กรตัวแทนของพรรค KPD
3. ให้ยึดทรัพย์สินของพรรค KPD เพื่อประโยชน์สาธารณะ

4) ในคดี BVerfGE 107, 339 - NPD-Verbotsverfahren

ข้อเท็จจริงในคดี

ในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการยื่นคำร้องจากทั้งรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคชาติประชาธิปไตย (Nationaldemokratischen Partei Deutschlands) หรือที่เรียกว่าพรรค NPD เนื่องจากเห็นว่าเป็นพรรคอุดมการณ์ขวาจัดที่อาจเรียกได้ว่าเป็นพวกนาซีใหม่ โดยพรรค NPD มีกิจกรรมที่เป็นภัยหลายประการ เช่น การวางระเบิดกลุ่มคนยิวที่อพยพมาจากรัสเซีย เป็นต้น

ประเด็นที่ศาลวินิจฉัย

แต่ด้วยเหตุที่ในคดีนี้ เกิดประเด็นข้อกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาคดี กล่าวคือ ผู้บริหารพรรค NPD คนหนึ่งเป็นสายลับให้กับทางราชการ จึงเกิดประเด็นโต้แย้งว่าหากจะให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคดังกล่าวต่อไป จะเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติรัฐหรือเป็นการดำเนินกระบวนการที่ไม่ยุติธรรมหรือไม่

ผลการวินิจฉัยคดี

โดยผลจากการพิจารณาคดีนี้ ผู้พิพากษาสามท่านโหวตว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดพลาดในกระบวนการที่มีอาจเยียวยาได้ จึงเห็นสมควรยกฟ้อง ในขณะที่

ผู้พิพากษาอีกสี่ท่านเห็นว่าไม่กระทบต่อการพิจารณาคดีแต่อย่างใด ซึ่งจากการลงคะแนนเสียงของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นเหตุที่ทำให้คดีถูกแขวนในปี ค.ศ. 2003 เนื่องจากมาตรา 15 วรรคสี่ ประโยคที่หนึ่ง ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 ได้บัญญัติว่า "มติวินิจฉัยในกระบวนการพิจารณาตามมาตรา 13 (1) (2)⁵¹ (4) และ (9) อันเป็นมติที่มีผลร้ายแก่ผู้ถูกร้อง จะต้องมีความเสี่ยงของผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาคดีนั้น ไม่น้อยกว่าสองในสามของผู้พิพากษาทั้งหมดขององค์คณะ" ดังนั้น เมื่อคะแนนเสียงในองค์คณะซึ่งพิจารณาคดียุบพรรคดังกล่าวไม่ครบสองในสาม จึงเป็นผลให้ต้องยกฟ้องคดีนี้ และจากผลการยกฟ้องในกรณีดังกล่าว ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยในส่วนของเนื้อหาของเรื่องซึ่งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมืองโดยตรง

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีความพยายามในการยื่นคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคดังกล่าวอีกครั้ง ภายหลังจากที่พรรค NPD ได้รับการเลือกตั้งในระดับมลรัฐในช่วงเวลาที่ผ่านมา นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2007 ยังได้มีความพยายามในการตั้งกลุ่ม NO-NPD ในภาคประชาสังคม เพื่อเรียกร้องให้มีการยุบพรรคดังกล่าวอีกด้วย แต่ในท้ายที่สุดผลของการพิจารณาตามที่ได้มีการเรียกร้องจะเป็นไปเช่นไรนั้น อาจต้องรอการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวต่อไป

2.2 การจัดตั้งพรรคการเมือง การเลิกและการยุบพรรคการเมือง ในประเทศฝรั่งเศส

2.2.1 กำเนิดและวิวัฒนาการในการจัดตั้งพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศส

ในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของการสถาปนาระบบการเมืองแบบมีตัวแทน โดยนับตั้งแต่วันที่ได้มีการปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสมิได้รับการยอมรับว่ามีตัวตนหรือมีบทบาทในทางการเมือง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองและการมอบหมายอำนาจในระบบการเมืองแบบมีตัวแทน ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเห็นว่า บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างเป็นตัวแทนของชาติทั้งหมด

⁵¹ รัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1993 มาตรา 13 (2) ซึ่งว่าด้วยเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์มีอำนาจวินิจฉัยกรณีพิพาทที่ระบุไว้ในกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง ทั้งนี้ โปรดดู มาตรา 21 วรรคสอง ของกฎหมายพื้นฐานประกอบ

เพียงแต่ต่างได้รับเลือกและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเท่านั้น นอกจากนี้ ยังได้มีนักคิดและนักการเมืองของฝรั่งเศสในสมัยปฏิวัติใหญ่กล่าวไว้ว่า “ในฐานะที่เป็นผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน ข้าพเจ้าย่อมจำต้องทำในสิ่งที่ข้าพเจ้าคิดว่าเป็นผลประโยชน์ของประชาชน ประชาชนส่งข้าพเจ้าเข้ามาแสดงความคิดเห็นของข้าพเจ้า มิใช่ความคิดเห็นของประชาชน ฉะนั้น การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของข้าพเจ้าเองจึงเป็นหน้าที่ประการแรกของข้าพเจ้าที่จำต้องกระทำในฐานะที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน”⁵² โดยแนวความคิดดังกล่าวจะเป็นไปในแนวทางที่เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนจะประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายได้นั้น ผู้แทนต้องมีความเป็นอิสระในทางความคิดอย่างเต็มที่ ดังนั้น การจัดให้มีพรรคการเมืองซึ่งทำหน้าที่ในการรวบรวมบรรดาผู้แทนราษฎรทั้งหลายเพื่อแสดงออกถึงแนวความคิด จุดยืนหรือมาตรการใดๆ โดยมีระเบียบวินัยเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นจะเป็นสาเหตุสำคัญอันก่อให้เกิดการไม่ยอมรับพรรคการเมืองในระยะเริ่มแรก แต่การไม่ยอมรับในทางทฤษฎีนั้นก็มิได้หมายความว่าไม่ได้มีการรวมตัวกันในลักษณะของพรรคการเมืองเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ในทางกลับกันบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรวมกลุ่มกันโดยอาศัยความรู้จักมักคุ้นเป็นการส่วนตัว เนื่องจากได้รับเลือกหรือมาจากท้องถิ่นเดียวกันหรือการรวมกลุ่มเนื่องจากมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน มีปรากฏอยู่ในทุกยุคทุกสมัย แต่สาเหตุของการไม่ยอมรับพรรคการเมืองที่แท้จริงนั้น เกิดจากการที่นักการเมืองฝรั่งเศสไม่ยอมรับความจริงว่าพรรคการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่มีจริงและปฏิเสธไม่ได้ ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ได้ดำเนินมาจนกระทั่งในปี ค.ศ. 1958⁵³ ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 และได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองถึงความมีอยู่ของพรรคการเมืองปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศส

โดยการศึกษาถึงวิวัฒนาการและการกำเนิดของพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะพิจารณาทั้งในส่วนของวิวัฒนาการและระบบของพรรคการเมือง รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁵² D.G. Lavroff, Institutions Politiques et Driot Constitutionnel, 1975 น. 227 อ้างใน โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น. 12.

⁵³ เพิ่งอ้าง, น. 11-13.

2.2.1.1 วิวัฒนาการการกำเนิดของพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสเป็นผลิตผลของประวัติศาสตร์ ซึ่งหมายถึง การพัฒนามาจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นและอุดมการณ์ โดยเริ่มต้นด้วยความขัดแย้งระหว่างชนชั้นอภิชน (aristocrat) ซึ่งมีอำนาจในทางทหารและเกียรติทางสังคม กับพวกกระฎุมพี (bourgeois) ซึ่งมีอิทธิพลทางการค้าและหัตถกรรมภายในประเทศ ต่อมา เมื่อความก้าวหน้าทางเทคนิคได้พัฒนาการอุตสาหกรรมและการค้าให้มีความเจริญมากขึ้น จึงทำให้พวกกระฎุมพีมีโอกาสทางการศึกษาและขยายความสามารถของตนเองมากยิ่งขึ้นตามไปด้วย แต่ในขณะที่พวกอภิชนกลับไม่ยอมรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป และไม่ยอมแม้แต่จะละสิทธิพิเศษบางอย่างซึ่งติดตัวมาแต่กำเนิด จึงทำให้พวกกระฎุมพีซึ่งเริ่มเห็นถึงความสำคัญในบทบาทของตนเอง ต่างไม่ยอมที่จะอยู่ในฐานะเป็นรองอีกต่อไป การปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 จึงได้เกิดขึ้นและได้กลายมาเป็นตัวอย่างของการต่อสู้ระหว่างพวกอนุรักษนิยมกับพวกเสรีนิยมนับแต่นั้นเป็นต้นมา

ด้วยเหตุที่พวกกระฎุมพีได้รับการสนับสนุนจากเหล่าปัญญาชน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดัดลัทธิเสรีนิยม ในขณะที่พวกอนุรักษนิยมจะเป็นตัวแทนของพวกอภิชนและได้รับการสนับสนุนจากชาวนา จึงนับได้ว่าการต่อสู้ระหว่างพวกอนุรักษนิยมและเสรีนิยมเป็นลักษณะของการต่อสู้ระหว่างชนในเมืองกับชนบท แต่ต่อมาเมื่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจในด้านการผลิตได้เปลี่ยนแปลงไป การรวมตัวกันของชนชั้นกรรมาชีพได้เพิ่มมากขึ้น การต่อสู้ระหว่างชนชั้นจึงเริ่มแปรสภาพมาเป็นการต่อสู้ระหว่างกรรมกรกับนายทุนแทนที่

อย่างไรก็ดี การเมืองภายในประเทศฝรั่งเศสนั้นไม่ปรากฏภาพของการแบ่งกลุ่มเพื่อต่อสู้และเรียกร้องระหว่างพวกอนุรักษนิยม เสรีนิยม หรือสังคมนิยมอย่างเด่นชัด ดังเช่นในหลายๆ ประเทศ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากในฝรั่งเศส ภายในพรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างได้มีการแบ่งแยกกันเองระหว่างพวกหัวรุนแรงกับไม่รุนแรง อีกทั้ง ยังเกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องรูปแบบของระบอบการปกครองของประเทศอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้จาก เหล่าพวกอนุรักษนิยม ซึ่งนิยมในระบอบกษัตริย์ได้มีการแบ่งกลุ่มเป็นพวกหัวรุนแรง โดยเรียกตัวเองว่า Legitimistes ซึ่งมีแนวความคิดเป็นพวกชาตินิยมและต่อต้านการปกครองแบบสาธารณรัฐ ในขณะที่อีกกลุ่มจะเป็นพวกไม่รุนแรง ซึ่งรู้จักกันภายใต้ชื่อ Orléonistes โดยมีแนวความคิดในการยอมรับการจัดตั้งสาธารณรัฐเป็นการชั่วคราวและมีแนวโน้มที่จะเข้ากับพวกเสรีนิยม และกลุ่มสุดท้ายที่เรียกตัวเองว่า Bonapartistes ซึ่งมีแนวความคิดใกล้เคียงกับพวก Legitimistes โดยเป็นพรรคชาวจักรวรรดินิยม

และเป็นปฏิปักษ์ต่อสาธารณรัฐซึ่งให้ความสำคัญแก่รัฐบาลแบบเบ็ดเสร็จมากกว่ารัฐบาลแบบเผด็จการ

ในขณะที่พวกเสรีนิยม ได้มีการแบ่งออกเป็นพวกรุนแรงซึ่งได้แก่ พวก Jacobin และพวกไม่รุนแรงซึ่งได้แก่ พวก Girondin และ Thermidoriens โดยมีได้มีการรวมตัวกันเป็นพรรคเดียว และภายหลังในปี ค.ศ. 1870 แนวโน้มทั้งสองได้ก่อให้เกิดพวก Progressistes กับพวก Radicaux ต่อมาในปี ค.ศ. 1900 ได้เกิดการแตกแยกภายในพรรค Progressistes โดยปีกขวาเข้าไปรวมกับพรรคอนุรักษนิยม หลังจากทีระบบสาธารณรัฐได้วางรากฐานอย่างมั่นคงแล้ว ภายใต้ชื่อพรรคว่า Federation Republicain ส่วนพวกปีกซ้ายยังคงตั้งตัวเป็นอิสระภายใต้ชื่อว่า Alliance Democratique และต่อมาได้มีการรวมตัวกันของ Federation Republicaine และ Alliance Democratique ภายใต้ชื่อ Independants ในปี ค.ศ. 1945 ส่วนพวก Radicaux นั้น ยังคงแยกตัวเป็นพรรคเดียวและอยู่ในฐานะของการเลือกกระหว่างการเข้าร่วมกับพรรคสังคมนิยม ในพรรค Federation de la gauche democrate et Socialiste หรือเข้าร่วมกับพวก Independants และ Mouvement Republicain Populaire ในพรรคที่ชื่อว่า Centre Democrat

ส่วนพวกสังคมนิยมหรือฝ่ายซ้ายนั้น ก็ได้มีการแบ่งออกเป็นพวกรุนแรง (ปฏิวัติ) และพวกไม่รุนแรง (ปฏิรูป) ซึ่งพวกฝ่ายซ้ายเหล่านี้ได้มีการรวมตัวกันของกลุ่มต่างๆ ที่ยึดสังคมนิยมเป็นอุดมการณ์ ในปี ค.ศ. 1905 ภายใต้ชื่อพรรคว่า S.F.I.O. (Section française de L'Internationale ouvrière) แต่อย่างไรก็ดี การรวมตัวกันของพวกสังคมนิยมก็อยู่ได้ไม่นานนัก โดยในปี ค.ศ. 1920 พวกรุนแรงได้แยกตัวออกมาเพื่อตั้งพรรค Communiste ส่วนพรรคนิยมการปฏิรูปหรือพวกไม่รุนแรงยังคงอยู่ในพรรคเดิม

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาความแตกแยกที่เกิดขึ้นภายในพรรคเดียวกันแล้ว ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศฝรั่งเศสยังได้ประสบกับปัญหาอันสำคัญที่เกิดจากการแตกแยกทางความคิดเกี่ยวกับรูปแบบของระบอบการปกครอง ซึ่งได้เข้ามาซ้ำเติมความขัดแย้งระหว่างพวกอนุรักษนิยม เสรีนิยมและสังคมนิยมอีกด้วย โดยความขัดแย้งของปัญหาดังกล่าวได้ปรากฏในทุกกลุ่มแนวความคิด ดังเช่น พวกอนุรักษนิยมซึ่งมีความขัดแย้งในเรื่องตัวบุคคลที่จะขึ้นครองราชย์ และเมื่อเริ่มตระหนักได้แล้วว่าไม่สามารถจัดตั้งระบอบกษัตริย์ขึ้นใหม่ได้อย่างแน่นอน พวกอนุรักษนิยมเหล่านี้จึงได้เริ่มยอมรับระบอบสาธารณรัฐมากขึ้นและได้เข้ามาอยู่ในพรรค Federation Republicain ในช่วงปี ค.ศ. 1920 จนกระทั่งถึง ค.ศ. 1940

โดยพวกเสรีนิยมก็เช่นเดียวกัน ปัญหาเกี่ยวกับระบอบการปกครองมีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการแตกแยกนับตั้งแต่มีการปฏิวัติ ซึ่งได้แบ่งออกเป็นพวกสาธารณรัฐนิยม พวกนิยมระบอบจักรวรรดิ และพวกยึดมั่นในระบอบกษัตริย์เสรีดังเช่นในประเทศอังกฤษ และแม้ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 พวกเสรีนิยมจะมีความแตกแยกกันน้อยลง จนในที่สุดเหลือเพียงพวกสาธารณรัฐนิยม แต่ความขัดแย้งระหว่างพวกรุนแรง (Radicaux) และพวกไม่รุนแรง (Moderes) ก็ยังคงปรากฏอยู่ เนื่องจากพวก Radicaux ต้องการให้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญโดยให้มีสภาเดียว ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งมิได้เห็นพ้องด้วย ซึ่งจากปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มิใช่แค่เพียงความขัดแย้งในเรื่องรูปแบบของระบอบการปกครองเท่านั้น แต่ในฝรั่งเศสยังเกิดปัญหาเรื่องความคิดเห็นขององค์ประกอบโครงสร้างของรัฐบาลที่แตกต่างกัน แต่ในที่สุดช่วงปลายของสาธารณรัฐที่ 3 ถึงต้นสาธารณรัฐที่ 4 พวกเสรีนิยมก็ได้มีการรวมกันเพื่อปกป้องระบอบรัฐสภาของฝรั่งเศส

แต่อย่างไรก็ดี ภายในเวลาไม่นานนักพวกเสรีนิยมได้เกิดความขัดแย้งขึ้นใหม่อีกครั้ง ภายหลังปี ค.ศ. 1956 โดยในครั้งนี้ได้มีการแบ่งออกเป็น พวกเสรีนิยมหัวเก่าซึ่งยังคงยึดมั่นในระบอบรัฐสภาแบบเก่า ในขณะที่พวกเสรีนิยมหัวใหม่กลับต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบอบสาธารณรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งปัญหาในช่วงเวลานี้เองที่นำไปสู่แนวโน้มของความนิยมในระบอบประธานาธิบดี หรือกึ่งประธานาธิบดี

ในขณะที่พวกสังคมนิยมนั้น ปัญหาการแตกแยกเกี่ยวกับระบอบการปกครองเกิดขึ้นไม่มากนัก เนื่องจากสังคมนิยมให้ความสำคัญต่อสถาบันการเมืองน้อยกว่าเรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจของสังคม

ทั้งนี้ ภาพของการแบ่งกลุ่มเพื่อต่อสู้ในทางการเมืองยิ่งปรากฏชัดขึ้น ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 เมื่อพรรคการเมืองต่างๆ มีแนวโน้มที่จะรวมกันเป็นพรรคฝ่ายขวาและพรรคฝ่ายซ้าย โดยต่างฝ่ายต่างมีโอกาสในการเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งวิวัฒนาการดังกล่าวเป็นผลอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นสำคัญ โดยได้เปลี่ยนมาเป็นกึ่งระบอบรัฐสภาที่ระบอบประธานาธิบดีซึ่งจากเดิมที่เป็นระบอบรัฐสภา และด้วยระบอบการปกครองในรูปแบบนี้เอง จึงทำให้ต้องมีการผั่นกำลังของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายซ้ายหรือฝ่ายขวา

มากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 แกนของอำนาจทางการเมืองได้เปลี่ยนไปอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารมิใช่ฝ่ายนิติบัญญัติดังเช่นสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 อีกต่อไป⁵⁴

นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ระบอบการปกครองในประเทศฝรั่งเศสได้มีการปรับเปลี่ยนอยู่เสมอ นับตั้งแต่ที่ได้มีการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา ระหว่างระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ระบอบสาธารณรัฐและระบอบจักรพรรดิ แต่เนื่องจากแต่ละระบอบการปกครองมีความแตกต่างและขัดแย้งกันอย่างรุนแรง จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในแต่ละครั้งไม่อาจใช้วิธีการประนีประนอมกันได้ ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสที่ผ่านมา กล่าวคือ ภายหลังจากที่มีการปฏิวัติโดยการใช้อำกำลังล้มล้างระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้ว ก็ได้มีการเปลี่ยนมาใช้ระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญสลับกับระบอบสาธารณรัฐจนถึงปี ค.ศ. 1870 และต่อมาได้เกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองติดต่อกันในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ซึ่งวิกฤติการณ์ดังกล่าวก็ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันสำคัญยิ่งในการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้การนำของประธานาธิบดีเดอโกลด์

จากเหตุการณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ประสบกับวิกฤติการณ์ในเรื่องความชอบธรรมของอำนาจอยู่ตลอดเวลา ถึงแม้ว่าระบอบการปกครองในรูปแบบต่างๆ จะได้ถูกนำมาใช้ แต่ก็ไม่มีการปกครองแบบใดที่จะได้รับการพัฒนาและเคารพนับถืออำนาจโดยชอบธรรมของรัฐบาล ดังเช่นที่ชาวอังกฤษให้ความเคารพแก่ระบอบรัฐสภาและกษัตริย์ของตน ซึ่งอย่างมากที่สุดที่รัฐบาลต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศสจะได้รับคือความเห็นชอบเกี่ยวกับความชอบธรรมของอำนาจ แต่ถึงกระนั้น รัฐบาลของฝรั่งเศสหลายคนก็ต้องถูกโค่นล้มลงไปด้วยการใช้อำกำลัง การก่อการจลาจลหรือไม่ก็เกิดการปฏิวัติ และนับจากการปฏิวัติครั้งสำคัญดังกล่าว เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทุกครั้งในประเทศฝรั่งเศส จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพของพลังต่างๆ ทางสังคม และจากการเปลี่ยนแปลงในทางสัมพันธภาพระหว่างกรรมกร กสิกร นักกฎหมาย และพวกชนชั้นกลาง ซึ่งประกอบอาชีพทางพาณิชย์ ข้าราชการ กลุ่มนักธุรกิจ สหภาพกรรมกร พวกปัญญาชน โดยในยุโรปตะวันตกและอเมริกาถือว่ากลุ่มบุคคลต่างๆ เหล่านี้ เป็นพลังทางการเมืองที่สำคัญเพราะเป็นส่วนที่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีเสถียรภาพ แต่ในขณะที่ฝรั่งเศสนั้น กลุ่มบุคคล

⁵⁴ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาลัย, “พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส,” อ้างใน กระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, (พระนคร : แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), น. 215-221.

ดังกล่าวมักจะเปลี่ยนแปลงความโน้มเอียงทางการเมืองอยู่เสมอ และมีส่วนสำคัญที่เข้ามาพัวพันกับการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองภายในประเทศ⁵⁵

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสาเหตุที่สำคัญที่สุดของการขาดเสถียรภาพทางการเมืองในฝรั่งเศสเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพทางสังคมภายในประเทศ และด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองที่แตกแยกนี้เองได้หล่อหลอมจิตใจของชาวฝรั่งเศสให้มีความคิดเห็นในทางการเมืองที่แตกต่างกันยิ่งไปกว่านั้น ยังส่งผลให้ชาวฝรั่งเศสขาดความเห็นพ้องต้องกันขั้นมูลฐานในสังคม⁵⁶ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพอีกด้วย⁵⁷

⁵⁵ เซาว์นวิศ สุตลาภา, “โครงสร้างทางสังคมและการพัฒนาพรรคการเมืองไทย - ฝรั่งเศส,” บทความทางการเมืองและวิชาการ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอักษรเสรี, 2511), น. 4-7.

⁵⁶ มูลเหตุที่ทำให้ประเทศฝรั่งเศสขาดความเห็นพ้องต้องกันขั้นมูลฐานในสังคมมีหลายประการ ซึ่ง Herman Finer ได้สรุปไว้ดังนี้ (1) ชาวฝรั่งเศสมีความแตกแยกกัน เนื่องมาจากความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (2) ฝรั่งเศสถูกแบ่งแยกเนื่องจากความเชื่อทางศาสนา โดยเฉพาะการเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน ระหว่างกลุ่มที่นับถือศาสนาโรมันคาทอลิกกับกลุ่มที่ไม่ใช่คาทอลิก (3) ชาวฝรั่งเศสเกิดความแตกแยกเนื่องจากความทรงจำในอดีต ที่เตือนให้ชาวฝรั่งเศสระลึกอยู่เสมอถึงประวัติศาสตร์ทางการเมืองของฝรั่งเศส ที่มีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รุนแรงโดยการใช้กำลังเข้าประหัดประหารกัน อาทิเช่น การปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 สงครามกลางเมืองในสมัยต่างๆ และการที่ประเทศฝรั่งเศสถูกยึดครองในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองโดยเยอรมัน (4) การแตกแยกทางความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนโดยทั่วไป และในหมู่ชนชั้นปัญญาชนของฝรั่งเศส ซึ่งมีความเชื่อในลัทธิทางการเมืองที่แตกต่างกัน อันยากที่จะประสานให้เห็นพ้องต้องกันขั้นมูลฐานได้ และ (5) ในฝรั่งเศสนั้นมีพรรคการเมืองหลายพรรคที่ดำเนินการเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังเช่น พรรคคอมมิวนิสต์และพรรคฝ่ายขวาจัดโดยในจำนวนนี้มีพรรคของเดอโกลด์ ซึ่งประสบผลสำเร็จในการขัดขวางมิให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยนำระบอบรวบอำนาจมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 Herman Finer, The Major Governments of Modern Europe, (New York 1960), p. 203 อ้างใน เพ็งอ้าง, น. 5-6.

⁵⁷ เพ็งอ้าง, น. 3-4.

จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ประเทศฝรั่งเศสจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ได้วางแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นแบบอย่างของประเทศต่างๆ ในยุโรป แต่อย่างไรก็ดี การปกครองระบอบประชาธิปไตยนับตั้งแต่การปฏิวัติใหญ่เป็นต้นมา ก็ได้มีเสถียรภาพอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมิได้มีรากฐานที่มั่นคง กลุ่มทางการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ แตกเป็นพรรคเล็กๆ หลายพรรคจนไม่มีพรรคใดที่สามารถครองเสียงข้างมากในสภาได้ ส่งผลให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นต้องเป็นรัฐบาลผสมและการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลเกิดขึ้นบ่อยครั้ง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ จนทำให้การปกครองระบบรัฐสภาในฝรั่งเศสไม่อาจดำรงอยู่ได้อีกต่อไป ซึ่งในท้ายที่สุด ส่งผลให้ประเทศฝรั่งเศสต้องย้อนกลับไปสู่การปกครองแบบรวมอำนาจภายใต้การนำของประธานาธิบดี เดอโกลด์ เพื่อทำหน้าที่ในการสร้างรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพให้แก่ฝรั่งเศสต่อไป⁵⁸

ในส่วนวิวัฒนาการของระบบพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นระบบหลายพรรค ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากความแตกแยกภายในสังคมของประเทศฝรั่งเศสดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้เกิดกลุ่มต่างๆ ที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกันจนไม่สามารถรวมกันเป็นพรรคใหญ่สองพรรค ดังเช่นในประเทศอังกฤษหรืออเมริกาได้ นอกจากนี้ ระบบมากพรรคของฝรั่งเศสเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคการเมืองต่างๆ ขึ้นอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 สมาชิกวุฒิสภาเพียง 14 คน ก็สามารถตั้ง “กลุ่มรัฐสภา” ขึ้นในสภาแห่งชาติได้ โดยผลสะท้อนจากความแตกแยกของประชาคมทางการเมืองดังกล่าวทำให้พื้นฐานของพรรคการเมืองมีสภาพไม่มั่นคงอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และยังส่งผลให้พรรคการเมืองขาดความมีระเบียบวินัยอีกด้วย

นอกจากนี้ การที่ประเทศฝรั่งเศสมีระบบพรรคการเมืองแบบหลายพรรค ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงของระบบพรรคการเมืองภายในประเทศแล้ว ยังก่อให้เกิดช่องว่างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและประชาชนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากคณะรัฐบาลมิใช่ผู้ซึ่งได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง เพราะเมื่อไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว จึงต้องมีการจัดตั้งรัฐบาลแบบผสมซึ่งจะต้องมีผู้นำจากพรรคต่างๆ เข้าร่วมในการดำเนินการจัดตั้งรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อการอาศัยเสียงสนับสนุนเป็นฝ่ายข้างมากจากพรรคการเมืองดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้น การที่ประชาชนไม่มีโอกาสในการเลือกตั้ง

⁵⁸ เฟิ่งอ้าง, น. 1-2.

คณะรัฐมนตรีของตน จึงเป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมระอาต่อระบอบการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 จึงได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้ประชาชนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งมีฐานะเป็นทั้งประมุขและหัวหน้าฝ่ายบริหารได้โดยตรง⁵⁹

อย่างไรก็ดี ในประเทศฝรั่งเศสนั้นพรรคการเมือง อาจแบ่งออกได้เป็นหลายประเภท อาทิเช่น พรรคการเมืองฝ่ายที่เป็นกลาง พรรคคอมมิวนิสต์ พรรคสังคมนิยม พรรคสาธารณรัฐอิสระ และกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกหัวรุนแรง เป็นต้น ซึ่งแต่ละพรรคอาจมีอุดมการณ์ บทบาททางการเมือง รวมไปถึงส่วนประกอบของการจัดองค์กรภายในของพรรคที่แตกต่างกันออกไปและพรรคการเมืองแต่ละพรรคอาจได้รับความนิยมจากประชาชนชาวฝรั่งเศสในช่วงเวลาที่ต่างกัน ทั้งนี้ คงขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลานั้นๆ เป็นสำคัญ

2.2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง

กรณีการถกเถียงประเด็นปัญหาในเรื่องสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง ในประเทศฝรั่งเศส ได้ปรากฏเป็นครั้งแรกในขณะที่มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ.1946 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างพากันตระหนักว่า การไม่ยอมรับสถานะภาพของพรรคการเมืองตามแนวความคิดดั้งเดิมซึ่งเห็นว่า การยอมรับพรรคการเมืองเปรียบเสมือนการทำลายทฤษฎีเกี่ยวกับการมีตัวแทน เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากต่อไป เนื่องจากในช่วงเวลานั้นได้มีการกล่าวถึงการพัฒนากระบวนการเมืองจากประชาธิปไตยในทางการเมืองไปเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าวนี้ จำต้องคำนึงถึงบทบาทของพรรคการเมืองในฐานะองค์กรที่มีบทบาทอันสำคัญในทางการเมือง และยิ่งไปกว่านั้น แม้ในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีได้มีกฎหมายรับรองสถานะภาพของพรรคการเมืองไว้อย่างเป็นทางการ แต่ในความเป็นจริงกลับปฏิเสธมิได้ว่า พรรคการเมืองปรากฏอยู่และคงไว้ซึ่งการจัดระบบองค์กรอย่างเป็นทางการหลักเป็นฐาน รวมทั้งการเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองโดยเปิดเผย⁶⁰

⁵⁹ เฟียงอ้าง, น. 9-11.

⁶⁰ โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52, น. 12-13.

ด้วยเหตุดังกล่าว ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก เมื่อปี ค.ศ.1945 คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ยกร่างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองไว้⁶¹ หากแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ยอมรับ โดยให้คงไว้เพียงบทบัญญัติที่กล่าวถึงเสรีภาพของการก่อตั้งสมาคมเท่านั้น และแม้แต่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ 2 ซึ่งเป็นสภาที่เกิดจากการที่ประชาชนลงมติไม่ยอมรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก ก็ได้มีการกล่าวถึงสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุที่ในขณะนั้นได้เกิดข้อพิพาทอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายอื่นๆ

ดังนั้น แม้จะได้มีความพยายามในการรับรองสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองไว้ก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1946 ก็ได้มีการบัญญัติยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองไว้อย่างเป็นทางการ⁶²

ต่อมาได้มีความพยายามอีกครั้งในการจัดให้พรรคการเมืองมีสถานะทางกฎหมายเป็นพิเศษแตกต่างไปจากสมาคมทั่วไป โดยในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน⁶³ ซึ่งมีขึ้นระหว่างเดือนมิถุนายน – ตุลาคม ค.ศ. 1958 ได้ปรากฏหนังสือที่มีชื่อว่า “Documentation pour servir à

⁶¹ ร่างรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับวันที่ 19 เมษายน ค.ศ.1946 ใน M.Duverger, *Constitution et Documents Politiques*, (Paris 1971), น.176 ประกอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อส่งให้ประชาชนลงประชามติ เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1946 ประชาชนลงมติไม่ยอมรับ ทำให้ต้องมีการเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่, อ้างใน เฟ็งอ้าง, น. 14.

⁶² โกสินทร์ วงศ์สุวัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 52*, น. 14.

⁶³ หรือที่เรียกกันว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นตามความคิดและความต้องการของนายพลเดอโกลล์ (Le General de Gaulle) ซึ่งมีพื้นฐานของแนวความคิดที่รังเกียจพรรคการเมืองเพราะมองว่าเหตุที่ระบอบการเมืองของฝรั่งเศสต้องล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอดในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 สืบเนื่องมาจากความแยกแวกของพรรคการเมืองที่ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ของชาติ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 จึงต้องมีการวางกลไกให้บางสถาบันทางการเมืองอยู่พ้นจากพรรคการเมือง ดังนั้น ขบวนการทางการเมืองที่นำโดยนายพลเดอโกลล์จึงจะไม่เรียกตัวเองว่า “พรรค” แต่จะเรียกว่า Union (U.N.R) หรือ Rassemblement (R.P.R) แทน อ้างใน วิษณุ วรรณุญ, “การวางกรอบทางกฎหมายให้แก่กิจกรรมทางการเมือง : กฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมืองฝรั่งเศส,” *อาจารย์บุชา หนังสือรวมบทความวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2538), น. 68.

l'histoire de la constitution de 4 October 1958”⁶⁴ ซึ่งเป็นหนังสือที่รวบรวมเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยในปี ค.ศ. 1987 รัฐบาลฝรั่งเศสได้พิมพ์เผยแพร่หนังสือฉบับดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการศึกษาอ้างอิงในทางวิชาการซึ่งมีสาระสำคัญว่า เดิมนั้น คณะกรรมการร่างถือเป็นโอกาสสำคัญในวาระที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในอันที่จะวาง กฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้แก่พรรคการเมือง อันเป็นแนวความคิดที่ปรากฏมาตั้งแต่สมัยร่าง รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 1945 ดังนั้น ในต้นร่างเดิมของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 นี้ จึงได้มีหมวดว่าด้วย “พรรคและกลุ่มทางการเมือง” (Des parties ou formations politiques) และมีบทบัญญัติที่มีข้อความว่า “คณะหรือกลุ่มบุคคลที่ส่งผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้ง หรือที่ ดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองอาจก่อตั้งขึ้นได้โดยอิสระ อย่างไรก็ตาม คณะหรือกลุ่มบุคคล ดังกล่าวจะต้องแสดงตัวและยื่นข้อบังคับของตน

การจัดองค์กรของคณะหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักการ ประชาธิปไตย ทุกๆ ปี คณะหรือกลุ่มบุคคลตามวรรคก่อนจะต้องแสดงรายได้และค่าใช้จ่ายต่อ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของ รายการที่แสดงนั้น

บันทึกข้อสังเกตของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ตีพิมพ์ใน Journal Officiel

หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตราว่า ได้มีการละเมิดบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ ให้ รัฐบาลมีอำนาจร้องขอต่อศาล Haute Cour de Justice เพื่อให้มีคำสั่งยุบเลิกคณะหรือกลุ่มบุคคล ที่ได้กระทำการละเมิดดังกล่าว”⁶⁵

⁶⁴ Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du Volume I, (4 October 1958), Paris Documentation Française, 1987, p.427 อ้างใน เฟิงอ้าง, น. 68.

⁶⁵ Les groupes ou formations qui presentment des candidates aux elections ou qui ont une activité politique peuvent se constituer librement. Ils doivent cependant se déclarer et déposer leurs statuts.

Leur organization doit s'inspirer des principes démocratiques. Ils doivent rendre compte annuellement de leurs ressources et de leurs dépenses au Conseil Constitutionnel qui est habilité à vérifier la sincérité des déclarations produites.

Les observations du Conseil constitutionnel sont publiés au Journal Officiel.

โดยบทบัญญัติดังกล่าวนี้ หากได้มีการพิจารณาแล้วผ่านความเห็นชอบและมีผลบังคับใช้ก็จะส่งผลเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดี การอภิปรายถกเถียงในประเด็นสถานะทางกฎหมาย รวมถึงการเงินของพรรคการเมืองฝรั่งเศสกลับได้ถูกเบี่ยงเบนไปในลักษณะที่เป็นการเปิดช่องตามรัฐธรรมนูญที่จะเล่นงานและยุบเลิกพรรคการเมืองสำคัญพรรคหนึ่งในขณะนั้น คือ พรรคคอมมิวนิสต์ (Le Parti Communiste Française)⁶⁶ และด้วยเหตุดังกล่าว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงมิได้พิจารณาในรายละเอียดของระบบกฎหมายที่จะนำมาใช้กับพรรคการเมืองอีกต่อไป แต่กลับมุ่งเป้าไปที่จะต้องกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้บทบัญญัติที่เห็นว่าขัดต่อเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม (Liberté d'association) และเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น (Liberté d'expression) เป็นอันต้องตกไป⁶⁷

อย่างไรก็ดี ในท้ายที่สุดเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958⁶⁸ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้ยอมรับถึงสถานะและบทบาทของพรรคการเมืองไว้อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นครั้งแรกในรูปบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 4

La constatation par le conseil Constitutionnel d'une violation des dispositions du présent article autorise le gouvernement à demander devant la Haute Cour de Justice la dissolution du groupe incriminé

วิชญ์ วรญาณุ, เฟิ่งอ้าง, น. 69.

⁶⁶ Rapport de la commission d'enquête sur le financement des parties et des campagnes électorales sous la v^e République, Tome I, Assemblée National n° 2348, (Paris 1991), p.27, และ Jacques Cadart, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, Tome II, 3^e édition, (Paris Economica 1991), p.917 อ้างใน เฟิ่งอ้าง, น. 69.

⁶⁷ เฟิ่งอ้าง, น.69.

⁶⁸ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดจากความล้มเหลวของระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสในช่วงที่ผ่านมา โดยหลักเกณฑ์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การฟื้นฟูบทบาทของประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐให้มีบทบาทอย่างแท้จริง เพิ่มอำนาจของรัฐบาลเพื่อสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล รวมทั้ง การลดอำนาจของรัฐสภาซึ่งมีมากเกินไปและการสร้างระบบควบคุมการใช้อำนาจของทั้งประธานาธิบดี รัฐสภาและรัฐบาลโดยองค์กรตุลาการ

ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมืองและกลุ่มทางการเมืองมีส่วนร่วมในการแสดงออกซึ่งสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การก่อตั้งและการดำเนินการย่อมเป็นไปโดยอิสระ แต่จะต้องเคารพหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชาติและหลักประชาธิปไตย”⁶⁹ และวรรคสองบัญญัติว่า “พรรคการเมืองและกลุ่มทางการเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการนำหลักการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคท้ายมาปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้”⁷⁰ ซึ่งแม้จะมีได้เป็นไปตามร่างเดิมที่มีการวางแนวทางการจัดระบบพรรคการเมืองที่ค่อนข้างจะเป็นรูปเป็นร่าง แต่อย่างไรก็ดี บทบัญญัติที่ปรากฏอยู่นี้ ก็อาจถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและให้ความสำคัญ ต่อการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองภายในประเทศขึ้นแล้ว⁷¹

นอกจากนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวอาจตั้งข้อสังเกตต่อไปได้ว่า แม้มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ จะได้วางหลักการถึงการก่อตั้งและการดำเนินงานของพรรคการเมืองว่า ย่อมเป็นไปโดยอิสระก็ตาม แต่อย่างไรเสีย พรรคการเมืองและกลุ่มทางการเมืองเหล่านั้นจะต้องเคารพและคำนึงถึงหลักอำนาจอธิปไตยและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ สืบเนื่องมาจากการยอมรับในการวางหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคคอมมิวนิสต์หรือพรรคนาซีขึ้น ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 บัญญัติไว้⁷²

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสแล้วอาจเห็นได้ว่า การก่อตั้งพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจมีขึ้นก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งสมาคม ค.ศ. 1901 ซึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การก่อตั้งสมาคมอาจทำได้โดยการไปจดทะเบียนและประกาศเจตนารมณ์ไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องมีการระบุว่าเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองแต่อย่างใด และด้วยเหตุที่รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติที่ว่าด้วยการก่อตั้งสมาคมโดยทั่วไป มิใช่กฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงเป็น

⁶⁹ เฟ็งอ้าง, น.70.

⁷⁰ มาตรา 3 วรรคท้าย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 บัญญัติว่า “กฎหมายจะต้องส่งเสริมให้มีความเสมอภาคกันระหว่างเพศหญิงและเพศชาย ในการดำรงตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง”

⁷¹ วิษณุ วรรณุญ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 63, น. 70.

⁷² โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์ และ นรนิติ เศรษฐบุตร, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 52, น.16.

สาเหตุหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองในเวลานั้นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางดังเช่นพรรคการเมืองในปัจจุบัน⁷³

กรณีจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การก่อ การจัดองค์กร การดำเนินการของพรรคการเมือง และการล้มเลิกพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะเป็นไปโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ด้วยการก่อตั้งสมาคม ค.ศ. 1901 ประกอบกับมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งได้มีการบัญญัติยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองไว้เป็นการเพิ่มเติม นอกจากนี้ ในกรณีที่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งกระทำการที่มีลักษณะเป็นการยั่วยุให้มีการเดินขบวนประท้วงโดยมีอาวุธตามท้องถนน หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในแบบสาธารณรัฐ หรือจัดองค์กรในลักษณะของกองทัพหรือกองกำลัง อันถือได้ว่าเป็นการชกมวยกลุ่มกำลังแล้ว พรรคการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองดังกล่าวอาจถูกสั่งให้ยุบเลิกได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังและเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน (relative aux groupes de combat et de milices privées)

2.2.2 การเลิกและการยุบพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

2.2.2.1 ที่มาและพัฒนาการในการยุบเลิกพรรคการเมือง

แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศส จะมีได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งพรรคการเมืองและการยุบเลิกพรรคการเมืองกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี ได้มีการนำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสมาคมและยุบเลิกสมาคมมาใช้บังคับในการจัดตั้งหรือยุบเลิกพรรคการเมืองด้วย และด้วยเหตุที่พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสมีสถานะทางกฎหมายเช่นเดียวกับสมาคม ดังนั้น การดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในการจัดตั้งสมาคม ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว คือรัฐธรรมนูญลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 และในกรณีที่พิจารณาว่ากลุ่มทางการเมืองหรือพรรคการเมืองใด มีการกระทำที่มีลักษณะเป็นเหตุซึ่งอาจจะต้องถูกยุบเลิกสมาคมหรือพรรคการเมืองดังกล่าวหรือไม่นั้น ก็โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการกำหนดถึงพฤติการณ์และมูลเหตุที่อาจทำให้สมาคม กลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองที่กระทำการเช่นว่านั้นต้องถูกยุบเลิกไป รวมถึงได้กำหนดถึงองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการยุบเลิกสมาคมหรือพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์

⁷³ เฟิงอ้าง, น. 15-16.

เพื่อต่อต้านการกระทำที่เป็นการข่มขู่หรือคุกคามทุกรูปแบบที่อาจเกิดขึ้นบนดินแดนของประเทศฝรั่งเศส

โดยส่วนหนึ่งของที่มาของแนวความคิดในการยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส คือการยอมรับในการวางกฎเกณฑ์เพื่อเป็นการป้องกัน มิให้มีการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคคอมมิวนิสต์หรือพรรคนาซีขึ้นภายในประเทศ ดังที่ประเทศเยอรมันได้เคยประสบกับปัญหาจากเหตุการณ์เช่นว่านั้นมาแล้ว

ในขณะที่พัฒนาการของการยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1936 ซึ่งเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ลงนามในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1936 เพื่อยุบเลิกพรรคการเมืองที่ชื่อว่าพรรคประชาชนชาติ “Parti national populaire” เนื่องจากพรรคดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การบริหารจัดการ โครงสร้าง และการดำเนินการที่มีลักษณะคล้ายกับกลุ่มที่ชื่อว่าเยาวชนผู้รักชาติ “Jeunesses patriotes” ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีลักษณะของการรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการเตรียมกองกำลังไว้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง และเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการปฏิวัติ และต่อต้านการกระทำของกลุ่มกองกำลังคอมมิวนิสต์

ต่อมาในปี ค.ศ. 1939 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตรารัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1939 เพื่อยุบเลิกพรรคคอมมิวนิสต์ และเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1963 รัฐบาลได้มีการประกาศให้มีการยุบเลิกสมาคมหรือพรรคการเมืองที่มีชื่อว่า “Association Partis nationaliste” โดยให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองดังกล่าวก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบั่นทอนหรือทำลายระบบสาธารณรัฐ และยังมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้มีการใช้กำลังในการดำเนินการใดๆ ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ ทั้งนี้ ตามที่มาตรา 1 (3) แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ได้ให้อำนาจไว้

ในปี ค.ศ. 1987 ฝ่ายบริหารได้ตรารัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1987 ให้ยุบเลิกกลุ่มที่มีชื่อว่า Mouvement corse pour l'autodétermination⁷⁴ หรือกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปกครองตนเองของชาวคอร์ส เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่อาจส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติซึ่งเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 1 (3) แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936

⁷⁴ ในประเทศฝรั่งเศสชื่อที่ใช้เรียกพรรคการเมืองอาจมีหลากหลาย เช่น Union หรือ Parti หรือ Mouvement เป็นต้น

และต่อมา ในปี ค.ศ. 2005 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เสนอเรื่องการยุบกลุ่มที่มีแนวคิดนาซีแบบใหม่ (un groupe néo-nazi)⁷⁵ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะเป็นการคุกคามและเป็นอันตรายแก่ประเทศฝรั่งเศส (une menace et danger) จึงได้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1936 เพื่อให้ยุบกลุ่มดังกล่าวต่อไป โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศว่า จำเป็นที่จะต้องยุบกลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวในลักษณะดังกล่าว โดยเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1936 พร้อมทั้งพยานหลักฐานต่างๆ นอกจากนี้ยังประกาศว่า การรวมกลุ่มหรือการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่มีแนวคิดนาซีแบบใหม่ในฝรั่งเศสประมาณสามพันคนในวันนี้ นั้นสร้างความน่าอับอายต่อประวัติศาสตร์ของชาติและคุณค่าความเป็นสาธารณรัฐ โดยเสมือนกับการคุกคามและอันตรายอาจเกิดจากการกระทำของกลุ่มดังกล่าว ดังนั้น เมื่อต้องเผชิญหน้ากับสถานการณ์ที่ไม่อาจยอมรับได้เช่นนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการทุกอย่างที่จำเป็นในการแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งในเบื้องต้นนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีสั่งห้ามมิให้มีการชุมนุมในที่สาธารณะ (les reunions publiques) ยิ่งไปกว่านั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังได้ใช้มาตรการต่อต้านการใช้อินเทอร์เน็ตในการเผยแพร่ข้อความของกลุ่ม néo-nazis โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างเว็บไซต์ที่เกี่ยวกับกลุ่มดังกล่าวอีกด้วย และล่าสุดการยุบเลิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองได้เกิดขึ้นใน ปี ค.ศ. 2006 โดยกลุ่มที่มีชื่อว่า Tribu Ka ได้รวมตัวกันในการแสดงออกซึ่งมีลักษณะเป็นการต่อต้านพระเจ้าและส่งเสริมให้มีการเลือกปฏิบัติเกิดความเกลียดชัง และความรุนแรงต่อบุคคลด้วยเหตุผลในความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา อันเป็นข้อกำหนดตามเงื่อนไขมาตรา 1 (6) แห่งรัฐธรรมนูญลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 จึงได้มีการตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อยุบเลิกกลุ่มดังกล่าว

จากการศึกษาพัฒนาการในการยุบเลิกพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า การยุบเลิกพรรคการเมืองเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งมูลเหตุประการสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองต้องถูกยุบเลิกไปนั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ถูกกลุ่มหรือพรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์ที่เป็นการบั่นทอนหรือทำลายสาธารณรัฐ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของประเทศฝรั่งเศส หรือมีวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันอันเป็นการขัดต่อรูปแบบ

⁷⁵ Un groupe néo-nazi หรือ un groupuscule néo-nazi alsacien Elsass Korps เป็นกลุ่มเล็กๆ ที่มีความคิดเห็นทางการเมืองเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

การปกครองของประเทศ ทั้งนี้ อาจพิจารณาถึงมูลเหตุและข้อจำกัดของการยุบเลิกพรรคการเมืองในกรณีอื่นๆ ได้ในลำดับต่อไป

2.2.2.2 มูลเหตุและข้อจำกัดของการเลิกและยุบพรรคการเมือง

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสมีสถานะเช่นเดียวกับสมาคม⁷⁶ และสมาคมมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือมีสถานะทางกฎหมาย (la capacité juridique) ได้ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งสมาคมลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 กล่าวคือ ต้องประกาศวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งสมาคมไว้ในราชกิจจานุเบกษา ประกอบกับมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า หากสมาคมจัดตั้งขึ้นภายใต้ข้อกำหนดหรือวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี หรือมีวัตถุประสงค์ที่เป็นอันตรายต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ (l'intégrité du territoire nationale) และขัดต่อรูปแบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ถือว่าเป็นโมฆะและไม่มีผลบังคับใดๆ⁷⁷ และมาตรา 7 แห่งรัฐบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติว่า ในกรณีที่สมาคมเป็นโมฆะตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 3 นั้น ศาลชั้นต้นอาจประกาศยุบเลิกสมาคมนั้นได้ ทั้งนี้ หากผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้มีการตรารัฐบัญญัติลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังและเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากเหตุการณ์จลาจลในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1934 โดยมีความมุ่งหมายที่จะใช้ห้ามกลุ่มเคลื่อนไหวในลักษณะกึ่งการเมืองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งรัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดลักษณะและพฤติกรรมอันต้องห้ามในการรวมกลุ่มของบุคคล ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนอาจเป็นเหตุให้สมาคมหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวต้องถูกยุบเลิกไป แต่ทั้งนี้ ไม่อาจนำมาใช้เพื่อยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่ย้ายกระบวนกรการเคลื่อนไหวที่ผ่านการเลือกตั้งและใช้วิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายได้

โดยมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ได้บัญญัติไว้ว่า สมาคมทุกแห่งหรือการรวมกลุ่มกันอาจถูกยุบเลิกได้ หากมีพฤติกรรมเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

⁷⁶ การจัดตั้งหรือการยุบเลิกสมาคมนั้นเป็นไปตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901

⁷⁷ มาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901

(1) กลุ่มที่พกพาอาวุธตามท้องถนน

เช่น สมาคมที่มีการแจกใบปลิวหรือแผ่นป้ายโฆษณาที่มีลักษณะเป็นการกระตุ้นหรือชักชวนให้มีการพกพาอาวุธตามท้องถนน⁷⁸ หรือเป็นกรณีที่สมาคมเข้าร่วมชุมนุมประท้วงที่ใช้ความรุนแรง⁷⁹

(2) นอกเหนือจากการเตรียมกองกำลังหรือความพร้อมทางการทหารตามที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว สมาคมหรือกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์ด้านการศึกษาหรือด้านการกีฬา แต่มีรูปแบบหรือการจัดการที่แสดงออกในลักษณะทางการทหาร หรือมีลักษณะช่องสุ่มกำลังหรือเตรียมกำลังเพื่อใช้ในการต่อสู้

เช่น สมาคมที่มีการบริหารจัดการในลักษณะของการบังคับบัญชา หรือมีกฎระเบียบหรือวินัยที่เคร่งครัด หรือมีความนิยมชมชอบสงคราม ซึ่งได้แก่ การจัดให้มีการประชุมหรือการจัดให้มีการฝึกฝนอยู่สม่ำเสมอ ตัวอย่างเช่น กรณีของสมาคม Le Service d'Action Civique (SAC) ซึ่งมีลักษณะเหมือนกองกำลังเสริมภาคเอกชน⁸⁰ เป็นต้น

(3) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ที่อาจส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ หรือมุ่งโจมตีความมั่นคงของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐ

โดยสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยตีความตามอนุมาตรา⁸¹ ไว้ในหลายกรณีด้วยกัน ดังเช่นในคำวินิจฉัยคดี Association Parti Nationaliste⁸¹ ซึ่งสภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า สมาคมที่เรียกว่า “Parti nationaliste” มีวัตถุประสงค์เพื่อทำลายล้างระบบสาธารณรัฐและแทนที่ระบบสาธารณรัฐด้วยระบบรัฐชาตินิยมหรือรัฐอำนาจนิยม “Etat nationaliste et autoritaire” ในกรณีฉุกเฉินอาจมีการใช้กำลังเพื่อมุ่งไปสู่ผลสำเร็จ

(4) สมาคมหรือกลุ่มซึ่งมีกิจกรรมที่มุ่งบั่นทอน หรือทำให้มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งสาธารณรัฐที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จ⁸²

⁷⁸ CE, 13 janvier 1971, A. GEISMAR

⁷⁹ CE, 9 avril 1975, KRIVINE

⁸⁰ CE, 13 février 1985, Pierre DEBIZET

⁸¹ CE, 17 avril 1963, Association Parti Nationaliste

⁸² แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1944 และรัฐบัญญัติลงวันที่

เช่น สมาคมที่จัดตั้งขึ้นภายหลังจากการประกาศความเป็นเสรีภาพ และมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะชาตินิยม ซึ่งลักษณะดังกล่าวทำให้การก่อตั้งสาธารณรัฐที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ประสบความสำเร็จ⁸³

(5) สมาคมหรือกลุ่มที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเชิญชวนบุคคลให้มารวมตัวกัน เพื่อลงโทษบุคคลที่ไปร่วมมือกับศัตรู หรือกลุ่มหรือสมาคมที่กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว

(6) สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชัง ความรุนแรงที่มีต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ด้วยเหตุผลอันเนื่องมาจากชาติกำเนิด รูปลักษณ์ภายนอก ชาติพันธุ์เดียวกัน เชื้อชาติ หรือความเชื่อทางศาสนา หรือกลุ่มบุคคลหรือสมาคมที่โฆษณาชวนเชื่อถึงแนวคิดหรือทฤษฎี เพื่อพิสูจน์หรือส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ความเกลียดชังหรือความรุนแรง⁸⁴

ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อต่อต้านลัทธิชาตินิยม เช่น สมาคมที่มีชื่อว่า ศูนย์ค้นคว้าและศึกษาข้อมูลเพื่อรับมือกับกฎเกณฑ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในภาคสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม⁸⁵

(7) สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่สร้างปัญหาในลักษณะที่เป็นการกระทำในรูปของการก่อการร้ายในประเทศฝรั่งเศสหรือต่างประเทศ⁸⁶

โดยบทบัญญัตินี้ได้ถูกนำมาใช้เมื่อปี ค.ศ. 1987 ภายหลังจากการเกิดการก่อการร้ายขึ้นในประเทศฝรั่งเศส

อย่างไรก็ดี นอกเหนือจากการยุบเลิกสมาคมหรือกลุ่มบุคคลโดยอาศัยเหตุตามที่กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้แล้ว มาตรา 431-13 แห่งประมวลกฎหมายอาญายังได้กำหนดไว้ว่า กลุ่มบุคคลที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลัง (un groupe de combat) หรือกลุ่มบุคคลที่มีอาวุธไว้ในครอบครอง หรือมีการจัดองค์กรในรูปของการบังคับบัญชา และมีแนวโน้มที่จะก่อความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมนั้นอาจถูกยุบเลิกได้

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ประจำมหาวิทยาลัยปารีส I (Bertrand MATHIEU) ได้ทำการศึกษารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลัง

⁸³ CE, 4 avril 1952, Mouvement Socialiste d'unité française

⁸⁴ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1972

⁸⁵ CE 9 avril 1975, Sieur ROBERT

⁸⁶ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 9 กันยายน ค.ศ. 1986

และตระเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน โดยพิจารณาถึงเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับการยุบเลิกสมาคม หรือกลุ่มที่มีลักษณะเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ พร้อมทั้งศึกษาคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่วินิจฉัยถึงเงื่อนไขดังกล่าวไว้ดังนี้

กลุ่มที่พกพาอาวุธตามท้องถนน สำหรับกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าว คือ มีการพกพาอาวุธเข้าไปในการชุมนุมหรือสถานที่ที่มีการรวมกลุ่ม ซึ่งอาวุธในที่นี้หมายถึง วัตถุหรืออุปกรณ์ทุกชนิดที่ประสงค์จะใช้อย่างอาวุธ และสถานที่ที่พกพาอาวุธไปนั้น คือ ตามท้องถนน ยิ่งไปกว่านั้น สภาแห่งรัฐยังได้ขยายนิยามของลักษณะดังกล่าวไว้ว่า การพกพาอาวุธในที่เอกชน หรือที่ส่วนบุคคลนั้น อาจมีลักษณะคล้ายกับการพกพาอาวุธตามท้องถนนได้ หรือในกรณีของผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวมีความหมายอย่างกว้าง ดังนั้น สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ที่อาจส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ ก็เป็นเหตุที่เพียงพอแล้ว ในการพิจารณาสั่งยุบเลิกสมาคมหรือกลุ่มบุคคลเช่นนั้นได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติดังกล่าวคือ ความยุ่งยากในการนำเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้มาปรับใช้ ซึ่งเงื่อนไขแต่ละข้อต่างก็มีลักษณะที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุที่รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวมิได้มีการกำหนดนิยามของคำว่า “กลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังและตระเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน” (*relative aux groups de combat et de milices privées*) ไว้อย่างชัดเจน จึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า การตีความถ้อยคำดังกล่าวจะต้องตีความโดยการขยายความเพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำหรือพฤติกรรมอย่างกว้าง หรือต้องตีความในลักษณะที่เคร่งครัด ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจต้องศึกษาจากเหตุผลในรัฐกฤษฎีกาที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นเพื่อยุบเลิกสมาคมหรือพรรคการเมืองต่อไป

ทั้งนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสมีสถานะเช่นเดียวกับสมาคม ดังนั้น การยุบเลิกพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสจึงใช้เงื่อนไขเดียวกันกับการยุบเลิกสมาคม โดยการหายไปของสมาคมในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีด้วยกัน 2 กรณี กล่าวคือ กรณีแรก ด้วยเหตุความเป็นโมฆะของสมาคม (*la nullité de l'association*) และกรณีที่สองคือการยุบเลิกสมาคม ซึ่งสาระสำคัญของเรื่องดังกล่าวมีดังนี้

1) กรณีเกิดจากความเป็นโมฆะของสมาคม (*la nullité de l'association*) โดยศาลชั้นต้นในเขตอำนาจที่สมาคมตั้งอยู่จะเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาให้การจัดตั้งสมาคมเป็นโมฆะ ซึ่งเหตุแห่งความเป็นโมฆะของสมาคม เช่น การบิดเบือนข้อตกลง (*le vice du consentement*) หรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสมาคมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีการจัดตั้งสมาคมโดยที่ไม่แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งถือเป็น

กฎเกณฑ์ทางด้านรูปแบบนั้น ไม่ถือว่าการจัดตั้งสมาคมดังกล่าวเป็นโมฆะ แต่เป็นกรณีที่สมาคม นั้นจัดตั้งขึ้นโดยไม่มีสถานะทางกฎหมาย

2) กรณีเกิดจากการเลิกสมาคม ซึ่งมีด้วยกัน 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะแรก การเลิกสมาคมเกิดขึ้นโดยความสมัครใจ (Dissolution volontaire) ซึ่งเป็นกรณีที่สมาคมตัดสินใจที่จะเลิกด้วยเหตุที่เกี่ยวกับระยะเวลาในการจัดตั้ง

ลักษณะที่สอง การเลิกสมาคมเกิดขึ้นโดยฝ่ายปกครอง (Dissolution administrative) ซึ่งอาจกระทำได้โดยออกเป็นคำสั่ง (l'arrêté) หรือพระราชกฤษฎีกา (un décret) ดังเช่นในกรณีของการรวมกลุ่มของเยาวชน (Groupements de jeunesse) โดยรัฐกำหนดลงวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ.1943 ได้กำหนดว่า การรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวอาจถูกยุบเลิกได้โดยคำสั่งของรัฐมนตรี (l'arrêté du ministre) ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเยาวชนและส่งเสริมกิจกรรมด้านกีฬาแก่เยาวชน หรือการยุบเลิกกลุ่มที่มีกองกำลังของกลุ่ม (Groupes de combat et milices privées) ซึ่ง รัฐบัญญัติลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ได้กำหนดให้การยุบเลิกกลุ่มที่มีการรวมตัวกัน ในลักษณะดังกล่าว ต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและลงนาม โดยประธานาธิบดี เป็นต้น

2.2.2.3 กระบวนวิธีพิจารณาคดีและขั้นตอนในการยุบเลิกพรรคการเมือง

ในการศึกษาถึงกระบวนวิธีพิจารณาคดียุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดี ขั้นตอนในการพิจารณาคดี รวมทั้งองค์กรผู้มีอำนาจและเงื่อนไขในการตรวจสอบมูลเหตุที่ใช้ในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาคดี

การยุบเลิกพรรคการเมืองที่เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่างๆ ตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังและเตรียมกองกำลัง ไว้ในส่วนของภาคเอกชนนั้น ได้มีการกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (Président de la République) ในการลงนามรัฐกฤษฎีกา (décret) โดยผ่านความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี (Conseil des ministres) เพื่อสั่งให้ยุบเลิกพรรคการเมือง⁸⁷

⁸⁷ ในขณะที่การพิจารณาความเป็นโมฆะของสมาคม เป็นอำนาจของศาลชั้นต้นที่มี เขตอำนาจตามที่สมาคมนั้นๆ ตั้งอยู่ในการพิจารณาพิพากษาให้การจัดตั้งสมาคมดังกล่าวเป็น โมฆะ

กรณีจึงเห็นได้ว่า องค์การผู้มีความอำนาจในการสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะแตกต่างจากประเทศอื่นๆ เนื่องจากให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งยุบเลิกพรรคการเมืองที่กระทำการ หรือมีพฤติกรรมตามมูลเหตุต้องห้ามตามที่รัฐบัญญัติได้กำหนดไว้ แต่ในขณะเดียวกันการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารก็อาจจะถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้โดยสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด และด้วยเหตุที่การยุบเลิกสมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวนั้น ต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาที่ลงนามโดยประธานาธิบดี ดังนั้น สภาแห่งรัฐ⁸⁸ ในฐานะศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งสภาแห่งรัฐเองในฐานะผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็มักจะเคร่งครัดในการพิจารณาเหตุผลที่ฝ่ายปกครองใช้ในการยุบเลิกสมาคมหรือพรรคการเมืองนั้นๆ

2) ขั้นตอนในการพิจารณาคดี

ในส่วนของขั้นตอนการพิจารณาคดียุบพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังและเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน ได้กำหนดให้การยุบเลิกพรรคการเมือง สมาคมหรือการรวมกลุ่มของบุคคลต่างๆ ต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกา (décret) ที่ลงนามโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (Président de la République) โดยผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี⁸⁹ (Conseil des ministres) ซึ่งมาตรการในการยุบเลิกพรรคการเมือง สมาคมหรือกลุ่มบุคคลที่ตราเป็นรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น จะต้องประกอบด้วยเหตุผล (motivée) และการเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งข้อเท็จจริงและคัดค้านพยานหลักฐาน⁹⁰ (une procédure contradictoire) ประกอบกับต้องเป็นพรรคการเมือง

⁸⁸ สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส หรือ Conseil d'Etat มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งศาลปกครองสูงสุดและที่ปรึกษาทางกฎหมายของรัฐบาล

⁸⁹ อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐกฤษฎีกายุบเลิกพรรคการเมืองดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงอาจถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่แผ่ไปด้วยนัยยะทางการเมือง

⁹⁰ ทั้งนี้ ต้องปรับให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ว่าด้วยการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองและการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและสาธารณะ และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1983 ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนผู้ใช้บริการ

ที่มีกิจกรรมและลักษณะการจัดตั้งองค์กร หรือวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเงื่อนไขในการยุบเลิกพรรคการเมือง สมาคมหรือกลุ่มบุคคล จะครบถ้วนหรือเข้าองค์ประกอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่รัฐบาลก็มีสิทธิที่จะไม่ยุบเลิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวได้เช่นกัน

3) องค์กรผู้มีอำนาจและเงื่อนไขในการตรวจสอบมูลเหตุที่ใช้ในการพิจารณาคดียุบพรรคการเมือง

ในประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ถูกยุบเลิกโดยรัฐกฤษฎีกายุบเลิกพรรคการเมืองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร สามารถนำรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอให้เพิกถอนรัฐกฤษฎีกาได้ โดยสภาแห่งรัฐจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ซึ่งหากไม่ปรากฏว่าพรรคการเมืองมีเหตุหรือพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พรรคดังกล่าวก็จะไม่ถูกยุบเลิก⁹¹ ในทางตรงกันข้าม หากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด พรรคดังกล่าวก็อาจถูกยุบเลิกได้เช่นกัน ทั้งนี้ โดยมีต้องอาศัยกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน⁹² (la procédure contradictoire) ดังนั้น ผู้นำของพรรคการเมืองที่ถูกยุบเลิกพรรคจึงไม่สามารถโต้แย้งได้ว่าตนยังไม่มีโอกาสได้ชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐาน⁹³ แต่อย่างใด

ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ และเหตุผลที่กล่าวอ้างเพื่อใช้ในการยุบเลิกพรรคการเมืองตามที่ปรากฏในรัฐกฤษฎีกา อาทิเช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานะของสมาคมหรือพรรคการเมือง หรือการตรวจสอบว่าเหตุผลดังกล่าวขัดต่อหลักการเคารพต่อเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมหรือพรรคการเมือง (la liberté d'association) หรือไม่

นอกจากนั้น ในส่วนเงื่อนไขอื่นๆ อาทิเช่น ความชอบด้วยกฎหมายภายนอกและภายใน (เชิงรูปแบบและเชิงเนื้อหา) ที่เกี่ยวกับการให้เหตุผลทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ระบุไว้ในรัฐกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ว่าด้วยการให้

⁹¹ CE, 21 juillet 1970

⁹² โอกาสของคู่กรณีในการชี้แจงหรือโต้แย้งคัดค้านพยานหลักฐานนั้น จะปรากฏอยู่ในขั้นตอนและกระบวนการของการตรารัฐกฤษฎีกาโดยฝ่ายบริหาร

⁹³ CE, 21 juillet 1990

เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการตรวจสอบว่าสมาคมหรือกลุ่มบุคคลนั้นมีพฤติกรรมหรือการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้กำลังและเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชนหรือไม่

ยิ่งไปกว่านั้น ยังได้มีการพิจารณาต่อไปอีกว่าการตรารัฐกฎหมายยุบเลิกสมาคมนั้น ชัดหรือแย้งกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในข้อ 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปด้วยหรือไม่ เนื่องจากเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมมีสถานะทางกฎหมายที่เทียบเท่ารัฐธรรมนูญตามที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ในคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1971

ทั้งนี้ การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของรัฐกฎหมายยุบเลิกพรรคการเมือง สมาคมหรือกลุ่มบุคคลนั้น ศาลอาจนำทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับคดี และการตีความบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ใช้นั้นจะต้องเป็นไปโดยเคร่งครัด

2.2.2.4 ผลทางกฎหมายในการยุบเลิกพรรคการเมือง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การหายไปของสมาคมอาจเกิดขึ้นได้ในสองกรณี กล่าวคือ กรณีแรก เกิดจากความเป็นโมฆะของสมาคม (la nullité de l'association) และกรณีที่สอง เกิดจากการยุบเลิกสมาคม ซึ่งผลทางกฎหมายภายหลังจากการยุบเลิกสมาคมหรือพรรคการเมืองของทั้งสองกรณีนั้น จะต้องมีการจำหน่ายถ่ายโอนทรัพย์สินของสมาคม แต่ในส่วนกรณีอื่นๆ อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. กรณีที่สมาคมทางการเมืองหรือพรรคการเมืองใดที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อศีลธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม ขัดต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติและขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือจัดตั้งขึ้นไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้⁹⁴ อาจเป็นเหตุให้สมาคมดังกล่าวเป็นโมฆะได้ โดยผลของคำพิพากษาของศาลชั้นต้น

ในกรณีที่ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าให้สมาคมใดเป็นโมฆะแล้ว จะส่งผลให้ต้องมีการชำระบัญชีของสมาคมและจะมีการปิดสมาคมและห้ามสมาชิกของสมาคมรวมกลุ่มกันเป็นการชั่วคราว นอกจากนี้ หลังจากที่มีคำพิพากษาให้ยุบเลิกสมาคม ผู้ก่อตั้งสมาคม ผู้บริหารสมาคม

⁹⁴ ทั้งนี้ ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งสมาคม ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901

กรรมการบริหารสมาคมอาจถูกจำคุกสามปีหรือปรับ 4500 ยูโร ทั้งนี้ สมาชิกทุกคนของสมาคมจะต้องถูกลงโทษเช่นเดียวกันหลังจากที่ยุบเลิกสมาคมดังกล่าวแล้ว

2. กรณีที่สมาคมหรือพรรคการเมืองถูกยุบเลิกโดยฝ่ายปกครอง (dissolution administrative) นั้น เป็นกรณีที่สมาคมหรือพรรคการเมืองมีการกระทำหรือพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มเพื่อเตรียมกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง จนเป็นเหตุที่ทำให้รัฐบาลเสนอให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐลงนามในรัฐกฤษฎีกาเพื่อยุบเลิกสมาคมหรือพรรคการเมืองที่มีพฤติกรรมหรือกระทำการเช่นนั้น

ทั้งนี้ พรรคการเมืองหรือสมาคมใดถูกยุบเลิกโดยอาศัยเหตุตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สมาชิกพรรคการเมืองที่กระทำการเช่นนั้นหรือมีพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อาจได้รับโทษในทางอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดบทลงโทษไว้ว่า กลุ่มหรือบุคคลที่พกพาอาวุธหรือมีการจัดองค์กรที่มีลำดับชั้นบังคับบัญชาอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม อาจถูกลงโทษในทางอาญาได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงบุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย ต้องถูกจำคุกสามปีและปรับ 4500 ยูโร เป็นต้น

ในส่วนผลทางกฎหมายภายหลังที่มีการยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแล้วนั้น จะไม่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาแต่อย่างใด เว้นแต่จะมีการใช้กระบวนการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากสภา และภายหลังจากการถูกยุบแล้วพรรคการเมืองนั้นอาจก่อตั้งขึ้นใหม่ได้ภายใต้ชื่อพรรคการเมืองใหม่และรูปแบบใหม่ แต่ก็ยังคงมีความเสี่ยงเช่นเดิมที่จะถูกยุบอีกครั้ง หากยังคงมีการใช้ความรุนแรงอยู่เช่นเดิม

กรณีจึงอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ผลในทางกฎหมายที่มีต่อตัวองค์กรภายหลังจากที่ได้มีการยุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีผลแตกต่างไปจากประเทศเยอรมัน กล่าวคือในประเทศฝรั่งเศสพรรคการเมืองที่ถูกยุบ อาจดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ได้ภายใต้ชื่อใหม่และรูปแบบของพรรคใหม่ ในขณะที่ในประเทศเยอรมัน เมื่อมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองดังกล่าวจะไม่สามารถจัดตั้งพรรคตัวแทนขึ้นใหม่แทนพรรคการเมืองที่ถูกยุบได้ นอกจากนี้ ความแตกต่างยังปรากฏในส่วนของผลในทางกฎหมายที่มีต่อตัวบุคคลอีกด้วย กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสแม้พรรคการเมืองจะถูกยุบแต่ก็มิได้ถือเป็นเหตุที่จะทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลง ในขณะที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่สังกัดพรรคการเมืองที่ถูกยุบในประเทศเยอรมันนั้น จะสิ้นสุดลงทันทีที่มีการวินิจฉัยว่า พรรคการเมืองดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

2.2.3 คดียุบเลิกพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของ รัฐธรรมนูญการยุบเลิกพรรคการเมืองหรือสมาคม มีดังต่อไปนี้

คดี CE, 27 novembre 1936, Parti national populaire

คดีนี้เป็นกรณีที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ลงนามในรัฐธรรมนูญกาลวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1936 ยุบเลิกพรรคการเมืองตามที่รัฐบาลได้เสนอมา โดยรัฐธรรมนูญการยุบเลิก พรรคการเมืองฉบับดังกล่าวให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองที่ชื่อว่าพรรคประชาชาติ (Parti national populaire) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การบริหารจัดการ โครงสร้าง และการดำเนินการที่มี ลักษณะคล้ายกับกลุ่มที่ชื่อว่าเยาวชนผู้รักชาติ “Jeunesses patriotes”⁹⁵ ซึ่งสภาแห่งรัฐพิจารณา แล้วเห็นว่า การที่รัฐบาลหยิบยกบทบัญญัติในมาตรา 1 วรรคสอง (2) แห่งรัฐธรรมนูญติดวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ซึ่งบัญญัติว่า ประธานาธิบดีอาจยุบเลิกพรรคการเมืองได้ เมื่อปรากฏว่า พรรคการเมืองดังกล่าวมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเตรียมกองกำลังไว้ ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือมีการบริหารจัดการ รูปแบบองค์การที่มีลักษณะคล้ายทหาร การที่พรรค Parti national populaire ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพรรคของตนมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง พรรคการเมืองที่กว้างกว่ากลุ่มที่ชื่อว่าเยาวชนผู้รักชาติ จึงมิใช่เป็นการดำเนินการที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกันนั้น สภาแห่งรัฐเห็นว่า แท้จริงแล้วพรรคการเมืองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน เนื่องจากมีรูปแบบและการจัดองค์กรที่มีลักษณะทางการเมืองการทหาร รวมถึงมีวิธีการกระทำเช่นเดียวกับ กลุ่มเยาวชนผู้รักชาติ ดังนั้น จึงไม่อาจเชื่อได้ว่า พรรค Parti national populaire ผู้ฟ้องคดีมี ลักษณะที่แตกต่างหรือแยกอย่างเด็ดขาดจากกลุ่มเยาวชนผู้รักชาติ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง แต่เพียงว่าพรรคของตนไม่ได้ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับ หรือสืบเนื่องจากกลุ่มที่ชื่อว่า เยาวชนผู้รักชาติ หรือมีรูปแบบการจัดการที่คล้ายคลึงกับกลุ่มดังกล่าว แต่มิได้โต้แย้งว่ารัฐบาล

⁹⁵เยาวชนผู้รักชาติ (Jeunesses patriotes) เป็นกลุ่มที่มีลักษณะของการรวมตัวกัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการเตรียมกองกำลังไว้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการปฏิวัติและต่อต้านการกระทำของกลุ่มกองกำลังคอมมิวนิสต์ ซึ่งสร้างความรุนแรงที่ถนน Damrémont เมื่อวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1925

ปรับบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองไม่ถูกต้องอย่างใด ซึ่งเมื่อปรากฏว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการที่รัฐบาลเสนอให้ ประธานาธิบดีลงนามในรัฐธรรมนูญยุบพรรคการเมืองก็เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์แห่งการปกป้อง รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม สภาแห่งรัฐจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

คดี CE, 4 avril 1952, Mouvement Socialiste d'unité française⁹⁶

คดีนี้เป็นกรณีที่กลุ่มเคลื่อนไหวสังคมนิยมเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ ฝรั่งเศส ฟ้องเพิกถอนรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 1919 ที่ให้ยกเลิกการรวมกลุ่มดังกล่าว โดยสภาแห่งรัฐได้พิจารณาตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1944 ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตราแรกแห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ว่าด้วยกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการใช้ กำลังและเตรียมกองกำลังไว้ในส่วนของภาคเอกชน (relative aux groups de combat et de miliees privées) แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะถาวรและให้อำนาจรัฐบาลในการ ยกเลิกหรือเพิกถอนการรวมกลุ่ม ซึ่งมีกิจกรรมที่มุ่งบั่นทอนหรือทำให้มาตรการที่เกี่ยวกับการก่อตั้ง สาธารณรัฐที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จ⁹⁷ (l'échec au rétablissement de la légalité républicaine)

คดี CE, 17 avril 1963, Association "Partis nationaliste"

คดีนี้เป็นกรณีที่สภาแห่งรัฐใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบเหตุผลในการ ยุบเลิกสมาคม โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่ารัฐบาลประกาศให้มีการยุบเลิกสมาคมหรือ พรรคการเมืองที่ชื่อว่า "Association Partis nationaliste" ตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 1 (3) แห่ง รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 ที่ให้อำนาจไว้ เมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองดังกล่าว ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะบั่นทอนหรือทำลายระบบสาธารณรัฐ และยังมีวัตถุประสงค์ที่ กำหนดให้มีการใช้กำลังในการดำเนินการใดๆ ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้

⁹⁶ CE, 4 avril 1952, Mouvement Socialiste d'unité française

⁹⁷ แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกำหนด ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 1944 และรัฐบัญญัติลงวันที่

คดี CE, 16 octobre, 1992, M. Battesti

คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้สภาแห่งรัฐเพิกถอนรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 22 มกราคม ค.ศ. 1987 ที่ให้ยุบเลิกกลุ่มที่มีชื่อว่า Mouvement corse pour l'autodétermination หรือกลุ่มเคลื่อนไหวเพื่อปกครองตนเองของชาวคอร์ส โดยสภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า กลุ่มดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่อาจส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ ซึ่งเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 1 (3) แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 รัฐกฤษฎีกายุบกลุ่มดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่ขัดต่ออนุสัญญาว่าด้วยว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปแต่อย่างใด

คดี CE, 17 novembre 2006, n°296214, Tribu Ka

คดีนี้เป็นกรณีกลุ่มที่ชื่อว่า Tribu Ka ได้รวมตัวกันในการแสดงออกอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน จึงถือว่าเป็นกลุ่มตามความหมายของมาตรา 1 (6) แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1936 เนื่องจากกลุ่มนี้ได้รวมตัวกันที่ปารีส เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ค.ศ. 2006 โดยมีการประกาศ เผยแพร่ข้อความต่อสื่อมวลชน ส่งข้อความทางอินเทอร์เน็ต และมีการกระทำเป็นกลุ่มที่มีลักษณะเป็นการต่อต้านพระเจ้า (antisémitisme) และสมาชิกของกลุ่มดังกล่าวได้ยุยงส่งเสริมให้มีการเลือกปฏิบัติ เกิดความเกลียดชัง และความรุนแรงต่อบุคคลด้วยเหตุผลในความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา อีกทั้งยังโฆษณาชวนเชื่อแนวความคิดและทฤษฎีที่มีลักษณะชาตินิยมและต่อต้านพระเจ้า จึงได้มีการตรารัฐกฤษฎีกายุบเลิกกลุ่มดังกล่าว โดยสภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กลุ่มดังกล่าวมีพฤติกรรมและการกระทำที่เผยแพร่ข้อความทางสื่อมวลชน และแจกใบปลิว เผยแพร่ความคิดลัทธิความเชื่อซึ่งก่อให้เกิดความเกลียดชัง ความรุนแรงทางเชื้อชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กระทำการดังกล่าวต่อบุคคลที่มีเชื้อคนผิวดำและยังได้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการข่มขู่บุคคลที่มีความเชื่อทางศาสนา และเมื่อรัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่มีเหตุผลอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 ว่าด้วยการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงต้องถือว่ารัฐกฤษฎีกายุบเลิกสมาคมดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย

โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวขัดต่อเสรีภาพในการแสดงออกของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ในข้อ 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป ซึ่งสภาแห่งรัฐได้พิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า สิทธิในการใช้เสรีภาพในการแสดงออกนั้น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการได้รับข้อมูลข่าวสารหรือการติดต่อสื่อสาร หรือแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่ไม่เป็นการก่อกวนหรือ

สร้างความปั่นป่วนให้กับหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม วรรณคดีของข้อดังกล่าวได้กำหนดว่า การใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ก็แต่โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตยและเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญการยุบเลิกกลุ่มที่มีลักษณะบางประการดังกล่าวแล้วเห็นว่า มิได้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากพิจารณาว่า การยุบเลิกกลุ่มดังกล่าวเป็นมาตรการที่ขัดขวางหรือเป็นการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงออกแล้วนั้น ถือว่าการใช้มาตรการดังกล่าวเหมาะสมกับพฤติการณ์ และการกระทำของกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะอันตรายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยในสังคมได้