

บทที่ 2

ข้อความคิดว่าด้วยพรรคการเมืองและเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง

2.1 ข้อความคิดทั่วไปว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ

ข้อความคิดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่ในยุคกรีกโดยอริสโตเติล กล่าวไว้ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือก และด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงกฎธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เองคือเสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์”¹ ด้วยแนวคิดดังกล่าว มนุษย์จึงมีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎธรรมชาติ ภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์ อย่างไรก็ตามก็ยังมีบางแนวความคิดที่เห็นต่างกัน ได้แก่ แนวความคิดของโทมัส ฮอปส์ ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์นั้นมีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัวและโหดร้าย หากใช้เสรีภาพของมนุษย์แต่ละคน สังคมจะขัดแย้งวุ่นวาย มนุษย์แต่ละคนจึงควรสละเสรีภาพเสียเพื่อความสงบสุข และทำสัญญาให้รัฐนั้นเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยเพื่อรักษาความสงบของสังคม²

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดของ จอห์น ล็อก ในเรื่องสัญญาประชาคมที่เห็นว่า มนุษย์นั้นมีธรรมชาติที่รักสงบ มีจิตใจดีงามช่วยเหลือกัน แต่ความที่มนุษย์เราแต่ละคนมีเสรีภาพตามธรรมชาติอันเท่าเทียมกันนั่นเอง ทำให้ไม่มีสภาพบังคับระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกัน จึงเกิดความขัดแย้ง และไม่มั่นคงปลอดภัย มนุษย์จึงได้เข้ามาสละสิทธิตามธรรมชาติที่จะบังคับกันเองเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิ และโอนสิทธิในการบังคับกันนี้ไว้ให้แก่สังคมเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ผู้เดียว ซึ่งมีพื้นฐานมาจากความต้องการความมั่นคงในทางทรัพย์สินและความปลอดภัยของมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ไม่ได้สละเสรีภาพทั้งหมดให้สังคม แต่เป็นการสละเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน แต่มนุษย์ยังคงมีเสรีภาพอื่น ๆ อยู่³ ต่อมาแนวความคิดของจอห์น ล็อกได้ถูกพัฒนาขึ้นโดย จอห์น ฌาค รุสโซ ซึ่งได้กล่าวไว้ในทฤษฎีสัญญาประชาคมว่า มนุษย์ทุกคนอยู่อย่างมี

¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544) น.34

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544) น.34

³ เพ็ญอ้าง, น.46 - 47

อิสระเสรี มีความเท่าเทียมกัน ต่อมามนุษย์แต่ละคนได้มารวมตัวกันเข้าโดยสมัครใจเป็นสังคม และมอบอำนาจอันเป็นของตนไว้แก่สังคม หรือ “รัฐ” คือ อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนทุกคนโดยต่างยินยอมพร้อมใจ มอบอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดอันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมมิใช่ของคนใดคนหนึ่ง ดังนั้น “รัฐ” คือ อำนาจอธิปไตยอันมาจากประชาชนทุกคนโดยต่างยินยอมพร้อมใจ มอบอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดอันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมมิใช่ของคนใดคนหนึ่งและสมาชิกแต่ละคนจึงเท่ากันเชื้อพียงตนเอง ซึ่งในอำนาจอันเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนี้ จึงเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันที่สูงที่สุด ซึ่งรัฐโซได้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของประชาชนแต่ละคนขึ้นว่า “สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคนหมื่นคน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วนหนึ่งในหมื่นของอำนาจอธิปไตย... เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาให้หมด” ซึ่งสังคมภายหลังจากมีสัญญาประชาคมดังกล่าวจะเป็นสังคมที่มีอิสระเสรีภาพ เพราะแต่ละคนยอมสละเสรีภาพให้ทุกคน จึงมีผลเท่ากับตัวเองเชื้อพียงตัวเอง แต่ละคนต่างสละสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่ทุกคน ดังนั้นแต่ละคนจึงได้รับในสิ่งที่ตนสละ⁴

จากทฤษฎีสัญญาประชาคมของรัฐโซ อาจสรุปได้ว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน ทำให้เกิดการไร้สภาพบังคับ และหากทุกคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนอย่างไม่มีขอบเขตย่อมกระทบกระทั่งกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น อันจะนำมาซึ่งความขัดแย้งและวุ่นวายในสังคม การมีเสรีภาพโดยไม่มีขอบเขตจึงไม่ใช่เรื่องที่ถูกต้องนักและอาจนำมาซึ่งการไร้เสรีภาพในที่สุด ดังนั้นการเข้าร่วมกันเป็นสังคมจึงต้องมีการยอมลดเสรีภาพของตนเองลงมา โดยมีการวางเงื่อนไขและหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ในกฎหมายสูงสุด หรือรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายที่มาจากเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในรัฐซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนเองนั้น หากจะให้สมบูรณ์แล้วจะต้องไม่มีองค์ใดมาคั่นกลางระหว่างการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งหมายถึง ประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชน แต่เนื่องจากจำนวนประชาชนที่มากการที่จะให้ประชาชนแสดงเจตนารมณ์โดยตรงนั้นเป็นเรื่องที่ยาก จึงต้องมีตัวแทนของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมาแสดงเจตนารมณ์แทน

ดังนั้น การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจึงต้องเป็นไปโดยผลของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

⁴ เฟิ่งอ๋าง, น.55 - 57

2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิและเสรีภาพนั้น ประกอบด้วยคำสองคำคือ คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ”

“สิทธิ” ตามความหมายทั่วไปหมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้แก่บุคคลใน อันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น ด้วย⁵

นอกจากความหมายของ “สิทธิ” ในความหมายทั่วไปแล้ว ยังมีการให้ความหมายของ “สิทธิ” โดยพิจารณาจากบริบทอื่น ๆ ด้วย เช่น

“สิทธิ” ในบริบทของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” (Das Subjektiveöffentliche Recht) หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดที่ได้บัญญัติ ให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจ แก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตาม รัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรียกร้องต่อองค์การของรัฐมิให้แทรกแซงในของเขตสิทธิของตน และบางกรณีก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง⁶

ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความหมายของ “สิทธิ” นั้นประกอบด้วยลักษณะสำคัญ หลายประการ ได้แก่⁷

(1) สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้ เจ้าของสิทธิมีอำนาจ สามารถใช้สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงศของ เจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบ ในกฎหมายแพ่ง

(2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตนนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นสิทธิ ในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สิทธิ) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิด ต่อสิทธิในทรัพย์อันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) น.21

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม รัฐธรรมนูญใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543) น.47

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545) น.77

(บุคคลสิทธิ) หรือในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐ กระทำการ หรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อตนได้ ทุกกรณีนั้นแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือ ในทุกสิทธิจะมีหน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ

(3) สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจหน้าที่ที่จะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ บังคับจนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองสิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริงอยู่แม้ในทางแพ่ง บุคคลมีสิทธิจะทำนิติกรรมผูกพันได้โดยเสรีและนิติกรรมนั้นก็อาจจะเกิดสิทธิทางแพ่งได้ แต่การที่บุคคลสามารถทำนิติกรรมกันได้นั้น ก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมาย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่า สิทธิจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ปัจเจกชนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันโดยเสรี ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นก็ชัดเจนว่า จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติเท่านั้น

“เสรีภาพ” หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล เป็นอำนาจที่บุคคลนั้นมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น “เสรีภาพ” ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ารบกวนขัดขวางการใช้อำนาจในการกระทำหรือไม่กระทำการของบุคคล อย่างไรก็ตามหากกล่าวว่าบุคคลมี “สิทธิในเสรีภาพ” ตามรัฐธรรมนูญย่อมหมายความว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ในความหมายนี้ เสรีภาพย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือบุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น⁸

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของคำว่า “เสรีภาพ” ไว้ดังต่อไปนี้

วรพจน์ วิศวตพิชญ์ ให้ความหมาย “เสรีภาพ” หมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น มีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ”⁹

อุดม รัฐอมฤต และคณะ ให้ความหมาย “เสรีภาพ” หมายถึง “สภาพการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคล

⁸ บรรเจิด สิงคนดี, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น.47

⁹ วรพจน์ วิศวตพิชญ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5*, น.22

หนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่เท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งทีบุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ”¹⁰

กล่าวโดยสรุปแล้ว เสรีภาพจึงหมายถึง การที่บุคคลจะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด โดยใจสมัครอันปราศจากการบังคับหรืออยู่ภายใต้อาณัติของบุคคลอื่นหรือรัฐ

ด้วยเหตุนี้ สิทธิและเสรีภาพจึงมีความหมายที่ต่างกันในแง่ที่ว่า สิทธิเป็นอำนาจที่บุคคลเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หากการเรียกร้องนั้นเป็นการเรียกร้องเอาแก่บุคคลทั่วไป ก็เป็นสิทธิในทางเอกชน ถ้าการเรียกร้องนั้นเป็นการเรียกร้องเอาจากรัฐ ก็เป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เสรีภาพเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเองในการตัดสินใจกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่นตลอดเวลาที่ยังมีเสรีภาพคุ้มครองอยู่

อย่างไรก็ตามเนื่องจากเสรีภาพหมายรวมถึงการมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการซึ่งเป็นประโยชน์ชนิดหนึ่ง ดังนั้น เสรีภาพจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เมื่อกล่าวถึงคำว่า สิทธิ โดยไม่เจาะจงจึงหมายความว่ารวมถึง เสรีภาพด้วย¹¹

2.1.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า สิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันอาจก่อให้เกิดการไร้สภาพบังคับ และหากทุกคนใช้สิทธิเสรีภาพของตนอย่างไม่มีขอบเขตย่อมกระทบกระทั่งกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น อันจะนำมาซึ่งความขัดแย้งและวุ่นวายในสังคม การเข้ารวมกันเป็นสังคมจึงต้องมีการยอมลดเสรีภาพของตนเองลงมา โดยมีการวางเงื่อนไขและหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอยู่ในกฎหมายสูงสุด หรือรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม ซึ่งข้อจำกัดของสิทธิเสรีภาพนั้นมีทั้งข้อจำกัดโดยเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพนั่นเอง และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย

¹⁰ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้างแล้ว เศรษฐกิจที่ 1*, น.87

¹¹ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 6.สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544)* น.7

2.1.2.1 ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเงื่อนไขของสิทธิเสรีภาพนั่นเอง

ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพในประการนี้เป็นการพิจารณาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 ซึ่งมีบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา 47 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

จะเห็นได้ว่ามาตรานี้กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง แต่เสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการแสดงเจตนาภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วย การแสดงเจตนาทางการเมืองนั้นหากเป็นการฝ่าฝืนต่อเงื่อนไขในกรณีนี้ เช่น การรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง เป็นต้น ถือว่าเป็นการขัดต่อเงื่อนไขของสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ไม่เข้าเงื่อนไขของเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้

2.1.2.2 ข้อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำโดยกฎหมายซึ่งตราขึ้นจากผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่จะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรองรับหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

“มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

ดังนั้นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้นจะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และกฎหมายที่ตราออกมานั้นจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพตามมาตรา 29 อาจแยกออกได้ดังนี้

1. กระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด

สาระสำคัญของหลักเกณฑ์นี้ก็คือ การที่รัฐจะตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นจะต้องเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพนั้นได้กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44¹² ซึ่งเป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งในวรรคสองของมาตรานี้ ได้มีการบัญญัติการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ว่าจะกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนั้นหากมีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่เข้าเงื่อนไขนี้ กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งมีผลให้กฎหมายไม่มีผลใช้บังคับ ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญ

2. มีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 44 บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

หลักเกณฑ์ในข้อนี้ที่มีมาจากหลักความเสมอภาคซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งในมาตรา 30 วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

จากหลักความเสมอภาคนี้เองทำให้รัฐมีหน้าที่ปฏิบัติและให้ความคุ้มครองต่อบุคคลอย่างเสมอภาคและไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลในสังคม ซึ่งความเสมอภาคดังกล่าวเป็นความเสมอภาคในสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ดังนั้นหากมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญแล้วรัฐจะต้องปฏิบัติให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐตรากฎหมายมาใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลในทางกฎหมาย

นอกจากนี้แล้ว รัฐยังจะต้องตรากฎหมายให้มีลักษณะเป็นการทั่วไปด้วย โดยได้มีการให้ความหมายของลักษณะทั่วไปในแง่ของเวลา บุคคล และเนื้อหา¹³ ไว้ในทำนองที่ว่า ลักษณะทั่วไปในแง่ของเวลานั้น หมายถึง กฎหมายย่อมมีผลบังคับใช้ตราแก่ที่กฎหมายที่ออกมาภายหลังนั้นได้มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว ลักษณะทั่วไปในแง่ของบุคคลและเนื้อหานั้น หมายถึง กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับกับบุคคลในสังคมนั้นต้องมีลักษณะที่ไม่สามารถจะกำหนดจำนวนบุคคลที่จะถูกบังคับได้ คือมีลักษณะเป็นการทั่วไป ไม่มีลักษณะเป็นการเฉพาะราย และกฎหมายที่ออกมานั้นต้องมีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่สามารถกำหนดจำนวนข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นได้ ดังนั้นลักษณะทั่วไปของกฎหมายจึงต้องไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรมหรือเฉพาะราย หากแต่ต้องมีลักษณะเป็นนามธรรมทั่วไป

3. กระทำเท่าที่จำเป็นหรือไม่ขัดแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วนนี้เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย 3 หลัก คือ หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality) โดยหลักการย่อยทั้งสามหลักดังกล่าวเป็นการอธิบายถึงกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้นจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้จะต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริง ๆ ในทางปฏิบัติตามหลักความสัมฤทธิ์ผล สำหรับหลักความจำเป็นนั้นเป็นการอธิบายถึงมาตรการที่

¹³ Klaus Stern, Staatsrecht Band III/2, S. 735. อ้างถึงใน บรรณเจ็ด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น.175.

กฎหมายออกมาใช้บังคับต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรให้น้อยที่สุดนั่นเอง และประการสุดท้ายมาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับแก่ราษฎรต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน คือ ต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมโดยรวม ดังนั้นการออกกฎหมายที่จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงหลักสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนอย่างครบประกอบกัน

4. ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

หลักเกณฑ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อจำกัดขอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่แม้ว่าจะมีอำนาจในการออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ แต่การออกกฎหมายดังกล่าวก็ต้องไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพจนเป็นการกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

2.2 แนวคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง

การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดหรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” มาจากประชาชน แต่รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ¹⁴ กล่าวคือ ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง(Direct Democracy) ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) และประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยกึ่งโดยตรง (Semi-direct Representative Democracy) ซึ่งรูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้นเป็นพื้นฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา

การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้นประชาชนจะเป็นผู้เลือกบุคคลจำนวนหนึ่งให้เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเอง ผู้ที่ถูกเลือกจึงเป็นผู้แทนของประชาชน ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน การเลือกตั้งจึงเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองในรูปแบบนี้ซึ่งได้เริ่มมีขึ้นในประเทศอังกฤษแล้วแพร่หลายไปในประเทศต่าง ๆ โดยมีทฤษฎีรองรับอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน และทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) น.154

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเกิดขึ้นโดยแนวคิดของ Jean-Jacques Rousseau โดยถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนทุกคนที่มาารวมกันอยู่เป็นสังคมทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของตามสัดส่วนของตน เช่น สังคมหนึ่งมีสมาชิก 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละ $1/10,000$ ดังนั้นประชาชนแต่ละคนจึงมีส่วนในการมอบอำนาจที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เลือกผู้แทนขึ้น

ส่วนทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นเกิดขึ้นภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 สภาว่างรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเสียใหม่โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็น “ประชาชน” โดยให้เหตุผลว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือประชาชนซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เท่านั้น ชาติเป็นนิติบุคคลที่มีชีวิตจิตใจ ดำรงอยู่คงทนกว่าประชาชนในแต่ละยุคสมัย เป็นความต่อเนื่องของประชาชนในสังคมนั้น ๆ โดยสรุปชาติจึงเป็นสิ่งที่อยู่เหนือกว่าราษฎร เพราะเป็นผลสังเคราะห์จากประวัติศาสตร์ทางความเป็นปึกแผ่นของประชาชนทุกยุคทุกสมัย

ข้อแตกต่างระหว่างทฤษฎีทั้งสองทฤษฎีนี้มีอยู่หลายประการ ในขณะที่ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้นถือว่าราษฎรแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง มิใช่หน้าที่ ดังนั้นจึงไม่อาจมีการจำกัดสิทธิได้ ดังที่ Rousseau กล่าวว่า “สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิที่ไม่มีอะไรจะมาพรากจากประชาชนได้” แต่ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติกลับมองว่า การเลือกตั้งของประชาชนเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ เนื่องจากทฤษฎีนี้ถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ มิใช่ของประชาชนอำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบให้แก่ประชาชนในฐานะป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ การเลือกตั้งจึงเป็นหน้าที่มิใช่สิทธิ

นอกจากนี้ข้อแตกต่างอีกประการที่สำคัญของทั้งสองทฤษฎีก็คือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนถือว่า การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้น เป็นการมอบอำนาจในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้ง ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ แต่เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ซึ่งต่างจากทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่ถือว่า ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตั้งตนเท่านั้นแต่ผู้แทนทั้งหมดถือว่าเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนที่เลือกตนเข้ามา

2.2.1 ความหมายของพรรคการเมือง

นับแต่อดีตถึงปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้เป็นจำนวนมากโดยส่วนมากให้ความหมายที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ได้แก่

Jean Gicquel และ Andre Hauriou อธิบายว่า “พรรคการเมือง คือ กลุ่มของบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีปรัชญาหรืออุดมการณ์ร่วมกันและมีวัตถุประสงค์เพื่อยึดกุมอำนาจและการบริหารงานของรัฐ”¹⁵

หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายว่า “พรรคการเมือง หมายถึง คณะบุคคลซึ่งรวบรวมเข้าด้วยกันเพราะมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวทางใหญ่ ๆ ตรงกันและประสงค์ที่จะให้ความคิดเห็นนั้นได้เป็นนโยบายของรัฐบาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนโดยวิถีทางประชาธิปไตย”¹⁶

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมนีให้คำจำกัดความคำว่าพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ว่า “พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลา นาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับ สหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนสภาผู้แทนราษฎรแห่ง สหพันธ์ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความ ตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”¹⁷

วิสุทธิ โพธิ์แทน ให้คำนิยามพรรคการเมืองว่าหมายถึง “กลุ่มบุคคลที่มีแนวคิดหรือ อุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน รวมกันจัดตั้งเป็นรากฐานที่มีการจัดตั้งองค์กรที่แน่นอน ชัดเจน มีการกำหนดทางเลือกเกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญในการปกครองและบริหารประเทศในด้าน

¹⁵ Jean Gicquel etdre Hauriou, op. cit., p. 224. อ้างถึง ใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เพิงอ้าง*, น.158

¹⁶ หยุด แสงอุทัย, *คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง*, (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2512), น.1

¹⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมนี,” *วารสารนิติศาสตร์* ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2532), น. 148

ต่าง ๆ มีการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง พยายามเข้าไปมีหรือมีส่วนร่วมในอำนาจรัฐจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ”¹⁸

ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 ว่า “พรรคการเมือง หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 ว่า “พรรคการเมือง หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”

จากความหมายต่าง ๆ ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมือง คือ กลุ่มบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกัน และมีการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อให้มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตย เพื่อต่อรองผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือเพื่อมุ่งหวังเข้าไปเป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน

ด้วยเหตุนี้กลุ่มการเมืองใดก็ตามหากจัดตั้งขึ้นเพื่อเคลื่อนไหวเฉพาะกรณีเพื่อเรียกร้องความต้องการในบางเรื่อง โดยไม่มีความต้องการที่จะเข้าแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจการปกครองประเทศ กลุ่มการเมืองนั้นย่อมเป็นเพียงกลุ่มคนที่มีความคิดทางการเมือง แต่หาใช่การรวมตัวกันเพื่อเป็นพรรคการเมืองแต่อย่างใด

2.2.2 ความจำเป็นในการมีพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีความจำเป็นอย่างยิ่งในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ซึ่งประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยตนเอง ซึ่งในระบบประชาธิปไตยปัจจุบันการใช้อำนาจรัฐโดยพื้นฐานไม่อาจกระทำโดยประชาชนโดยตรง หากแต่ปรากฏออกมาโดยผ่านการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งในการตัดสินใจของประชาชนไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องของตัวบุคคลว่าจะเลือกบุคคลใด

¹⁸ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, “การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองไทย” อ้างถึงใน พระปกเกล้า

แต่สิ่งที่สำคัญยิ่งกว่าคือการพิจารณานโยบายว่าบุคคลนั้น หรือกลุ่มนั้นมีเจตนารมณ์และอุดมการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างไร ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่เสนอแนวคิดของตนก็คือพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐและประชาชน¹⁹ และเป็นผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน เพื่อถ่ายทอดเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการลงเลือกตั้ง²⁰ และทั้งนี้หากพิจารณาในมุมมองของรัฐศาสตร์ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากที่สุดเลือกเฟ้นกลุ่มหรือคณะบุคคลที่เข้ามาเป็นรัฐบาลโดยยึดหลักเสรีภาพ และความเสมอภาคโดยที่พรรคการเมืองมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างใกล้ชิด ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และความต้องการเข้ามามีบทบาท หรืออิทธิพลในการตัดสินใจของรัฐบาล กระตุ้นให้มีการรวมกลุ่มทางการเมืองขึ้น นอกจากนี้พรรคการเมืองยังช่วยกระตุ้นให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวกว้างขวางออกไป มีความหมายและมีน้ำหนักทางการเมืองมากขึ้น พรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นต่อการดำเนินการทางการเมืองตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นอย่างมากโดยอาจสรุปได้ดังนี้

2.2.2.1 พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน

โดยเหตุที่ประเทศหนึ่งย่อมมีประชาชนอยู่เป็นจำนวนมาก การที่จะทำให้ประชาชนทั้งหลายที่อาจมีแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่างกันสามารถรวมตัวเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเหล่านั้นได้ย่อมเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก แต่การมีพรรคการเมืองย่อมสามารถทำให้ประชาชนที่มีความคิดเห็นตรงกันมารวมตัวกันได้ ซึ่งอาจแสดงออกโดยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ๆ หรือการลงคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมืองที่ตนเห็นด้วยกับนโยบายของพรรคนั้นในเวลาที่มีการเลือกตั้งทั่วไปได้ ซึ่งการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนนี้เชื่อว่า

¹⁹ Stern, Das Staatsrecht der bundesrepublik Deutschland, เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 1984, น.435 ; Krüger, Allgemeine Staatslehre, พิมพ์ครั้งที่ 2 1966 น.379 ; Preuss, Reich und Länder : Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des deutschen Reiches, 1928, p.1513 อ้างถึงใน ปริญาญ เทวานฤมิตรกุล, “การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐ และการควบคุมเงินบริจาค : การปรับปรุงระบบของประเทศไทยโดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2547), น. 413

²⁰ Tsatsos, Verfassung – parteien – Europa, 1998/1999, p.352

จะยุติลงเมื่อการเลือกตั้งได้ผ่านไปแล้วเท่านั้น แต่การสร้างเจตจำนงทางการเมืองโดยพรรคการเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องตราบดีที่พรรคการเมืองนั้นยังคงอยู่

2.2.2.2 พรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดหรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” มาจากประชาชน แต่รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนนั้นอาจแบ่งออกได้หลายแบบ ซึ่งการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนนั้นก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่ง และพรรคการเมืองจะเป็นแหล่งรวบรวมสมาชิกที่มีความคิดเห็นทางการเมืองตรงกันและแสดงออกในรูปแบบของนโยบายพรรคเพื่อให้ประชาชนรับทราบซึ่งแนวคิดทางการเมืองของตนซึ่งหากประชาชนได้ลงคะแนนเสียงเลือกสมาชิกของพรรคการเมืองที่มีนโยบายตามความต้องการของตนเอง และพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกเป็นฝ่ายข้างมากในสภาผู้แทนแล้ว พรรคการเมืองนั้นย่อมสามารถจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศตรงตามความประสงค์ของประชาชนที่เลือกตนเข้ามา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนนั้น ประชาชนสามารถใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในบรรดากิจการต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร โดยการประสานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตนเลือกเข้ามา เพื่อให้กระทำการตามความประสงค์ของตนเองได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้หากพรรคการเมืองที่ตนเลือกสมาชิกพรรคเข้ามาเป็นผู้แทนในสภานั้นสามารถจัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศได้ ก็เท่ากับว่า ประชาชนนั้นได้เลือกบุคคลขึ้นเป็นผู้บริหารประเทศด้วย เพราะโดยปกติแล้วหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี และผู้บริหารพรรคการเมืองนั้น ๆ ย่อมถูกเลือกให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงต่าง ๆ ได้ และนโยบายของพรรคการเมืองนั้นซึ่งแสดงออกให้ประชาชนรับทราบในช่วงของการเลือกตั้งนั้นก็จะถูกนำมาเป็นนโยบายของรัฐบาล ทำให้การบริหารประเทศไม่ว่าจะในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็นไปตามความต้องการของประชาชนที่เลือกสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นเข้ามาเป็นผู้แทนได้

2.2.2.3 พรรคการเมืองทำให้ความเห็นของประชาชนฝ่ายข้างน้อยได้รับความคุ้มครอง

แม้พรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคของตนได้รับเลือกจากประชาชนเป็นจำนวนมากจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลและนำนโยบายของพรรคมาใช้ในการบริหารประเทศได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายข้างน้อยที่ได้รับเลือกจากประชาชนจะไร้

ความหมายเสียทีเดียว เพราะพรรคการเมืองที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงข้างน้อยในสภา แม้จะไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ แต่ก็สามารถรวมตัวกันเป็นพรรคฝ่ายค้าน คอยควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลด้วยวิธีการช่วยกันรณรงค์ออกกฎหมาย ควบคุมงบประมาณ ได้แย้งคัดค้านนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลในรัฐสภา ซึ่งทำให้รัฐบาลจะต้องระมัดระวังในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และการบริหารประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการที่พรรคฝ่ายค้านจะสามารถทำหน้าที่ได้บรรลุผลก็จำเป็นที่จะต้องมีการเมืองขึ้น เพราะหากให้ผู้แทนราษฎรแต่ละคนทำการคัดค้านย่อมทำให้เสียงนั้นไร้ความหมาย หรืออาจไม่มีน้ำหนักพอ ดังนั้นการรวมตัวกันเป็นพรรคย่อมทำให้เกิดประสิทธิภาพและบรรลุจุดมุ่งหมายได้ดีกว่า

นอกจากนี้พรรคฝ่ายค้านยังมีโอกาสที่จะกลายเป็นพรรครัฐบาลได้ในเวลาต่อไป เพราะตามวิถีทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว โอกาสที่จะตั้งรัฐบาลมิใช่เรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะหากประชาชนเห็นว่า รัฐบาลทำหน้าที่ได้ไม่ดีสมดังที่คาดหวัง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ประชาชนก็อาจที่จะเลือกสมาชิกจากพรรคฝ่ายค้านเข้ามาบริหารประเทศบ้างก็ได้

2.2.2.4 พรรคการเมืองเป็นตัวถ่วงดุลของนโยบายให้รอบคอบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การปฏิบัติภารกิจของผู้แทนราษฎรนั้น หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยโดดเดี่ยวไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ เสียงของบุคคลเพียงเสียงเดียวไม่อาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงได้ในสภาเองก็เชื่อว่าสมาชิกทุกคนได้อภิปรายเสมอไป ซึ่งอาจจะเป็นด้วยเรื่องของเวลา หรือเงื่อนไขอื่น ๆ และแม้จะได้รับอนุญาตให้อภิปรายก็อาจไม่รอบคอบพอ ด้วยเหตุนี้การรวมกันเข้าเป็นพรรคการเมืองจะมีส่วนช่วยแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ได้เป็นอันมาก เมื่อบุคคลหลาย ๆ คนที่มีความคิดเห็นอย่างเดียวกันได้มารวมกันเสียแล้ว การอภิปรายถกเถียงกันในพรรคการเมืองก่อนจะเข้าสภา ย่อมเป็นการถ่วงดุลของนโยบายให้เห็นข้ออภิปรายหรือข้อเสนอนั้นซึ่งได้มาจากเสียงส่วนใหญ่ในพรรคการเมืองเสียก่อน

2.2.3 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นเสมือนฟันเฟืองชิ้นหนึ่งซึ่งทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถดำรงอยู่ได้ พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติซึ่งเป็นหน้าที่พื้นฐานของพรรคการเมืองดังนี้²¹

2.2.3.1 สร้างความเป็นปึกแผ่นในมติมหาชนด้วยการรวมความคิด ความเห็นของกลุ่มชนที่มีความคิดเห็นในทำนองเดียวกันมาจัดทำเป็นนโยบายหลักของพรรค

2.2.3.2 จัดแถลงนโยบายของพรรคให้ประชาชนได้ทราบเพื่อประชาชนจะได้นำไปพิจารณาศึกษาประกอบการตัดสินใจในการที่จะให้ความสนับสนุนพรรคด้วยการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคที่ดีหรือลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

2.2.3.3 ทำหน้าที่แทนประชาชนในขั้นต้นคัดเลือกผู้สมัครที่ดีมีความสามารถส่งลงรับสมัครเลือกตั้งในนามของพรรค เข้าแข่งขันชิงชัยในการเลือกตั้งแต่ละครั้งพร้อมทั้งสร้างผู้นำทางการเมืองไว้เสมอด้วยการจัดตั้งรัฐบาลเงา (Shadow Cabinet)

2.2.3.4 ถ้าผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้รับเลือกตั้งเข้ามาจำนวนมากจนได้รับเสียงข้างมากในสภา ก็จะต้องทำหน้าที่จัดตั้งรัฐบาล หรือเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารราชการประเทศต่อไปตามแนวนโยบายของพรรคที่เคยแถลงไว้ต่อประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่พรรคสามารถบรรลุถึงจุดหมายในทางการเมืองแล้ว

2.2.3.5 ถ้าพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นเสียงข้างน้อยในสภา และไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านคอยควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลด้วยวิธีการช่วยกลั่นกรองการออกกฎหมาย คอบคุมงบประมาณ การตั้งกระทู้ถาม หรือเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ และสร้างความผาสุกให้กับราษฎร

²¹ ดำริห์ บุรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2539) น. 149-151

2.2.3.6 พรรคการเมืองจะต้องทำหน้าที่คอยเป็นผู้ประสานงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ อาทิ กลุ่มอิทธิพล (pressure group) กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กับรัฐบาล พร้อมทั้งต้องคอยรักษาฐานอำนาจของกลุ่มนั้นด้วยการคอยสำรวจตรวจสอบมติมหาชนอยู่เสมอเพราะกลุ่มเหล่านั้นจะมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายสอดคล้องกับกลุ่มของตนให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อที่จะได้เป็นรัฐบาลและช่วยรักษากลุ่มผลประโยชน์ให้พวกตน

2.2.3.7 พรรคการเมืองจะต้องคอยควบคุมให้สมาชิกพรรคอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคอย่างเคร่งครัด อาทิ ในเรื่องการเข้าประชุมสภา การอภิปรายในเรื่องสำคัญ ๆ การลงมติ ฯลฯ จะต้องกระทำตามที่ได้ตกลงกันได้ หรือตามที่พรรคกำหนด พรรคการเมืองในปัจจุบันจึงต้องมีการตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจตราของพรรคคอยควบคุมดูแลในสภา เวลาที่มีการประชุมสภา หรือที่เรียกว่า วิบ (wib)

2.2.3.8 ส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเมืองของประเทศ โดยให้การอบรมศึกษาความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน แจกจ่ายเอกสาร กล่าวปราศรัย และใช้สื่อมวลชนต่าง ๆ ส่งข่าวให้ประชาชนได้ทราบความเป็นไปของบ้านเมืองในทางที่ถูกที่ควร

2.2.3.9 ยกย่องจิตสำนึก และความรับรู้ของสมาชิกพรรคของตนเองให้สูงขึ้นเพื่อนำความรู้ความสามารถดังกล่าวไปบรรลุภารกิจของตนในฐานะผู้แทนราษฎร

2.2.4 หลักเสรีภาพกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า เสรีภาพหมายถึง การที่บุคคลจะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด โดยใจสมัครอันปราศจากการบังคับหรืออยู่ภายใต้อาณัติของบุคคลอื่นหรือรัฐ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า หลักเสรีภาพของพรรคการเมืองนั้น หมายถึง เสรีภาพในการตั้งพรรค ซึ่งถือเป็นเรื่องเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรงที่จะริเริ่ม มิใช่เรื่องของรัฐ นอกเหนือจากเสรีภาพในการตั้งพรรคแล้ว ประชาชนยังมีเสรีภาพในการทำกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรค ซึ่งหมายถึง การเลือกนโยบายพรรค การจัดองค์กรภายใน การเลือกชื่อพรรค การกำหนดข้อบังคับพรรค การเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง เสรีภาพในการเลือกสมาชิกพรรค การจัดการเรื่องรายรับและทรัพย์สินต่างๆ รวมถึงเสรีภาพที่จะยุบพรรคของตนเองด้วย ซึ่งเสรีภาพในที่นี้ มิใช่เสรีภาพของ

องค์การพรรคการเมืองเท่านั้น แต่หมายถึงเสรีภาพของปัจเจกชนซึ่งเป็นสมาชิกพรรคที่จะมีสิทธิเข้าหรือออกจากพรรคได้เสมอ²²

หลักเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่ระบบพรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้ล้วนมีความเข้มแข็งซึ่งอาจเป็นได้ว่า พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาถือกำเนิดมาจากจิตวิญญาณของประชาชนจนอาจถือได้ว่าเป็นประเพณีปฏิบัติในวิถีประชาธิปไตยจนส่งผลให้ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดกฎเกณฑ์ความเป็นพรรคการเมือง แต่ลักษณะดังกล่าวจะเป็นไปตามจารีตประเพณีที่ประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมา

ส่วนระบบพรรคการเมืองของเยอรมันนั้นได้ประสบปัญหาโดยตลอดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ และได้มีการประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 ซึ่งทำให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สามารถจัดตั้งได้โดยเสรี มีฐานะเป็นองค์กรทางกฎหมายที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญ รวมทั้งได้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่มีข้อจำกัดนั้น อาจจะทำให้เกิดอันตรายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนั้นจึงต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ ซึ่งโดยหลักแล้ว การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ นั้นต้องกระทำภายในขอบเขตที่สมควร และไม่ทำให้เจตนารมณ์ในการให้เสรีภาพของรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด

เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นหากพรรคการเมืองใดกระทำการที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมถือได้ว่าพรรคการเมืองนั้นได้ใช้เสรีภาพของตนในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อผู้อื่น พรรคการเมืองนั้นจึงควรที่จะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนไว้ ซึ่งอาจเป็นในลักษณะของการยุบพรรคการเมืองซึ่งถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างหนึ่งด้วย แต่การกระทำของพรรคการเมืองที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่อาจ

²² สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, บทความพิเศษ : ทฤษฎีกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม หนังสือพิมพ์ประชาไท วันที่ 29 พฤษภาคม 2550.

ทำให้อาจถูกยุบพรรคคนนั้น บทบัญญัติของกฎหมายนั้นก็ควรเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนแล้วย่อมทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเกิดความเสียหาย แต่ในกรณีกลับกันหากมีการตราบทบัญญัติถึงเหตุที่จะมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยการยุบพรรคมากเกินไปจนสมควรแล้ว ย่อมเป็นการปิดเบือนเจตนารมณ์ในการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มากเกินไปด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องหาความสมดุลระหว่างการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และการควบคุมการใช้เสรีภาพของพรรคการเมืองให้อยู่ภายในขอบเขตที่จะก่อให้เกิดการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย

การหาความสมดุลในเรื่องนี้อาจพิจารณาได้จากการจัดตั้งพรรคการเมือง ในประเทศที่ใช้ระบบเผด็จการจะให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของพรรคการเมืองมักยอมให้พรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจทางการเมือง และอาจมีกฎหมายห้ามตั้งพรรคอื่น ๆ แม้ในกรณีที่ยินยอมให้มีพรรคอื่น ๆ ได้ ก็จะไม่ให้มีอิทธิพลหรืออำนาจแต่อย่างใด เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองถูกจำกัดอย่างมากโดยอ้างว่าการมีพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้การเมืองไร้เสถียรภาพมีความวุ่นวาย ส่วนประเทศที่เป็นเสรีประชาธิปไตยเต็มที่ จะเน้นเรื่องเสรีภาพของการจัดตั้งพรรคการเมืองและเสรีภาพของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมือง ในระบบนี้จึงมีพรรคการเมืองได้หลายพรรคและ ต้องการเน้นระบอบหลายพรรคเช่น เยอรมนี และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เป็นต้น สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ให้การจัดตั้งพรรคการเมืองทำได้ง่าย เพราะเป็นเรื่องของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของบุคคลที่จะรวมกลุ่มกันทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองจะต้องสนองเจตนาดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองใช้ว่าจะไม่มีขอบเขตจำกัด เช่น การจัดตั้งที่ขัดกับระบบเสรีประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำได้ หรือไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคท้องถิ่นนิยมที่หัวรุนแรงหรือเข้มข้นเกินไป การยอมให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายนั้น มีข้อโต้แย้งว่า

ทำให้พรรคมีจำนวนมาก เกิดเป็นระบบหลายพรรคและโดยธรรมชาติของระบบหลายพรรคนั้นจะทำให้ระบบพรรคการเมืองมีความอ่อนแอ และส่งผลให้การเมืองไร้เสถียรภาพ ทำให้มีนักวิชาการหลายท่านอยากให้มีเพียงระบบสองพรรคอย่างอังกฤษหรืออเมริกา แต่ระบบสองพรรคใช้ว่าจะเกิดขึ้นได้โดยง่าย และระบบหลายพรรคที่ไม่มีเสถียรภาพอาจเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ ด้วยไม่ใช่เกิดจากจำนวนพรรคที่มีมากเกินไปแต่เพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกันการหาทางจำกัดจำนวนพรรคให้เหลือเพียงพรรคเดียวหรือมีพรรคใหญ่เพียงพรรคเดียว โดยพรรคฝ่ายค้านไม่มีหรือมีก็อ่อนแอไม่สามารถเป็นทางเลือกให้กับประชาชนได้นั้น อาจไม่เหมาะสมเพราะเป็นการปิดกั้น

ทางเลือกของประชาชน ถ้าประชาชนไม่พอใจในรัฐบาลก็ไม่สามารถมีตัวเลือกเพื่อให้ประชาชนเลือกเข้ามาเป็นรัฐบาลใหม่ได้ ดังนั้นถ้าจะมีข้อจำกัดในการจัดตั้งพรรคการเมือง ก็น่าจะเป็นข้อจำกัดที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ ชัดกับระบอบเสรีประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกับเป็นพรรคท้องถิ่นนิยมที่รุนแรงเกินไป

ในส่วนของ การดำเนินการของพรรคในระยะหลังจะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง มีบทบัญญัติที่ละเอียดมากขึ้น ในการดำเนินงาน เหตุผลของการบัญญัติเช่นนั้นอาจเป็นผลมาจากในอดีตที่พรรคต่างๆมักทำงานไม่เป็นระบบ บางพรรคก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าพรรคเท่านั้น จึงมีบทบัญญัติเพื่อบังคับให้พรรคดำเนินงานและบริหารกิจการภายในพรรคให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด ในด้านหลักการแล้ว พรรคแต่ละพรรคย่อมมีหลักการบริหารงานที่แตกต่างไปจากพรรคอื่นได้ ดังนั้นกฎหมายไม่ควรจะมีบทบัญญัติในการดำเนินการดำเนินกิจการของพรรคที่ละเอียดจนเกินไปและเหมือนกันทุกพรรค หรือทุกพรรคจะต้องมีโครงสร้างเหมือนกัน เช่น ต้องมีที่ประชุมใหญ่ มีกรรมการบริหาร มีเลขาธิการพรรค เหล่านี้เป็นต้น และถ้าต้องมีเหมือนกัน อำนาจหน้าที่และการได้มาซึ่งตำแหน่งดังกล่าวจำเป็นต้องเหมือนกันทุกพรรคหรือไม่

ในด้านการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองนั้น ก็มีปัญหาโต้แย้งเช่นกันว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 นั้นเข้มงวดจนเกินไป เช่น ตามมาตรา 65 ให้ยุบพรรคการเมือง ถ้าพรรคไม่ดำเนินการตามมาตรา 35 คือไม่รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา ตามวิธีที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีการวิจารณ์ว่าเข้มงวดเกินไป และไม่ต้องการพิสูจน์ว่าจริงใจไม่ยื่นหรือไม่ เพียงแต่ไม่ยื่นภายในกำหนดเวลาก็เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองได้แล้ว หรือในกรณีของมาตรา 25 มาตรา 26 ถ้าไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตราทั้งสองแล้วก็เป็นเหตุให้ยุบพรรคได้เช่นกัน เช่น มาตรา 25 ต้องมีการประชุมใหญ่ของพรรคในการเปลี่ยนแปลงนโยบายพรรค เปลี่ยนแปลงข้อบังคับส่วนมาตรา 26 เป็นบทบัญญัติกำหนดองค์ประกอบของที่ประชุมใหญ่ของพรรค ดังนั้นถ้าในการประชุมใหญ่เพื่อเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ แต่ที่ประชุมใหญ่ไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 แล้ว ก็เป็นเหตุให้ยุบพรรคได้เช่นกัน กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นเหตุของการยุบพรรคที่เข้มงวดเกินไป

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า แม้จะได้มีการให้หลักประกันเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วก็ตาม แต่ลำพังเพียงการให้เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยไม่มีการให้หลักประกันในการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองแล้ว เสรีภาพนั้นก็แทบจะไม่มี ความหมายแต่อย่างใด ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับพรรคการเมืองในต่างประเทศมา

เปรียบเทียบ เพื่อที่จะได้นำมาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพรรคการเมืองในประเทศไทยต่อไป

2.3 พัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

2.3.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

2.3.1.1 สภาพของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเยอรมันเป็นผลสะท้อนของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยชาวเยอรมันรวมตัวกันในรูปของขบวนการเพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพทางการเมือง การปฏิวัติของชาวนาในปี ค.ศ.1848 ก็เป็นผลของการปฏิบัติการของขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพสิทธิเสรีภาพ ซึ่งในขณะนั้นชาวเยอรมันยังไม่มีเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง และยังไม่มียุทธศาสตร์กลาง แต่ยังมีสถาบันอื่น ๆ เช่น ศาสนา และฐานันดร²³ สถาบันสังคมเหล่านี้ได้จัดขบวนการขึ้นมาเพื่อส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและความมั่นคงของสถาบันของตนทำให้ได้รับความนิยมนอกจากชาวเยอรมันพอสมควร ขบวนการแรกหรือที่เรียกว่าขบวนการเสรีนิยม และขบวนการหลังที่เรียกว่าอนุรักษนิยมไม่ได้มีความขัดแย้งกัน เพราะต่างก็มีเป้าหมายที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวและการเมืองเช่นกัน เพียงแต่วิธีการต่างกัน ขบวนการเสรีนิยมต้องการสิทธิและเสรีภาพโดยทันที และไม่มีเงื่อนไข ส่วนขบวนการอนุรักษนิยมต้องการการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงเช่นเดียวกัน แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสถาบันต่าง ๆ ของสังคม

ขบวนการทั้งสองขบวนการได้ปฏิบัติการอย่างกว้างขวาง โดยในเบื้องต้นขบวนการเสรีนิยมจะได้รับความสนใจจากชาวเยอรมันมากเพราะมีความรุนแรงและหวัศวิตก้าหน้าเป็นที่พอใจของคนทั่วไป แต่เนื่องจากการปฏิวัติไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากฝ่ายรัฐบาลในแต่ละรัฐได้เข้าทำการปราบปรามอย่างเด็ดขาดทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากทำให้ชาวเยอรมันผิดหวังในขบวนการเสรีนิยมและหันมาพิจารณาข้อเสนอของขบวนการอนุรักษนิยมซึ่งมีหลักการหนักแน่นยิ่ง

²³ สุจินต์ ทังสุบุตร อ่างใน พรรคการเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองต่างประเทศ กระมล ทองธรรมชาติผู้รวบรวม แผนกวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2514

กว่า อย่างไรก็ตามแม้การปฏิวัติของชาวนาในปี ค.ศ.1848 จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่ก็ก่อให้เกิดความคิดของชาวเยอรมันที่จะเข้ามาต่อสู้ทางการเมืองในรูปแบบของพรรคการเมือง โดยชาวเยอรมันแต่ละรัฐได้จับกลุ่มขึ้นเพื่อต่อต้านรัฐบาลของตน เพื่อเข้าครองอำนาจรัฐบาลและยึดการบริหารตามความต้องการของตน

ในระยะเริ่มต้นพรรคการเมืองเยอรมันปรากฏตัวขึ้นในรูปขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและมีอยู่เพียงสองขบวนการ ได้แก่ ขบวนการของพวกหัวก้าวหน้า และเรียกตนเองว่าขบวนการเสรีนิยม อีกขบวนการหนึ่งเรียกว่า ขบวนการอนุรักษนิยม ทั้งสองฝ่ายแม้ว่าจะไม่ตั้งตนเป็นปรปักษ์ต่อกัน แต่ในด้านการดำเนินการแล้วต่างก็ได้ตอบสนองซึ่งกันและกันเพื่อเรียกร้องศรัทธาจากชาวเยอรมัน

ในปี ค.ศ.1848 ผู้นำรัฐบาลของรัฐเยอรมันต่าง ๆ มาพบปะกัน ณ เมืองแฟรงค์เฟิร์ต อัมเมนเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกของชาวเยอรมันทั่วไป ผู้ที่เข้าประชุมได้จับกลุ่มกันปรึกษาหารือและวางยุทธวิธีโต้ตอบกันเองในที่ประชุมเพื่อให้ได้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญตามที่กลุ่มตนต้องการ แต่ละกลุ่มได้ทำประชาสัมพันธ์เพื่อให้เกิดเสียงสนับสนุนจากภายนอก และเรียกกลุ่มของตนว่า พรรคการเมือง (Politische Partei)

รัฐเยอรมันบางรัฐขยายสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้คนทั่วไปมีโอกาสเลือกผู้แทน ในรัฐที่ชาวเยอรมันมีสิทธิการเมืองเช่นนี้กลุ่มผู้สมัครผู้แทนก็จะใช้ชื่อพรรคการเมืองเข้ารณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแต่ทั้งนี้ก็มีเฉพาะบางรัฐเท่านั้น ส่วนในระดับชาติเนื่องจากยังไม่มีรัฐบาลกลาง รัฐสภาที่จะใช้เป็นเวทีการเมืองจึงยังไม่มีสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจนกระทั่งบิสมาร์ควมชาวเยอรมันเข้าเป็นประเทศได้สำเร็จ ชาวเยอรมันจึงมีรัฐบาลกลางและมีรัฐสภาแห่งชาติ (Reichstag) มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นสิ่งที่ประชาชนชาวเยอรมันคุ้นเคยมากขึ้น และกลุ่มผู้สมัครผู้แทนต่างหาเสียงในนามของพรรคการเมืองตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

อย่างไรก็ดีเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1871 ได้แยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด ทำให้รัฐสภาไม่มีบทบาทในการควบคุมทางด้านบริหาร และรัฐบาลก็ถือว่าตนเข้าทำงานโดยพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ไม่ขึ้นต่อรัฐสภาทำให้พรรคการเมืองขาดอิทธิพลที่มีต่อรัฐบาล ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐธรรมนูญได้จำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติไว้อย่างมาก และบิสมาร์คถือว่าตนมีพระเจ้าจักรพรรดิ วุฒิสมาชิก ระบบราชการที่เข้มแข็งและประชาชนที่คอยให้การสนับสนุนจึงไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพาสมาชิกสภา พรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน

ระหว่างปี ค.ศ.1870 ถึง ค.ศ.1918 ดำเนินการได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตอำนาจของรัฐสภาแห่งชาติ และไม่มีบทบาทใด ๆ ในการต่อรองอำนาจกับรัฐบาลกลาง

พรรคการเมืองของประเทศเยอรมันในยุคนี้จะไม่มีการแบ่งออกเป็นพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และโดยที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการคัดค้านรัฐบาล ดังนั้นการจับกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปของพรรคการเมืองจึงทำไปเพื่อประโยชน์ในการตอบโต้ซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่นิติบัญญัติแล้ว ยังต้องคอยเอาใจราษฎรอีกด้วย เพราะต้องทำหน้าที่เป็นกลไกสำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งผู้แทน ซึ่งผลจากการที่พรรคการเมืองไม่มีโอกาสเป็นรัฐบาลทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถแถลงให้ประชาชนทราบถึงนโยบายหรือแนวความคิดของตนเองได้ อีกทั้งชาวเยอรมันต่างก็เชื่อถือสถาบันใดสถาบันหนึ่งซึ่งมั่นคงอยู่แล้ว ดังนั้นหากพรรคการเมืองแถลงนโยบายใดออกไปแล้วขัดต่อวัตถุประสงค์ของสถาบันทางสังคม ศาสนา ก็จะเกิดผลเสียต่อพรรคการเมืองนั้น ๆ เนื่องจากชาวเยอรมันที่เชื่อมั่นในสถาบันนั้นจะตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ต่อพรรคการเมือง และอาจมีการรวมกลุ่มกันเพื่อต่อต้านพรรคการเมืองนั้นจนอาจทำให้พรรคการเมืองนั้นแพ้การเลือกตั้ง ปัญหาของพรรคการเมืองจึงอยู่ที่จะแถลงนโยบาย แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองของตนอย่างไรที่จะไม่ไปขัดกับผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ของสถาบันทางสังคมอื่น ๆ ที่ก่อตัวขึ้นมา ก่อน ดังนั้นพรรคการเมืองในยุคนี้จึงต้องมีความคิดเห็นหลักที่แน่นอนที่จะต้องยึดมั่นตลอดไป และเรียกความคิดหลักนี้ว่า “โลกทัศน์นะ” (Weltanschauung) หมายถึงพรรคการเมืองนี้มองสังคมไปทางด้านใด โดยถือเอาหลักใหญ่ ๆ รายละเอียด นโยบาย หลักการอื่นให้เป็นเรื่องราวของผู้บริหารพรรคสมาชิกพรรคตกลงกันเอง พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะมีโลกทัศน์นะของตน มองโลกตลอดจนปัญหาในประเทศเยอรมันไปในแง่ต่าง ๆ กัน และพยายามใช้ศิลปะการพูดโน้มน้าวชาวเยอรมันให้คล้อยตามตราบจนปัจจุบันนี้²⁴

พรรคการเมืองในเยอรมันเริ่มได้รับการยอมรับจากชาวเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาซึ่งมีหลักการเป็นประชาธิปไตย มีการเลือกตั้งตำแหน่งสำคัญ ๆ ทุกตำแหน่ง โดยให้รัฐสภามีอำนาจเลือกรัฐบาล และให้ประชาชนเลือกประมุขของประเทศโดยตรง เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองเข้าชิงอำนาจรัฐบาล และครองตำแหน่งประมุขของประเทศเป็นครั้งแรก ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวอย่างมาก มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมากมาย ด้วยเหตุนี้ทำให้ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งที่สามารถมีสมาชิกรัฐสภาได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งซึ่งเป็นจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สำหรับพรรคการเมืองที่จะ

²⁴ กระมล ทองธรรมชาติ (ผู้รวบรวม), พรรคการเมืองต่างประเทศ, น.195 - 200

ตั้งรัฐบาลขึ้นมาเองโดยลำพัง ทำให้รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นต้องประกอบไปด้วยพรรคการเมืองจำนวนหลายพรรค หรือที่เรียกว่า “รัฐบาลผสม” (Coalition) ทำให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียตามมา ผลดีคือ จะได้รับรัฐบาลที่ประกอบด้วยคนที่มีแนวคิดหลาย ๆ ด้าน แต่ผลเสียที่ตามมาคือ เกิดการขัดผลประโยชน์กันเองระหว่างพรรคต่าง ๆ ที่มาร่วมรัฐบาล มีการแย่งชิงอำนาจ ไม่พยายามที่จะประสานผลประโยชน์ มีการต่อรองอำนาจ ซึ่งผลเสียเหล่านี้เป็นเพราะรัฐธรรมนูญเปิดช่องทางให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบงานของรัฐบาลอย่างใกล้ชิด และประธานาธิบดีก็มีอำนาจที่จะล้มรัฐบาล ทำให้รัฐบาลไม่อาจตัดสินใจใด ๆ ได้

หลังจากปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมาเกิดปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ ความเสื่อมโทรมของรัฐธรรมนูญไวมาร์และความเสื่อมโทรมของระบอบประชาธิปไตยเป็นช่องทางให้เกิดอำนาจกดขี่ของพวกนาซี เนื่องจากขณะนั้นเป็นพรรคที่สามารถปลุกกระดมโนมน้าวจิตใจของคนที่อยู่ในสภาวะสิ้นหวังในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกให้มีความหวังขึ้น การขึ้นสู่อำนาจของพรรคนาซีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ ทำให้วิวัฒนาการของพรรคการเมืองเยอรมันขาดช่วงของความต่อเนื่องไป เพราะฮิตเลอร์ได้ออกกฎหมายเพื่อประกันความเป็นเอกภาพระหว่างพรรคการเมืองและรัฐ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1933 ทำให้เหลือพรรคนาซีเพียงพรรคเดียว จนกระทั่งถึงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง

หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง พรรคการเมืองก็ได้สร้างตนเองขึ้นมาจนเป็นปีกแผ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบบรัฐสภาอีกครั้ง พรรคการเมืองแต่ละพรรคเป็นพรรคการเมืองที่เก่าแก่ และได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่สมัยจัดตั้งรัฐบาลกลางของชาวเยอรมันเคยผ่านระบบการเมืองของบิสมาร์ค และเคยประสบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดตั้งที่รัฐธรรมนูญไวมาร์กำหนดไว้ ประสบการณ์เหล่านี้นับเป็นประโยชน์ยิ่งต่อพรรคการเมืองเยอรมัน เพราะสามารถหาความพอดีพอควรจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ และสามารถใช้ศิลปะของการต่อรองในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและประเทศชาติได้ พรรคการเมืองได้สร้างผลงานที่สำคัญยิ่งต่อประเทศเยอรมันได้แก่การสถาปนาเอกราชของประเทศเยอรมันปัจจุบันขึ้นมาอีกครั้ง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทำให้ชาวเยอรมันเกิดศรัทธาในพรรคการเมือง

2.3.1.2 การจัดตั้งพรรคการเมือง

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 กำหนดให้ระบบรัฐสภาของเยอรมันเป็นระบบสภาเดี่ยว โดยสมาชิกรัฐสภาต้องมาจากกา

เลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเยอรมันเป็นระบบผสมระหว่างการเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง กับการเลือกตั้งรวมของพรรคตามอัตราส่วนของคะแนนนิยมที่พรรคได้รับมาจากประชาชน

กล่าวคือครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดนั้นจะต้องได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ส่วนอีกครึ่งหนึ่งนั้นจะได้รับเลือกโดยผ่านทางบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เสนอชื่อขึ้นมาโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐสภาที่รัฐบาลจะสามารถทำงานประสานกันได้ กฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้ผู้รับเลือกตั้งที่ได้คะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้น หรือพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งตามแบบต้องไม่น้อยกว่า 3 ที่นั่งเท่านั้นจึงจะมีผู้แทนในรัฐสภาได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มีเสียงในสภาผู้แทนราษฎรกระจุกกระจาย ด้วยการกำหนด เงื่อนไขดังกล่าวทำให้จำนวนพรรคการเมืองซึ่งในคราวเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาทั่วไปครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1949 มีจำนวนถึง 11 พรรค ลดลงอย่างรวดเร็ว จนคงเหลือเพียง 4 พรรค ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม 1983 ตามที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าสถาบันสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการแต่งตั้งคณะรัฐบาลก็คือ พรรคการเมืองนั่นเอง ซึ่งสถานการณ์ทางกฎหมายของพรรคการเมืองรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน 1964 มาตรา 21 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และขอบเขตไว้ว่า

“1. พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการก่อตัวของเจตนารมณ์ทางการเมืองของปวงชน การตั้งพรรคการเมืองย่อมกระทำได้โดยเสรี องค์การของพรรคต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย พรรคต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินให้ประชาชนทราบ

2. ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางวัตถุประสงค์ หรือความประพฤติของสมาชิกของพรรคก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์มีอำนาจพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหพันธ์”²⁵

จากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางกรอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญสรุปได้ดังนี้

²⁵ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญนานาชาติ (งานแปลของสมาวิจัยแห่งชาติ อันดับ 30) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2516) น. 53

1. รัฐธรรมนูญรับรองการมีอยู่ของพรรคการเมือง ตราบใดที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับอยู่ จะต้องมีการเมืองดำรงอยู่เสมอ และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ด้วย กล่าวคือ พรรคการเมืองนอกจากทำหน้าที่ในทางรัฐสภาแล้ว ยังต้องมีหน้าที่เป็นองค์การที่มีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชนด้วย

2. เสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองการจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเสรี สหพันธ์หรือรัฐต่าง ๆ จะออกกฎหมายจำกัดของเขตของการจัดตั้งพรรคการเมือง เช่น กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนต่อทางการ ก่อนจึงจะถือว่าเป็นพรรคการเมือง หรือกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ต้องสังกัดพรรคการเมืองมิได้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน คือขัดรัฐธรรมนูญ และการยกเลิกพรรคการเมืองจะกระทำไม่ได้ แต่โดยคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธ์เท่านั้น ข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้กระทำได้มีเพียง 3 ประการ กล่าวคือ

ก) การจัดระเบียบภายในของพรรคการเมือง จะต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เช่น หัวหน้าพรรคและคณะกรรมการบริหารพรรคในระดับต่าง ๆ จะต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรคตามหลักประชาธิปไตย พรรคจะกำหนดระเบียบให้การเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยวิธีอื่น ๆ ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตย ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ

ข) พรรคการเมืองจะต้องแสดงที่มาของรายได้โดยเปิดเผย ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจในทางการเงิน เพื่อเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง หรือทำให้เจตจำนงทางการเมืองที่แท้จริงของพรรคและของประชาชนเบี่ยงเบนไปตามอิทธิพลทางการเงิน

ค) พรรคการเมืองที่ปรากฏจากวัตถุประสงค์ หรือจากพฤติการณ์ของสมาชิกพรรค มุ่งที่จะกระทบกระทั่งหรือล้มล้างระเบียบอันเป็นรากฐานของระบอบเสรีประชาธิปไตย เช่น มีจุดประสงค์จะให้มีการปกครองในระบอบเผด็จการ หรือมุ่งที่จะเป็นภัยอันตรายต่อการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ถือว่าพรรคการเมืองนั้นขัดรัฐธรรมนูญ

3. กฎหมายรัฐธรรมนูญยอมให้มีการออกกฎหมายพรรคการเมืองได้ โดยกฎหมายพรรคการเมืองที่ออกใช้บังคับจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือรายละเอียดต่าง ๆ ให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงไปถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ

4. ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่า กรณีใดบ้างที่ขัดรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเยอรมัน ค.ศ.1967 ได้บัญญัติถึงฐานะในทางรัฐธรรมนูญและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 3 ความว่า

“1) พรรคการเมืองย่อมเป็นส่วนประกอบอันจำเป็นในทางรัฐธรรมนูญ แห่งรากฐานเสรีประชาธิปไตย พรรคการเมืองได้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของพรรคโดยครบถ้วน อันเป็นหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้หลักประกันด้วยการร่วมมือโดยสม่ำเสมอ และอิสระในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชน

2) พรรคการเมืองร่วมมือในการก่อตั้งเจตจำนงในทางการเมืองของประชาชนในทุกส่วนแห่งชีวิตความเป็นอยู่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองย่อมจะ

- ใช้สิทธิพลเพื่อก่อตั้งสาธารณมติ (มติมหาชน) (Public Opinion)
- จูงใจการสร้างสรรคดีในทางการเมือง และทำให้มีความเข้าใจที่ลึกซึ้งมากขึ้น
- ส่งเสริมการร่วมมือในทางดำเนินการทางการเมืองของประชาชน ต่อชีวิตความเป็นอยู่

อยู่ในทางการเมือง

- สร้างสรรค์พลเมืองที่สามารถให้ยอมรับความรับผิดชอบสาธารณะ
- ร่วมมือโดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้ง สหพันธ์สาธารณรัฐ มลรัฐ และ

เทศบาล

- ใช้สิทธิพลเหนือความเคลื่อนไหวในทางการเมืองในรัฐสภา และรัฐบาล
- พาไปสู่จุดประสงค์ในทางการเมืองตามที่ได้พิจารณาไว้แล้วในกระบวนการก่อตั้ง

เจตจำนงของรัฐ และ

- ดูแลรักษาความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อเนื่องกันระหว่างประชาชน และองค์การของรัฐ

3) พรรคการเมืองจะต้องแสดงจุดประสงค์ของตนในทางการเมืองไว้ในโครงการของตน”

กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันได้ให้คำจำกัดความสำหรับคำว่าพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 अनुมาตรา 1 ประโยคแรกว่า

“พรรคการเมืองคือการรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวร หรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐหากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”

คำจำกัดความตามกฎหมายพรรคการเมืองนี้จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการประกาศให้บุคคลอื่นรู้เท่านั้น (Declaratory Character) ตัวกำหนดความเป็นพรรคการเมือง

(Constitutive Elements) ที่แท้จริงนั้นจะต้องพิจารณาจากกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งอาจมีแง่มุมการพิจารณาได้ดังนี้คือ

1) โดยเหตุที่มาตรา 21 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมายพื้นฐานบัญญัติว่า

“พรรคการเมืองที่มีเป้าหมาย หรือพิจารณาจากพฤติกรรมของสมาชิกแล้วมุ่งที่จะขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นภัยต่อความดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้ตัดสิน เมื่อมีปัญหาว่าพรรคการเมืองใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”

จึงสามารถสรุปในเชิงปฏิเสธได้ว่า ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญไม่เป็นองค์ประกอบของความเป็นพรรคการเมือง เพราะมีฉะนั้นแล้วพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญก็จะไม่เข้าข่ายความเป็นพรรคการเมืองตั้งแต่ต้น ซึ่งจะทำให้บทบัญญัติตามมาตรา 21 อนุมาตรา 2 แห่งกฎหมายพื้นฐานนี้กลายเป็นหมันไป ฉะนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ยังไม่ได้อ่านคำพิพากษา แล้วจะกล่าวอ้างว่าพรรคการเมืองใด ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

2) จากบทบัญญัติมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคแรก แห่งกฎหมายพื้นฐานที่ว่า “พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน” จะทราบถึงภารกิจของพรรคการเมืองที่จะต้องเข้าหาประชาชน ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองเรื่องต่าง ๆ และชี้แจงแนวทางของพรรคที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าภารกิจในการมีส่วนร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองในหมู่ประชาชนจะยุติลง เมื่อการเลือกตั้งได้ผ่านไปแล้ว การสร้างเจตจำนงทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง แล้วพรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมผลักดันในกระบวนการนี้ร่วมกับกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ฉะนั้น การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจึงไม่ใช่เครื่องชี้ความเป็นพรรคการเมือง

สิ่งที่สามารถจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแยกพรรคการเมืองออกจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ คือ การส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของการเข้าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่เดียว แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่พรรคส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งนั้น ไม่จำเป็นจะต้องได้รับการเลือกตั้งให้เข้าไปนั่งในสภา และในเมื่อการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งสาระสำคัญสำหรับการเป็นพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องแสดงความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีบทบาทในสภา โดยการส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายในช่วงระยะเวลาอันสมควร กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน มาตรา 2 อนุมาตรา 2 บัญญัติให้พรรคการเมืองสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพรรคการเมือง หากพรรคนั้นไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี

3) การเข้าร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองนั้น พรรคการเมืองยังจะต้องเข้าไปมีอิทธิพลทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และในรัฐบาลเพื่อนำเอานโยบายของพรรคมาปฏิบัติให้เกิดผล โดยผ่านขั้นตอนการตัดสินใจของรัฐ พรรคการเมืองจึงต่างจากกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ในแง่ที่พรรคการเมืองสามารถเข้าไปมีบทบาทในองค์กรของรัฐได้โดยตรง แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น การที่พรรคการเมืองจะเข้าไปมีที่หนึ่งในสภาหรือในรัฐบาลหรือไม่นั้นไม่ใช่เป็นสิ่งที่กำหนดฐานะความเป็นพรรคการเมือง เพียงแต่ว่าอย่างน้อยพรรคทั้งหลายจะต้องตั้งเป้าหมายที่จะเข้าไปมีที่หนึ่งในสภาหรือในรัฐบาลเท่านั้น

4) เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสำคัญต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองจึงต้องมีความถาวร และมีความสม่ำเสมอในระดับหนึ่ง แม้ว่ากฎหมายพื้นฐานจะประกันเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมือง ซึ่งหมายความว่า การได้สถานภาพของความเป็นพรรคการเมืองนั้นจะมีการวางเงื่อนไขมาจำกัดไม่ได้ แต่การที่กลุ่มการเมืองใดจะมีฐานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้น กลุ่มการเมืองนั้นจะต้องมีคุณสมบัติในแง่ความสม่ำเสมอ เพื่อไม่ให้กลุ่มที่มีลักษณะชั่วคราวเข้าเกณฑ์ตามนิยามของพรรคการเมืองด้วย แต่ในขณะเดียวกันเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะต้องไม่กีดขวางการตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่ด้วย เกณฑ์ที่ว่านี้ก็คือ กลุ่มการเมืองที่จะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้นจะต้องมีการจัดองค์กร กล่าวคือจะต้องมีคณะกรรมการกลางของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาคซึ่งสาขาพรรคเหล่านี้ก็ต้องมีคณะกรรมการเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน และเป็นพื้นฐานในการแสวงหาสมาชิก

ทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องของการเมืองระดับประเทศ ฉะนั้นศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐจึงเคยมีคำพิพากษา ซึ่งตัดสินว่า กลุ่มการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เฉพาะในการเลือกตั้งองค์กรปกครองตนเองในระดับจังหวัดเท่านั้นไม่ถือว่าเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสถานภาพของกลุ่มนั้น ๆ ว่าจะมีการจัดองค์กรอย่างไรหรือไม่ หรือมีบทบาทมากน้อยเพียงใด

สถานภาพทางกฎหมายของพรรคการเมืองในประเทศสหพันธรัฐเยอรมันถือว่า พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวทางการเมืองของประชาชนซึ่งสามารถกระทำได้โดยเสรี กลุ่มการเมืองที่จะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้จะต้องมีการจัดองค์กรของพรรคในระดับต่าง ๆ กว้างขวางมากพอ เพื่อให้การดำเนินงานของพรรคมีหลักประกัน และการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนต่อทางราชการ และกฎหมายมิได้กำหนดฐานะของพรรคการเมืองให้เป็นนิติบุคคล แต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 มาตรา 3 ได้บัญญัติ

รับรองการใช้สิทธิและหน้าที่ของพรรคการเมืองไว้ความว่า “พรรคการเมืองอาจฟ้องหรือถูกฟ้องได้ บทบัญญัติอันเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่สมาคมท้องถิ่นในระดับสูงสุด ถ้าหากข้อบังคับของพรรคการเมืองได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” นอกจากนี้ยังได้กำหนดเนื้อหาสาระที่สำคัญทั้งในเรื่องการตั้งพรรค อำนาจหน้าที่ของพรรค ชื่อพรรค หลักความเสมอภาคในพรรค กฎเกณฑ์ภายในของพรรค การเงินของพรรค การชำระบัญชีและการยุบพรรค

นอกเหนือจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ค.ศ.1967 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองทั้งในส่วนของกฎหมายแพ่งทั่วไป เนื่องจากพรรคการเมืองคือการรวมตัวกันของบุคคลแบบหนึ่ง จึงอยู่ภายใต้บังคับของตามประมวลกฎหมายแพ่งทั่วไป เช่นเดียวกับการรวมตัวของบุคคลในลักษณะอื่นๆ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์พื้นฐานเข้าเงื่อนไข จึงจะมีความสามารถตามกฎหมาย และอาจถูกตรวจสอบได้ นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ยังมีในส่วนกฎหมายมหาชนด้วย กฎหมายเลือกตั้งที่กำหนดเรื่องผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง หรือกฎหมายภาษีรายได้ ที่กำหนดเรื่องการแจ้งรายรับของพรรค โดยเฉพาะเรื่องการรับบริจาค และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ศาลรัฐธรรมนูญที่กำหนดเรื่องการยุบพรรค และเรื่องพิจารณาความสามารถของพรรคการเมือง เป็นต้น²⁶

2.3.1.3 การยุบพรรคการเมือง

ในส่วนของกรณียุบพรรคการเมืองนั้น แต่เดิมรัฐธรรมนูญไวมาร์ได้บัญญัติกรณีที่ยุบพรรคการเมืองได้เพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ กรณีที่พรรคการเมืองกระทำผิดต่อกฎหมายอาญา โดยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจรัฐ ทำให้ไม่สามารถจัดการกับบุคคลที่ใช้วิถีทางประชาธิปไตยเพื่อเข้ามามีอำนาจในรัฐบาลและล้มล้างระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็มีกรณีตัวอย่างเช่น การขึ้นสู่อำนาจของพรรคนาซีภายใต้การนำของฮิตเลอร์ ดังนั้นเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว กฎหมายพื้นฐานจึงกำหนดไว้ในมาตรา 21 อนุมาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า

“ไม่ว่าจะโดยเป้าหมายของพรรค หรือเมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมของบรรดาผู้ที่ฝึกฝนในพรรคแล้ว พรรคการเมืองใดมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวางการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตยหรือเป็นภัยต่อการดำรงคงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน พรรคการเมืองนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้พิจารณาพิพากษาปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญนี้”

²⁶ สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 2

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดองค์ประกอบของความผิดที่ถือว่าเป็นการกระทำของพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และมอบอำนาจในการพิจารณาพิพากษาให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เป็นผู้วินิจฉัยว่า การกระทำนั้นเข้าองค์ประกอบที่บัญญัติว่าเป็นความผิดหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เคยตัดสินว่า แม้พรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์กซ์และเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ก็มีได้หมายความว่า การกระทำดังกล่าวจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่หากพรรคการเมืองนั้นได้ลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้ หรือมีท่าทีที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบอบการปกครองที่มีอยู่ ดังนี้จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ²⁷ เพราะถือว่าการกระทำดังกล่าวได้กระทำลงไปโดยมีเจตนาที่จะทำลายคุณค่าและหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มิใช่เฉพาะบทบัญญัติปลีกย่อยบทใดบทหนึ่งเท่านั้น และมีเพียงคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้นที่จะสั่งให้ยกเลิกพรรคการเมืองได้

การมีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์อาจแสดงออกโดยการประกาศนโยบาย การกำหนดแผนการ การปราศรัยของผู้นำพรรค การทำให้ปรากฏในการฝึกอบรมหรือการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของพรรค หรือการพิมพ์ข้อความในหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ในส่วนของกิจกรรมที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น หมายความว่ารวมถึงการงดเว้นด้วยการกระทำด้วย สำหรับเรื่องการกระทำของบุคคล กฎหมายรัฐธรรมนูญใช้คำว่า ผู้เกี่ยวข้องที่สื่อความหมายถึงผู้ที่ศรัทธาในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรค ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าสมาชิกพรรคที่จะเป็นผลให้พรรคอาจต้องรับผิดชอบและถูกยุบเพราะกิจกรรมของบุคคลที่เกี่ยวข้อง หากกระทำการไปตามวัตถุประสงค์ของพรรคหรือในเรื่องที่เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบในที่นี้ หมายความว่ารวมถึงกรณีที่ผู้มีสิทธิทำการแทนพรรคกระทำการในนามพรรคในสิ่งที่ป็นศัตรูกับความเป็นประชาธิปไตยรวมทั้งกรณีที่พรรคการเมืองไม่หลีกเลี่ยงการกระทำของบุคคลเหล่านั้นด้วย

หากจะกล่าวโดยละเอียด การกระทำของผู้เกี่ยวข้องผูกพันกับพรรคที่จะทำให้พรรคต้องถูกยุบพรรค หมายถึงกรณีที่พรรคมีส่วนร่วมรู้เห็นและมีบทบาทที่จะทำให้เกิดการกระทำนั้น ซึ่งได้แก่ การกระทำของพรรค โดยเฉพาะการกระทำจากส่วนที่มีอำนาจหน้าที่บริหารพรรค หน่วยงานการพิมพ์ หรือทำหนังสือของพรรค รวมทั้งสาขาย่อยของพรรค สำหรับการกระทำของบุคคลที่อยู่นอกเส้นทางเพียงบางคนไม่เพียงพอให้พรรคต้องร่วมรับผิดชอบ

²⁷ BVerfGE 5, 85 (141) อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, น.163

สำหรับคำว่า หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเสรีที่ได้รับการคุ้มครองนี้ หมายถึง การกำหนดให้อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน การเคารพการกำหนดเจตจำนงของรัฐโดยประชาชนที่เป็นเสียงส่วนใหญ่ การคุ้มครองหลักประกันเสรีภาพและความเสมอภาค การประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในลักษณะต่างๆ การยึดมั่นในหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้ หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเสรี ยังหมายความรวมถึง หลักประกันในการมีพรรคการเมืองหลายพรรค หลักความเสมอภาคระหว่างพรรคการเมือง และหลักการเคารพสิทธิของพรรคฝ่ายค้าน

หลักประกันในการมีพรรคการเมืองหลายพรรค ถือเป็นหลักประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อเป็นทางเลือกที่แท้จริงแก่ประชาชน หากหลักการนี้จะถูกระงับ รัฐอาจต้องใช้มาตรการบางประการเข้าดูแล เช่น การห้ามพรรคการเมืองยุบพรรคตนเอง หากการยุบพรรคจะทำให้เหลืออยู่พรรคเดียว หรือการให้การสนับสนุนทางการเงินให้พรรคการเมืองต่างๆ สามารถดำรงอยู่ได้

ส่วนขั้นตอนในการยุบพรรคการเมืองนั้นจะกระทำได้ยากกว่าการยุบสมาคมต่างๆ ไปตามกฎหมายว่าด้วยสมาคม ที่หากเข้าเงื่อนไข ก็ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐหรือสหพันธรัฐที่จะสั่งได้เลย ตามข้อยกเว้นในเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 9 วรรคสอง แต่การยุบพรรคการเมืองทำได้ยากกว่าเพราะต้องยื่นคำร้องจากรัฐบาล สภาผู้แทน หรือวุฒิสภา รวมทั้งในบางกรณีเป็นอำนาจของรัฐบาลมลรัฐเท่านั้น โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งมีมติขององค์กรคณะของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญจะต้องได้สองในสาม จึงจะสามารถยุบพรรคได้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 21 วรรคสอง และกฎหมายว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐตัดสินว่าพรรคใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผลคือพรรคการเมืองจะถูกสั่งห้าม และพรรคจะต้องถูกยุบหรือยุบตัวเองไปโดยปริยาย ซึ่งหมายความว่าพรรคจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อีก ผลของการมีคำสั่งห้ามพรรคการเมืองจะมีไปถึงการถูกคัดชื่อออกจากทะเบียนพรรคการเมือง การเสียสิทธิของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานะการณเป็นสมาชิกพรรค การเสียสิทธิของผู้ที่อยู่ในบัญชีรายชื่อ การห้ามตั้งองค์กรอื่นมาแทนที่พรรคที่ถูกยุบ รวมถึงการยึดทรัพย์สินของพรรคเพื่อนำไปใช้ประโยชน์สาธารณะด้วย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดีต่อไป

ก่อนที่จะมีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีพรรคการเมืองที่ถูกสั่งให้ยุบพรรค คือ พรรคของฮิตเลอร์ในช่วงสาธารณรัฐที่ 1 เคยถูกศาลสูง และศาลระดับมลรัฐออกคำสั่งห้าม ยกเว้นศาล

ในมลรัฐบาวาเรีย ที่ไม่ยอมแตะต้องพรรคของฮิตเลอร์ ต่อมาหลังจากที่ได้มีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองจำนวน 2 พรรค คือ พรรคสังคมนิยม ซึ่งเป็นพรรคที่ก่อตั้งสืบเนื่อง จากพรรคนาซี โดยเรียกตนเองว่าเป็นพรรคสืบนโยบายพรรคนาซี ที่มีลักษณะเผด็จการ ต่อต้าน ระบบรัฐสภา และความคิดเรื่องเชื้อชาตินิยมรุนแรง ในปีค.ศ. 1952 และพรรคคอมมิวนิสต์ ในปี ค.ศ. 1956

ในปี ค.ศ. 2001 ได้มีการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ยุบพรรคชาติประชาธิปไตย (Nationaldemokratischen Partei Deutschlands-NPD) ซึ่งเป็นพรรคอุดมการณ์ขวาจัดที่อาจ เรียกได้ว่าเป็นพวกนาซีใหม่ โดยพรรคมีกิจกรรมที่เป็นภัยหลายประการ เช่น การวางระเบิดกลุ่ม คนยิวที่อพยพมาจากรัสเซีย ซึ่งทั้งรัฐบาล สภาผู้แทน หรือวุฒิสภาต่างยื่นคำร้องขอให้ศาล รัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค แต่มีการออกเสียงข้างน้อยของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสามคน จากสิบคนขององค์คณะที่ 2 ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้เสียงไม่ถึงสองในสามตามจำนวนที่ กฎหมายกำหนด ในปัญหาเรื่องกระบวนการผิดพลาด เกี่ยวกับเรื่องที่สายสืบของหน่วยคุ้มครอง รัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับพรรคนั้น เป็นผลให้คดีถูกแขวนไปในปีค.ศ. 2003 ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญ มิได้วินิจฉัยในเนื้อหาของเรื่องโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพรรค จนถึง ปัจจุบัน ยังมีความพยายามยื่นคำร้องใหม่ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้ยุบพรรคดังกล่าว โดยเฉพาะเมื่อพรรค NPD ได้รับเลือกตั้งในระดับมลรัฐในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งในปี ค.ศ. 2007 ก็มีการ ตั้งกลุ่ม “No-NPD” ในภาคประชาสังคมเพื่อเรียกร้องให้มีการยุบพรรคอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินการของพรรคการเมืองยังอยู่ภายใต้บังคับของ กฎหมายทั่วไปเช่นเดียวกับการรวมตัวของสมาคมต่างๆ ซึ่งอำนาจควบคุมดูแลเป็นของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น จึงอาจมีบางกรณีที่พรรคการเมืองบางพรรคกระทำผิด ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และอาจถูกห้ามดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยการมีคำร้องขอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่งยุบพรรค เช่น พรรคชาตินิยมขวาจัด ในปีค.ศ. 1992 พรรคแรงงานของกลุ่มชาวเคิร์ด ในปีค.ศ. 1993 และพรรคแรงงานอิสระ ในปี ค.ศ. 1995

นอกจากนี้ยังมีข้อที่น่าสังเกตว่า นอกจากการถูกลงโทษตัดสิทธิทางการเมืองตาม กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมืองข้างต้นแล้ว พรรคการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาจต้องรับผิดชอบทางอาญาด้วย หากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเรื่องนี้จำเป็นต้อง มีความคุ้มครองทางอาญาเข้ามา เพราะถือเป็นเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อระบอบประชาธิปไตย ซึ่งความผิดอาญาปรากฏตามกฎหมายต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 84 และมาตรา

85 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองมาตรา 33 หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วย
สมาคม มาตรา 8 เป็นต้น

2.3.2 ประเทศอังกฤษ

2.3.2.1 สภาพของพรรคการเมือง

กำเนิดพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษนั้นเริ่มต้นขึ้นในช่วง ค.ศ. 1640 - 1660
ในขณะนั้นการปกครองของประเทศอังกฤษประกอบไปด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาขุนนาง (House of
Lords) ซึ่งมีสมาชิกสภาเป็นพวกชนชั้นขุนนางและเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และสภาสามัญชน
(House of commons) มีสมาชิกสภาเป็นพวกเจ้าของที่ดินรายย่อย ขุนนางชั้นรองลงมา และ
พ่อค้าคหบดี ซึ่งได้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภาอย่างรุนแรง ทำให้เกิดการ
รวมกลุ่มของกลุ่มการเมืองในรัฐสภาเพื่อต่อสู้ช่วงชิงอำนาจในรัฐสภา โดยแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม
ได้แก่ กลุ่มวิก (Whig) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่ กลุ่มที่ไม่ยอมรับนิยายเชิร์ช
ออฟ อิงแลนด์ และพ่อค้า โดยกลุ่มวิกจะมีอุดมการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม
ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ต่อต้านนโยบายการล่าอาณานิคมของจักรวรรดิ
นิยม และกลุ่มทอรี (Tory) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากบรรดาขุนนาง เจ้าของที่ดินที่มีความเกี่ยวพัน
กับสถาบันกษัตริย์อย่างใกล้ชิด กลุ่มนิกายศาสนาเชิร์ช ออฟ อิงแลนด์ กลุ่มเกษตรกร สนับสนุน
ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี แต่ในด้านการเมืองนั้นกลุ่มทอรียังไม่มีความคิดก้าวหน้ามากนักเมื่อ
เทียบกับกลุ่มวิก อีกทั้งยังสนับสนุนให้มีการขยายอาณานิคมอีกด้วย

แม้การรวมกลุ่มในช่วงแรกจะเป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลที่มีแนวความคิดทาง
การเมืองที่คล้ายคลึงกันแต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่อาจถือได้ว่าเป็นพรรคการเมืองเช่นในปัจจุบัน
เนื่องจากเป็นการรวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่คนในกลุ่มมีร่วมกัน แต่กลุ่มดังกล่าวกลับ
ไม่มีหลักการหรืออุดมการณ์ร่วมกันแต่อย่างไรทำให้การจัดองค์กรพรรคการเมืองยังไม่เกิดขึ้น แต่
เมื่อระยะเวลาได้ผ่านไปช่วงหนึ่ง การที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้มาพบปะและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้เห็นว่าพวกตนมีแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวในทิศทาง
เดียวกัน จึงได้มีการรวมกลุ่มเป็นกลุ่มการเมืองที่มีความสัมพันธ์มากขึ้น และเริ่มมีความแตกต่าง
กันทางความคิดของกลุ่มการเมืองในแต่ละกลุ่ม

กลุ่มวิกและกลุ่มทอรีได้มีการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างกัน และได้มี
การผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเข้ามามีอำนาจในทางการเมือง โดยในช่วงปี ค.ศ. 1832 ซึ่งเป็นช่วงที่

กลุ่มวิกมีอำนาจนั้น ได้ออกกฎหมายขยายสิทธิการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เรียกว่า Reform Act 1832²⁸ (The Representation of the People Act 1832) มีสาระสำคัญในการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จากเดิมที่ให้สิทธิเฉพาะเจ้าของที่ดินเท่านั้น แต่เมื่อมีการออก Reform Act 1832 แล้ว ทำให้มีการขยายสิทธิให้แก่ผู้เช่าที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดิน โดยกำหนดจำนวนทรัพย์สินที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการมีสิทธิไม่สูงมาก ทำให้ชนชั้นกลาง และชนชั้นกลางชั้นต่ำสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการขยายสิทธิดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมไปถึงชนชั้นกรรมมาชีพ แต่ก็ทำให้มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5 เป็นร้อยละ 7.1 ของประชากรชาวเยอรมันทั้งหมด หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 700,000 คน ทำให้พรรคการเมืองได้ปรับตัวเป็นสถาบัน มีการจัดองค์กรของพรรคการเมืองสมัยใหม่ขึ้น กลุ่มทอริได้เปลี่ยนชื่อกลุ่มเป็น พรรคคอนเซอร์เวตีฟ (Conservative Party) มีนโยบายทางเศรษฐกิจแบบเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงภายในพรรคคอนเซอร์เวตีฟในปี ค.ศ.1846 เนื่องจากสมาชิกในพรรคเกิดความขัดแย้งทางด้านความคิดเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี และปัญหาการยกเลิกกฎหมายคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร (Corn Law) ทำให้เซอร์ โรเบิร์ต พีล (Sir Robert Peel) ได้นำสมาชิกในกลุ่มของตนไปร่วมกลุ่มวิกซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น พวกกลุ่มผู้แทนราษฎรจากไอร์แลนด์ พวกราดิคัล (Radical) และพวกพ่อค้านักอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ทำให้กลุ่มวิกเข้มแข็งขึ้น และในปี ค.ศ.1851 กลุ่มวิกได้เปลี่ยนชื่อเรียกเป็น พรรคลิเบอรัล (Liberal Party)

ต่อมาในปี ค.ศ. 1867 ได้มีการขยายสิทธิเลือกตั้งแก่ชนชั้นกรรมมาชีพและชนชั้นกลางชั้นต่ำทำให้มีจำนวนประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ทำให้พรรคการเมืองต้องมีการปรับตัวมากขึ้น โดยมีการจัดตั้งองค์กรของพรรคให้ครอบคลุมเขตเลือกตั้งที่เพิ่มขึ้นให้มากที่สุด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคของตน และได้มีการจัดตั้งสมาคมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มาลงทะเบียนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์แก่สมาชิก โดยเริ่มจากสมาคมลิเบอรัลแห่งเมืองเบอร์มิงแฮม และต่อมาพรรคคอนเซอร์เวตีฟได้ดำเนินรอยตามจนทำให้สมาคมเพื่อลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้กลายเป็นองค์กรสาขาพรรคที่ทำหน้าที่สนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งประจำเขตเลือกตั้งภายในประเทศ นอกจากนี้พรรคคอนเซอร์

²⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2527) น.46 - 47

เวตีฟยังได้จัดตั้ง “สหภาพสมาคมของคอนเซอร์เวตีฟระดับชาติ” (The National Union of Conservative and Constitutional Associations) ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางของพรรคขึ้น กระทั่งปี ค.ศ. 1871 – 1872 ผู้นำพรรคคอนเซอร์เวตีฟชื่อดิสเรลีย์ (Disraeli) ได้จัดตั้งสำนักงานกลาง (Central Office) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของพรรคขึ้น การจัดองค์การของพรรคอย่างมีประสิทธิภาพทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติเช่นนี้ทำให้พรรคคอนเซอร์เวตีฟได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1874 ส่วนพรรคลิเบอรัลก็ได้จัดตั้ง “สมาพันธ์ของพรรคระดับชาติ” (National Liberal Federation) ตามแบบ Central Office ของพรรคคอนเซอร์เวตีฟในปี ค.ศ. 1877 แต่แนวคิดของทั้งสองพรรคจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พรรคคอนเซอร์เวตีฟได้มอบอำนาจให้หัวหน้าพรรคเป็นผู้ตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของพรรค แต่พรรคลิเบอรัลจะให้สมาชิกของพรรคเป็นผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายของพรรคเอง

แม้กฎหมายเลือกตั้งที่ได้แก้ไขในปี ค.ศ. 1867 จะได้มีการขยายสิทธิการเลือกตั้งให้กว้างขวางขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมประชากรของชาวเยอรมันส่วนใหญ่ จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งอีกในปี ค.ศ. 1884 (The Franchise Act 1884) และในปี ค.ศ. 1885 (The Redistribution of Seat Act 1885) ทำให้มีการขยายสิทธิเลือกตั้งแก่พลเมืองที่เป็นชายมากขึ้น และลดคุณสมบัติการมีทรัพย์สินให้เหลือจำนวนน้อยลง และมีการจัดสรรผู้แทนให้สอดคล้องกับจำนวนประชากรของแต่ละเมืองและท้องถิ่น โดยจำนวนผู้แทนจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในชุมชนนั้น ๆ

ในช่วงระยะเวลานี้ พรรคลิเบอรัลเริ่มเกิดความขัดแย้งภายในพรรค โดยกลุ่มสหพันธ์กรรมกร (Trade Unions) ซึ่งรวมอยู่ในพรรคลิเบอรัลเริ่มมีการเคลื่อนไหวที่จะแยกตัวออกมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1893 กลุ่มนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสังคมนิยม ประกอบกับกฎหมายเลือกตั้งปี 1867 ได้ให้สิทธิแก่ชนชั้นกรรมาชีพในการมีสิทธิเลือกตั้ง กลุ่มสหพันธ์กรรมกรจึงมีความต้องการจะยกระดับความเป็นอยู่ของชนชั้นกรรมาชีพ และต้องการจะมีผู้แทนของตนในรัฐสภา ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการผนึกกำลังกันจัดตั้งคณะกรรมการตัวแทนของชนชั้นกรรมาชีพ จนถึงปี ค.ศ. 1900 พรรคลิเบอรัลได้ตกลงที่จะแบ่งที่นั่งในรัฐสภาให้ และในปี ค.ศ. 1906 กลุ่มตัวแทนกรรมกรได้รับเลือกตั้งเข้าไปในรัฐสภาถึง 26 ที่นั่ง จึงได้ประกาศแยกตัวจากพรรคลิเบอรัล มาตั้งพรรคของตนเองโดยใช้ชื่อว่า พรรคเลเบอร์ แต่ในช่วงแรกพรรคเลเบอร์มีสมาชิกพรรคเป็นจำนวนน้อย และจำกัดอยู่เพียงบางพื้นที่เท่านั้น จนกระทั่งมีการประชุมใหญ่ปี ค.ศ. 1918 นายเฮนเดอร์สัน ผู้นำพรรคเลเบอร์ได้เสนอแผนการให้พรรคเลเบอร์เปิดรับสมาชิกจากบุคคลทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะสมาชิกที่เป็นสหพันธ์กรรมกรและองค์กรที่ขึ้นกับสหพันธ์กรรมกรเท่านั้น เพื่อที่จะทำให้พรรคเลเบอร์เป็นพรรค

ระดับชาติที่แท้จริง และด้วยการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นในเขตเลือกตั้ง และส่งตัวแทนพรรคสมัครเข้าแข่งขันเป็นจำนวนมาก ทำให้พรรคเลเบอร์เริ่มเป็นที่นิยมของประชาชนมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1924 พรรคเลเบอร์มีสมาชิกที่ได้รับเลือกเข้าไปเป็นผู้แทนในรัฐสภามากกว่าพรรคคลิเบอรัลเกือบสองเท่า ทำให้มีบทบาททางรัฐสภาและการเมืองเพิ่มมากขึ้น จนหลังปี ค.ศ. 1926 ได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในการคานอำนาจของฝ่ายอนุรักษนิยมซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายนายทุน ขณะเดียวกันชนชั้นกรรมาชีพก็ได้มีความเข้มแข็งขึ้นจนสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานทำหน้าที่เป็นตัวแทนชนชั้นกรรมาชีพในสาขาอาชีพต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการให้ความสนับสนุนพรรคเลเบอร์ และด้วยการสนับสนุนของชนชั้นกรรมาชีพนี้เองทำให้สมาชิกของพรรคเลเบอร์ได้รับเลือกเข้าเป็นผู้แทนในรัฐสภาเป็นจำนวนมากและทำให้สามารถเข้ามามีอิทธิพลเหนือกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม จนกลุ่มนายทุนต้องยอมที่จะปรับปรุงสวัสดิการของชนชั้นกรรมาชีพให้ดียิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสถานที่ทำงาน สวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่กรรมกรมากขึ้น กฎหมายแรงงานได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ช่องว่างระหว่างนายทุนกับชนชั้นกรรมาชีพได้แคบลง และในภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ความนิยมของพรรคคลิเบอรัลได้เสื่อมถอยลงเป็นอันมาก ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับพรรคคอนเซอ์เวทิฟ และพรรคเลเบอร์ได้ การแข่งขันทางการเมืองนับแต่นั้นมาจึงเป็นการแข่งขันระหว่างพรรคคอนเซอ์เวทิฟ และพรรคเลเบอร์เพียงสองพรรค ส่วนพรรคการเมืองอื่น ๆ เช่นพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย พรรคชาตินิยมสกอต พรรคเฟลด์ซิมู พรรคชาตินิยมเวลส์ เป็นต้น ก็ยังคงมีอยู่เพียงแต่พรรคดังกล่าวมีบทบาททางการเมืองน้อยมาก สาเหตุที่ทำให้เกิดระบบ 2 พรรค มีหลายประการ คือ

1) การต่อสู้หรือการขัดแย้งทางการเมืองในอดีตมีอิทธิพลต่อการกำหนดระบบพรรคการเมืองอังกฤษให้พัฒนาเป็นระบบสองพรรค กล่าวคือ พวกอนุรักษนิยมเดิมส่วนมากเป็นขุนนางมีแนวความคิดที่จะให้กษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจสำคัญ ๆ ส่วนพวกเสรีนิยมต้องการให้อำนาจสำคัญ ๆ อยู่ที่รัฐสภา จึงผลักดันให้เกิดพรรคการเมืองใน 2 แนวความคิดนี้

2) การใช้ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก (แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน) ซึ่งเป็นการขจัดพรรคที่ 3 ไปในตัวเพราะประชาชนสามารถเลือกผู้สมัครได้เพียงคนเดียว ฉะนั้นก็ต้องเลือกคนจากพรรคที่มีโอกาสมากที่สุด จึงทำให้พรรคเล็กถูกลิดรอนสิทธิไปเรื่อย ๆ กล่าวคือ วิธีการเลือกตั้งแบบนี้คะแนนเสียงข้างมาก เป็นเครื่องกระตุ้นให้มีการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เพราะผู้ที่มีผลประโยชน์และมีแนวคิดทางการเมืองใกล้เคียงกันจะรวมตัวกันแทนที่จะเข้า

แข่งขันต่อสู้กันเอง เป็นเหตุให้คะแนนเสียงต้องกระจัดกระจาย เป็นการเสียเปรียบคู่ต่อสู้ที่มีความคิดทางการเมืองเป็นอย่างอื่น

3) การที่รัฐบาลมีสิทธิยุบสภาเป็นเหตุหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดการรวมตัวกันในสภาเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่สนับสนุนและกลุ่มที่คัดค้านรัฐบาล เพื่อสะดวกแก่การวินิจฉัยของรัฐบาลในการที่จะยุบสภาหรือไม่

ระบบสองพรรคแบบในอังกฤษกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่สร้างเสถียรภาพทางการเมืองและประสิทธิภาพของการบริหารมากกว่าระบบที่มีหลายๆ พรรค ในระบบที่มีหลายๆ พรรคนั้นรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นย่อมเป็นรัฐบาลผสมหลายๆ พรรคโอกาสในการเกิดความขัดแย้งในการดำเนินนโยบายซึ่งต่างพรรคต่างกำหนดจึงมีสูง ในขณะที่ระบบพรรคเดียวก็ขาดฝ่ายค้านในการถ่วงดุลอำนาจจะทำให้เกิดเผด็จการได้ง่าย ระบบสองพรรคจึงเป็นระบบที่มีความพอดีที่ทำให้เกิดเสถียรภาพด้วยการมีฝ่ายค้านเพื่อคานอำนาจและตรวจสอบ และสามารถควบคุมวินัยสมาชิกได้เป็นอย่างดีด้วย

2.3.2.2 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษได้ถือกำเนิดมาจากจารีตประเพณีที่ประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา โดยไม่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรออกมาเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ให้กับพรรคการเมืองแต่อย่างใด จึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบพรรคการเมืองแต่อย่างใด

2.3.3 ประเทศฝรั่งเศส

2.3.3.1 สภาพของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศสมีที่มาจากความขัดแย้งระหว่างชนชั้นและอุดมการณ์ระหว่างชนชั้นขุนนางกับชนชั้นกลาง โดยชนชั้นขุนนางจะมีทรัพย์สินคือที่ดิน มีอำนาจทางการทหารและสังคม ส่วนชนชั้นกลางซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพค้าขายจะมีอำนาจทางการค้าและด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้การค้าเจริญขึ้นมาก พวกชนชั้นกลางจึงร่ำรวยและได้รับโอกาสทางการศึกษามากขึ้น แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ไม่สามารถทำให้ชนชั้นขุนนางยอมรับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าวได้ โดยชนชั้นขุนนางไม่ยอมที่จะละสิทธิพิเศษอันได้มาแต่กำเนิด ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างชนชั้น

ขึ้นมา และนำไปสู่การปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการต่อสู้ระหว่างพวกอนุรักษนิยม และพวกเสรีนิยม

พวกเสรีนิยมเป็นตัวแทนของชนชั้นกลาง ได้รับการสนับสนุนจากพวกปัญญาชนซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตั้งลัทธิเสรีนิยม ส่วนพวกอนุรักษนิยมเป็นตัวแทนของพวกชนชั้นขุนนาง ได้รับการสนับสนุนจากชาวนาที่อยู่ในชนบท

ต่อมาเมื่อโรงงานอุตสาหกรรมตามเมืองต่าง ๆ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ชนชั้นกรรมมาชีพจึงเริ่มมีความสำคัญมากขึ้นก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเป็นพวกสังคมนิยม การต่อสู้ระหว่างชนชั้นจึงเริ่มเปลี่ยนจากเดิมเป็นการต่อสู้ระหว่างพวกกรรมกรกับนายทุนแทน

นับแต่ปี ค.ศ.1830 เริ่มมีการรวมกลุ่มของพวกหัวรุนแรงกระทำการต่อต้านพระเจ้าหลุยส์ฟิลลิป และสนับสนุนราชวงศ์ Bourbon โดยเรียกกลุ่มนี้ว่า Legitimistes ซึ่งเป็นพวกชาตินิยมต่อต้านระบบสาธารณรัฐ ส่วนอีกกลุ่มซึ่งไม่ใช่พวกหัวรุนแรงหรือเรียกว่า กลุ่ม Orléonistes ในปี ค.ศ.1783 กลุ่มนี้ยอมรับการจัดตั้งสาธารณรัฐเป็นการชั่วคราว และมีแนวโน้มที่จะเข้ากับพวกเสรีนิยมที่ไม่รุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้แล้วยังมีกลุ่มที่สาม ได้แก่ กลุ่ม Bonapartistes มีแนวคิดใกล้เคียงกับกลุ่ม Legitimistes

สำหรับพรรคเสรีนิยมได้มีการแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ เสรีนิยมหัวรุนแรงเรียกว่า Jacobin และเสรีนิยมไม่รุนแรงซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม เรียกว่า Girondin และ Thermidoriens หลังปี ค.ศ.1870 แนวโน้มทั้งสองได้ก่อให้เกิดพวก Progressistes กับพวก Radicaux ในปี ค.ศ. 1900 พวก Progressistes แยกแยกกันโดยฝ่ายขวาเข้าไปรวมกลุ่มกับพวกอนุรักษนิยมภายใต้ชื่อพรรคว่า Federation Republicaine ส่วนพวกฝ่ายซ้ายยังคงตั้งตัวเป็นอิสระโดยใช้ชื่อพรรคว่า Alliance Democratique ต่อมาในปี ค.ศ.1945 Federation Republicaine ได้รวมกลุ่มกับ Alliance Democratique และเปลี่ยนชื่อพรรคเป็น Independants ส่วนพวก Radicaux นั้นยังแยกตัวโดดเดี่ยว และอยู่ในฐานะที่จะต้องเลือกว่าจะรวมกับพวกสังคมนิยมในพรรค Federation de la gauchedemocrate et Socialiste หรือเข้าร่วมกับพวก Independants และ Mouvement Republicain Populaire ในชื่อพรรค "Centre Democraté"

ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายซ้ายได้รวมกลุ่มโดยใช้ชื่อพรรค S.F.I.O. (Section française de L' Internationale ouvriere) แต่การรวมกันของพรรคสังคมนิยมก็รวมตัวกันอยู่ได้ไม่นาน ในปี ค.ศ. 1920 พวกหัวรุนแรงแยกออกมาตั้งพรรค Communiste ส่วนพวกนิยมการปฏิรูปยังคงอยู่ในพรรค S.F.I.O. เช่นเดิม

นอกจากนี้แล้วในขณะนั้นแต่ละพรรคยังมีความแตกแยกในเรื่องของแนวคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองประเทศ โดยพรรคอนุรักษนิยมเริ่มมีความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาตัวบุคคลที่จะขึ้นครองราชย์ อย่างไรก็ตามหลังปี ค.ศ.1875 เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่าระบอบกษัตริย์ไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้อย่างแน่นอน จึงเริ่มมีการยอมรับระบอบสาธารณรัฐ และได้เข้ามารวมกลุ่มอยู่ในพรรค Federation Republicaine ระหว่างปี ค.ศ.1920 ถึงปี ค.ศ.1940 ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังปรากฏว่าความเชื่อในระบอบกษัตริย์ของกลุ่มนี้ยังคงมีอยู่โดยสามารถพิจารณาได้จากการให้การสนับสนุนรัฐประหาร ค.ศ.1958 และสาธารณรัฐที่ 5 ในระยะต้น ๆ

ส่วนพรรคเสรีนิยมได้มีความขัดแย้งของสมาชิกพรรคอันมีสาเหตุมาจากความเชื่อในระบอบการปกครอง โดยมีทั้งกลุ่มที่นิยมในระบอบสาธารณรัฐ นิยมในระบอบจักรวรรดิ และกลุ่มที่นิยมในระบอบกษัตริย์เสรีตามแบบฉบับของประเทศอังกฤษ ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวได้หมดไปภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 โดยมีแนวคิดที่ตรงกันและเห็นชอบด้วยกับการปกครองประเทศในระบอบสาธารณรัฐ

อย่างไรก็ตามความยุ่งยากในทางการเมือง การปกครองในประเทศฝรั่งเศสก็หาได้จบสิ้นไม่ กล่าวคือหลังจากที่ปัญหาเกี่ยวกับระบอบการปกครองได้หมดสิ้นไป โดยชาวฝรั่งเศสส่วนใหญ่เห็นพ้องที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้ระบอบสาธารณรัฐ ปัญหาใหม่ก็ได้เกิดขึ้นนั่นก็คือการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1875 – 1940) ได้มีรัฐบาลด้วยกันทั้งหมดกว่า 100 ชุด โดยเฉลี่ยแล้วรัฐบาลชุดหนึ่งอยู่ในอำนาจได้ประมาณ 8 เดือน สำหรับสาธารณรัฐที่ 4 นั้นก็ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน ปรากฏชั่วระยะเวลา 12 ปีของสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946 – ค.ศ. 1958) มีรัฐบาลถึง 20 กว่าชุดด้วยกัน ทั้งนี้เพราะระบบพรรคการเมืองของฝรั่งเศสไม่มีความเข้มแข็ง คือเป็นระบบหลายพรรคที่มีแต่ความแตกแยกและอ่อนแอ ในสภาผู้แทนไม่อาจจะหาเสียงข้างมากที่มั่นคงและเป็นปีกแผ่นจากพรรคหนึ่งพรรคใดได้ รัฐบาลซึ่งต้องมาจากสภาและรับผิดชอบต่อสภา ก็ต้องเป็นรัฐบาลผสมจากหลายพรรคหรือไม่ก็เป็น รัฐบาลฝ่ายข้างน้อยในสภา ระบบพรรคการเมืองหลายพรรคทำให้การยุบสภาซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารไม่อาจใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้ อีกประการหนึ่งคือสาธารณรัฐที่ 4 ได้จัดระเบียบอำนาจทางการเมืองการปกครองในลักษณะที่ต้องทำให้รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนมีอำนาจที่เข้มแข็ง แต่เนื่องจากการมีพรรคการเมืองหลายพรรคและการขาดระเบียบวินัยภายในพรรคดังกล่าวทำให้เป็นการยากที่รัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วงไปด้วยดี อันที่จริงความอ่อนแอของพรรคการเมืองพิจารณาได้เป็นสองระยะ ระยะแรกพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและมีระเบียบวินัย แต่ต่อมาพรรคการเมืองกลับอ่อนแอและขาดระเบียบวินัย นับแต่ปี ค.ศ. 1948 ความอ่อนแอในทางระเบียบวินัยของพรรคเป็นลักษณะ

หนึ่งของวิวัฒนาการของสาธารณรัฐ ที่ 4 และมีมากขึ้นในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 1951 ทั้งนี้เพราะการที่ผู้แทนและผู้เลือกตั้งกลับมามีความสัมพันธ์ส่วนตัวกัน ในระหว่างปี ค.ศ. 1945 ถึง ค.ศ. 1946 ความสัมพันธ์แบบนี้ไม่มีอยู่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนไม่มีความเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอยู่เลย แต่จากปี ค.ศ. 1946 ถึง ค.ศ. 1951 ความสัมพันธ์กับท้องถิ่นได้ปรากฏขึ้น ผู้แทนบางคนมีความสัมพันธ์ส่วนตัวอย่างแน่นแฟ้นกับท้องถิ่นโดยอาศัยการบริการและการอนุเคราะห์ต่างๆ ที่ให้กับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายหรือขวา ปรากฏว่าต่างต้องประสบกับความเสื่อมศรัทธาด้วยกันทั้งสิ้น เหตุการณ์ที่ร้ายแรงยิ่งกว่านั้นคือ พรรคการเมืองเหล่านี้มีอิทธิพลเหนือมติมหาชนน้อยลงทุกที ในเรื่องสำคัญๆ เช่นปัญหาอัลจีเรีย พรรคการเมืองแตกแยกกันและไม่สามารถแสดงมติมหาชนออกมาได้ การที่ผู้เลือกตั้งยังคงคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองเหล่านี้เพราะไม่มีองค์กรอื่นที่สามารถให้ความอุปถัมภ์แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เลือกตั้งและพรรคห่างไกลออกจกกันทุกที

อย่างไรก็ตาม ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 (นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1958 เป็นต้นมา) ถึงแม้ว่าระบบการเมืองจะยังคงเป็นแบบมากพรรคอยู่เช่นเดิม แต่ก็มีบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่กลุ่มหนึ่ง ซึ่งถึงแม้ว่าจะอยู่ต่างพรรคกัน แต่ก็มีแนวความคิดและผลประโยชน์ไปในแนวเดียวกัน จึงสามารถรวมกันเป็นกลุ่มใหญ่จัดตั้งและสนับสนุนรัฐบาลให้ตั้งอยู่ได้โดยมีเสถียรภาพพอควร พรรคการเมืองฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 อาจแบ่งออกได้ดังนี้²⁹

1) พรรคการเมืองฝ่ายที่เป็นกลาง

พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายกลางทางการเมืองของฝรั่งเศส หมายถึง ฝ่ายที่ปฏิเสธมาตรการรุนแรงไม่ว่าจะเป็นของฝ่ายคอมมิวนิสต์หรือฝ่ายขวา ฝ่ายที่เป็นกลางเป็นฝ่ายที่นิยมการเมืองในลักษณะพอดี หรือลักษณะที่เป็นทางสายกลางซึ่งทำให้พรรคการเมืองฝ่ายที่เป็นกลางนี้สามารถเข้าร่วมเป็นรัฐบาลได้ทั้งกับฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา

ในประเทศฝรั่งเศส ปรากฏการณ์ของฝ่ายที่เป็นกลางเป็นสิ่งที่มาโดยตลอด ในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 พวกที่เป็นกลางแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย แต่ส่วนใหญ่แล้วเป็นพวกที่มาจากพรรค Radical ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี ค.ศ. 1901 พรรค Radical เองก็แตกออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ พวกหัวรุนแรงและพวกหัวอ่อนข้างรุนแรง หรือระหว่างพวกหัวไม่รุนแรงกับพวกฉวยโอกาส พรรค Radical เป็นพรรคที่รับผิดชอบในการจัดตั้งรัฐบาลในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 เป็นส่วนใหญ่

²⁹ โกลินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ และนรนิติ เศรษฐบุตตร, พรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521) น. 21-65

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ความนิยมของพรรค Radical ตกต่ำลงไปอย่างเห็นได้ชัด ในปี ค.ศ.1945 สมาชิกพรรค Radical ได้รับเลือกตั้งทั้งหมดถึง 145 คน แต่ในปี ค.ศ.1945 มีสมาชิกพรรค Radical ได้รับเลือกเพียง 31 คนเท่านั้น สาเหตุของการเสื่อมความนิยมนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการที่ประชาชนเข้าใจว่าพรรค Radical ขายชาติ โดยร่วมมือกับจอมพลเปแต็งปกครองบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี ค.ศ.1940 - 1945 ประการหนึ่งและอีกประการหนึ่งแนวความคิดของฝ่ายซ้ายกำลังเป็นที่นิยมในขณะนั้น แต่ต่อจากนั้นมาไม่นานนักก็ได้เกิดมีพรรคการเมืองเกิดขึ้นใหม่อีกหลายพรรค ในจำนวนนี้มีพรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชน (Le Mouvement Républicain Populaire หรือ MRP) รวมอยู่ด้วย พรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนมีประวัติความเป็นมาสืบเนื่องมาจากฝรั่งเศสเสรีที่ได้ทำการต่อสู้ชาติอยู่ในระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองบางส่วนเอนเอียงไปทางซ้าย โดยเฉพาะบรรดาสมาชิกพรรคจำนวนหนึ่งมีแนวโน้มนโยบายที่จะสถาปนาระบอบประชาธิปไตยสังคมนิยมโดยร่วมมือกับพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสและพรรคสังคมนิยม (Section Française de l'Internationale Ouvrière หรือ S.F.I.O.) กับอีกส่วนหนึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเอนเอียงไปทางขวาและพวกเป็นกลางที่จัดอยู่ในจำพวกขวาเป็นต้น พรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนนี้ได้รับความนิยมเป็นอย่างสูงในการเลือกตั้งครั้งแรก ๆ ของสาธารณรัฐที่ 4 นับว่าเป็นพรรคหลักที่มีบทบาทสำคัญของฝ่ายที่เป็นกลางในระบบการเมืองของประเทศฝรั่งเศสในระบุนั้นก็ว่าได้ จะเห็นได้ว่าพรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนร่วมกับพรรค Radical พรรคสหภาพประชาธิปไตยและสังคมแห่งฝรั่งเศส (Union démocratique et Sociale de la Résistance) เป็นผู้มีส่วนในการจัดตั้งรัฐบาลอยู่เสมอในสาธารณรัฐที่ 4

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 สถานการณ์ทางการเมืองได้มีความเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการกลับมาใช้อำนาจทางการเมืองของนายพลเดอโกลล์ ทำให้เกิดการแตกแยกกันภายในกลุ่มของฝ่ายที่เป็นกลาง ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่สมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนต่างพากันลงคะแนนให้นายพลเดอโกลล์กลับเข้ามาใช้อำนาจร่วมกับคณะเสี้ยมของพรรค Radical สาเหตุของความแตกแยกเกิดขึ้นเพราะบรรดาประชาชนผู้สนับสนุนฝ่ายที่เป็นกลางส่วนใหญ่หันไปสนับสนุนนายพลเดอโกลล์กันมาก ทำให้ฝ่ายที่เป็นกลางอ่อนกำลังลงเป็นลำดับ

อย่างไรก็ดี ลักษณะการดำเนินนโยบายทางการเมืองของพวกฝ่ายที่เป็นกลางนับได้ว่ามีวิวัฒนาการไปบ้างในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 กล่าวคือ พวกฝ่ายที่เป็นกลางสนับสนุนนายพลเดอโกลล์และเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลของสาธารณรัฐที่ 5 อยู่เสมอ แต่อย่างไรก็ตาม

สำหรับพรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนนั้นเนื่องจากแนวนโยบายทางการเมืองสำคัญบางประการ โดยเฉพาะในด้านนโยบายต่างประเทศเกี่ยวข้องกับยุโรปของนายพลเดอโกลล์ พรรคนี้จึงแยกตัวออกไปอยู่ร่วมกับฝ่ายค้าน การแตกแยกระหว่างฝ่ายที่เป็นกลางกับนายพลเดอโกลล์ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในปี ค.ศ. 1965 เมื่อนาย Jean Lecanuet สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแข่งขันกับนายพลเดอโกลล์ โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่ม “ศูนย์ประชาธิปไตย” (Centre Démocrate) ซึ่งประกอบไปด้วยอดีตนักการเมืองจากพรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนซึ่งล้มเลิกไปแล้วกับพวกฝ่ายค้านอิสระและพรรค Radical แต่อย่างไรก็ตาม นับได้ว่าฝ่ายที่เป็นกลางมีความใกล้ชิดกับฝ่ายรัฐบาลในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ไม่น้อย จนกล่าวได้ว่ากลายเป็นส่วนประกอบของฝ่ายรัฐบาลไปก็ว่าได้ ในสมัยที่นาย George Pompidou เป็นประธานาธิบดีนั้น ฝ่ายที่เป็นกลางเหล่านี้ให้ความสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลเสมอมา และนับตั้งแต่ที่นาย Valéry Giscard d'Estaing เข้ารับตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีของฝรั่งเศส บรรดาพวกที่เป็นกลางส่วนใหญ่ก็ได้ให้การสนับสนุนประธานาธิบดีผู้นี้

2) พรรคคอมมิวนิสต์

พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ.1920 ในคราวการประชุมของพรรคสังคมนิยมฝรั่งเศส S.F.I.O. ที่เมือง Tours ในการประชุมครั้งนั้นได้มีมติที่จะเข้าไปร่วมเป็นสมาชิกใน ขบวนการคอมมิวนิสต์สากลครั้งที่ 3 การลงมติเช่นนี้ก่อให้เกิดการแตกแยกกันขึ้น ดังนั้น สมาชิกส่วนใหญ่จึงพากันจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสขึ้น สำหรับส่วนที่เหลือยังคงอยู่ในพรรคสังคมนิยมหรือ S.F.I.O. นับตั้งแต่นั้นมา พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสก็ได้มีบทบาทสำคัญในวงการเมืองฝรั่งเศสเป็นอันมาก และกล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนของแนวความคิดมาร์กซิสต์ในประเทศนี้

พรรคคอมมิวนิสต์มีข้อแตกต่างไปจากพรรคสังคมนิยมอยู่ที่ว่า สำหรับพรรคคอมมิวนิสต์นั้นนับได้ว่าเป็นพรรคของผู้นิยมขบวนการปฏิวัติและเชื่อมั่นว่า การที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองจักต้องมีการใช้กำลังรุนแรง พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสเคยร่วมมือกับพวกสังคมนิยมในปี ค.ศ. 1936 จัดตั้งรัฐบาล “แนวร่วมฝ่ายซ้าย” หรือ Front Populaire ขึ้น แต่ความล้มเหลวของ “แนวร่วมฝ่ายซ้าย” นี้ตลอดจนการลงนามใน Pacte Germano-Sovietique เอง ทำให้ฝ่ายสังคมนิยมและฝ่ายคอมมิวนิสต์ซึ่งรวมตัวกันอยู่ในแนวร่วมต้องแตกแยกกระจายกันออกไป ในระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 พรรคคอมมิวนิสต์นับได้ว่ามีส่วนสำคัญในการกู่ชาติซึ่งถูกยึดครองโดยเยอรมัน ในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ.1945-1946 จัดได้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์เป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีความสำคัญมากที่สุดของประเทศฝรั่งเศสก็ว่าได้ ในสภาร่างรัฐธรรมนูญพรรคคอมมิวนิสต์ร่วมกับพรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนและพรรค S.F.I.O. ควบคุมเสียงส่วนใหญ่เอาไว้ได้ในลักษณะที่

เรียกได้ว่าเป็น “ไตรภาคี” แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมระบบการเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสแบบไตรภาคีนี้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1947 เมื่อนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส นาย Ramadier ปลดรัฐมนตรีคอมมิวนิสต์ออกจากคณะรัฐบาล นับแต่นั้นมาพรรคคอมมิวนิสต์ก็กลับกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านติดต่อกันเรื่อยมา

นับแต่ปี ค.ศ.1958 เป็นต้นมา นายพลเดอโกลล์ ได้รับตำแหน่งประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส พรรคคอมมิวนิสต์ประกาศตัวเป็นปฏิปักษ์กับประธานาธิบดี จนกระทั่งวาระสุดท้ายโดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงท่าทีในทางการเมืองแต่อย่างใดทั้งสิ้น แม้ว่าในสาธารณรัฐที่ 5 พรรคคอมมิวนิสต์ได้วิวัฒนาการไปในหลายทาง ไม่ว่าจะในแง่อุดมการณ์และแง่อื่น ๆ รวมไปถึงการให้ความร่วมมือกับกลุ่มสังคมนิยมต่าง ๆ ในประเทศ

3) พรรคสังคมนิยม

การก่อตั้งพรรคสังคมนิยม (Section Française de l'Internationale Ouvrière หรือ S.F.I.O.) ในปี ค.ศ.1905 นั้นที่จริงแล้วก็คือการรวบรวมบรรดานักสังคมนิยมต่าง ๆ ที่แตกแยกกระจัดกระจายกันอยู่นับตั้งแต่ในช่วงท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ 19 ให้เข้าร่วมตัวกันอยู่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั่นเอง ในพรรค S.F.I.O. นี้ประกอบไปด้วยพวกที่มีความเชื่อในแนวคิดมาร์กซิสต์ ซึ่งมีนาย Jules Guedes และนาย Edouard Vaillant เป็นหัวหน้ากับพวกสังคมนิยมปฏิรูปซึ่งมีนาย Jean Jaurès เป็นหัวหน้าและนอกจากนั้นยังมีกลุ่มสังคมนิยมต่าง ๆ ซึ่งมีความสำคัญมากน้อยลดหลั่นกันไปตามลำดับ ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าบรรดานักสังคมนิยมทั้งหลายไม่ว่าจะอยู่ในสำนักใด ล้วนแต่อยู่ในพรรค S.F.I.O. นี้ทั้งสิ้น พรรค S.F.I.O. มีความประสงค์ในเบื้องต้นที่จะเป็นพรรคแห่งการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ต้องการกำจัดรัฐของพวกชนชั้นมั่งมีให้หมดสิ้นไปและสถาปนา “รัฐสังคมนิยม” ขึ้นมาแทนที่ แต่การปฏิวัติใหญ่ในประเทศรัสเซีย ปี ค.ศ. 1917 ก่อให้เกิดความแตกแยกและวิกฤติการณ์ขึ้นในหมู่นักสังคมนิยมฝรั่งเศส บรรดาสมาชิกส่วนหนึ่งของพรรค S.F.I.O. มีความเห็นว่า การปฏิวัติใหญ่ในประเทศรัสเซียเป็นชัยชนะของแนวความคิดของมาร์กซ์ ซึ่งก็หมายความว่า ลัทธิมาร์กซิสต์ เป็นลัทธิที่มีเหตุผลควรแก่การยึดถือปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามในขณะเดียวกัน พวกสังคมนิยมอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นไปในทางตรงกันข้าม โดยเข้าใจว่า การปฏิวัติใหญ่ในประเทศรัสเซียนี้มิได้ก่อให้เกิดลักษณะสังคมนิยมขึ้นในรัฐแต่อย่างใด แท้ที่จริงแล้วลักษณะความเป็นสังคมนิยมนั้นยังต้องมีการค้นคว้ากันอีกต่อไป ด้วยแนวคิดที่ไม่ลงรอยกันนี้เอง ในปี ค.ศ.1920 พรรค S.F.I.O. จึงแตกออกเป็นสองส่วน โดยเสียงส่วนใหญ่ภายในพรรค S.F.I.O. เห็นด้วยกับแนวคิดของขบวนการคอมมิวนิสต์สากลครั้งที่ 3 อันประกอบด้วยเงื่อนไข 21 ข้อของเลนิน และอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วน

น้อยมีความเห็นในทางตรงข้ามและยังคงอยู่ในพรรค S.F.I.O. โดยการนำของ Léon Blum และ P. Faure ส่วนพวกเสียงส่วนใหญ่ได้แยกตัวไปก่อตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศสหรือ PCF

ในช่วงปี ค.ศ.1920 พรรคคอมมิวนิสต์มีสมาชิกมากกว่าพรรค S.F.I.O. เป็นอันมาก แต่ในปี ค.ศ.1936 กลับเป็นพรรค S.F.I.O. ที่มีจำนวนสมาชิกมากกว่าพรรคคอมมิวนิสต์ และได้มีการร่วมมือกันทางการเมืองระหว่างพรรค S.F.I.O. พรรคคอมมิวนิสต์ และพรรค Radical ในลักษณะของ แนวร่วมฝ่ายซ้ายและได้ปกครองบริหารประเทศอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่ง

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 พรรค S.F.I.O. กลับเข้ามามีบทบาททางการเมืองในฐานะที่เป็นพรรคการเมืองชั้นนำอีกครั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 1945 นั้น พรรค S.F.I.O. ได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นร้อยละ 24.6 ทำให้มีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาลกับพรรคคอมมิวนิสต์ และพรรคขบวนการสาธารณรัฐประชาชนในสมัยของรัฐบาลสามเส้าหรือ ไตรภาคี ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไตรภาคีนี้ก็คงอยู่ได้ไม่นาน เพราะในปี ค.ศ.1947 นายกรัฐมนตรี Paul Ramadier แห่งพรรค S.F.I.O. ได้ปลดบรรดาระดับมนตรีคอมมิวนิสต์ที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐบาลออกจากตำแหน่งทั้งหมด เป็นเหตุให้พรรคทั้งสองต้องเผชิญหน้ากันเป็นเวลานานกว่าที่จะตกลงนโยบายร่วมกันได้ในที่สุด

ในปี ค.ศ. 1958 สมาชิกส่วนใหญ่ในพรรค S.F.I.O. ร่วมกันลงมติให้นายพลเดอโกลล์เป็นประธานาธิบดีฝรั่งเศสและนอกจากนี้ยังได้ร่วมกันสนับสนุนให้ประชาชนลงประชามติยอมรับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 อีกด้วย แต่อย่างไรก็ดีท่าทีของสมาชิกส่วนใหญ่ของพรรค S.F.I.O. ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นได้ก่อให้เกิดความแตกแยกขึ้นภายในพรรค สมาชิกส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายของนายพลเดอโกลล์และสาธารณรัฐที่ 5 แม้ว่าจะเป็นส่วนน้อยแต่ก็มากพอที่จะแยกออกมาตั้งพรรคสังคมนิยมอิสระได้ ส่วนสมาชิกส่วนใหญ่ที่ได้ให้ความสนับสนุนนายพลเดอโกลล์และสาธารณรัฐที่ 5 นั้นในไม่ช้าก็กลับไปเป็นพรรคฝ่ายค้าน และไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ของสาธารณรัฐที่ 5 และนายพลเดอโกลล์ จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ.1959 เป็นต้นมา สมาชิกพรรค S.F.I.O. ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายค้านแทบทั้งสิ้น ด้วยเหตุผลที่ว่าบรรดาสมาชิกของพรรค S.F.I.O. ตำหนิว่านายพลเดอโกลล์มีลักษณะจัดอยู่ในประเภทนักปกครองแบบอำนาจนิยม และนอกจากนั้นแล้วหลักเกณฑ์ของระบบรัฐสภาแบบเก่าหลายอย่างได้ถูกละทิ้งไปโดยรัฐธรรมนูญของนายพลเดอโกลล์อีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอิทธิพลของพรรค S.F.I.O. นั้นหลังจากที่ได้เคยเป็นพรรคการเมืองชั้นนำในประเทศฝรั่งเศสมาแล้ว พรรค S.F.I.O. ก็ได้เสื่อมความนิยม ในการเลือกตั้งเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1958 สมาชิกพรรค S.F.I.O. ได้คะแนนเสียงประมาณร้อยละ 15.71 แต่ในเดือน

พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 คะแนนเสียงในการเลือกตั้งลดลงเหลือเพียงร้อยละ 12.71 เท่านั้น นอกจากนี้ในปี ค.ศ. 1969 ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส นาย Gaston Defferre ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งในนามของพรรคได้คะแนนเสียงเพียงร้อยละ 5.1 เท่านั้น

ด้วยเหตุดังกล่าว บรรดาสมาชิกของพรรค S.F.I.O. ต่างพากันแสดงความเห็นว่า ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแนวความคิดทั่วไปของพรรค อีกทั้งต้องมีการปรับปรุงองค์กรและการบริหารเสียใหม่ นอกจากนั้นปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของพรรคกับพรรคฝ่ายซ้ายอื่น ๆ ด้วยกันก็เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นอีกด้วย

ดังนั้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1965 จึงได้มีการลงนามในข้อตกลงก่อตั้ง "สหพันธ์ฝ่ายซ้ายและสังคมนิยมประชาธิปไตย หรือ Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste" ขึ้นหลังจากที่ได้มีการเจรจาตกลงกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน ภายใต้การนำของนาย François Mitterrand กับบรรดาฝ่ายซ้ายที่มีได้นิยมคอมมิวนิสต์ด้วยกัน สหพันธ์ฝ่ายซ้ายและสังคมนิยมประชาธิปไตย (F.G.D.S.) มีลักษณะเป็นองค์การที่มีโครงสร้างเป็นระบบสหพันธ์ กล่าวคือ ประกอบไปด้วยคณะกรรมการบริหารซึ่งมีตัวแทนมาจาก Convention des Institutions républicaines จำนวน 12 คน ตัวแทนของ U.D.S.R. 4 คน ตัวแทนของคลับต่าง ๆ 3 คน และตัวแทนขบวนการสังคมนิยมต่าง ๆ อีก 7 คน F.G.D.S. นี้ให้การสนับสนุนนาย François Mitterrand ในการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1965 ผลของการเลือกตั้งครั้งนั้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า วิธีการรวมตัวกันดังกล่าว จัดได้ว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในวิธีหนึ่ง นอกจากนั้นในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1967 บรรดาพรรคฝ่ายซ้ายต่างก็พากันพิสูจน์ให้เห็นในลักษณะเดียวกันด้วยการตกลงกันระหว่าง F.G.D.S. และพรรคคอมมิวนิสต์ในการที่จะสละสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรอบที่ 2 ให้กับผู้สมัครที่มีโอกาสมากที่สุด พรรค S.F.I.O. ตระหนักดีถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างของพรรค โดยเฉพาะจากผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ. 1968 และในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ค.ศ. 1969 ดังนั้นในการประชุมใหญ่ของพรรคที่ Alfortville พรรค S.F.I.O. จึงตัดสินใจเปลี่ยนสภาพไปเป็นพรรคสังคมนิยม การตัดสินใจของพรรค S.F.I.O. ในการที่จะเปลี่ยนไปเป็นพรรคสังคมนิยมนั้นเป็นความจริงขึ้นมาในวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1969 ในการประชุมใหญ่ที่ ISSY – les – moulineux ทั้งนี้โดยมีสหภาพของคลับเพื่อการรื้อฟื้นขบวนการฝ่ายซ้าย และสหภาพพรรคสังคมนิยม เข้าร่วมกับพรรค S.F.I.O. ด้วย ส่วน La Convention des Institutions républicaines ภายใต้การนำของนาย François Mitterrand นั้นได้ยุบตัวเองเข้ามาร่วมกับพรรคสังคมนิยมในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1970

และท้ายที่สุดในการประชุมใหญ่ที่ Epinay เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1971 นาย François Mitterrand ก็ได้รับเลือกเป็นเลขาธิการคนแรกของพรรคสังคมนิยม

4) พรรคสาธารณรัฐอิสระ (Republicains indépendants)

พรรคสาธารณรัฐอิสระเป็นพรรคการเมืองกลุ่มใหม่ซึ่งถือกำเนิดขึ้นในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 โดยได้ร่วมมือกับพรรคสหภาพประชาธิปไตยสาธารณรัฐที่ 5 ในการสนับสนุนรัฐบาลและประธานาธิบดีของประเทศฝรั่งเศส บุคคลสำคัญซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้นำของพรรคได้แก่ นาย Valéry Giscard d'Estaing ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนั้นในบางครั้ง เมื่อมีการกล่าวถึงพรรคสาธารณรัฐอิสระจึงมักมีการเรียกกันว่า “พรรคจิสดการ์เดียง”

พรรคสาธารณรัฐอิสระเริ่มต้นมาจากขบวนการสาธารณรัฐอิสระเมื่อปี ค.ศ. 1962 ท่ามกลางความแตกแยกระหว่าง “ศูนย์กลางนักการเมืองอิสระแห่งชาติ” และ “กลุ่มอิสระชนบท” สำหรับกลุ่มอิสระชนบทนั้น ในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 เป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในศูนย์กลางนักการเมืองอิสระแห่งชาติ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายกลางที่มีแนวโน้มเอนไปทางฝ่ายขวา (Centre – dr – oit) บรรดานักการเมืองเหล่านี้ต้องการที่จะรวบรวมกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งต่างก็เป็นตัวแทนของพวกฝ่ายขวาและพวกที่เป็นกลาง ในการนำของนาย Antonie Pinay หัวหน้ากลุ่มอิสระชนบท

เมื่อครั้งที่นายพลเดอโกลล์เข้าไปมีอำนาจ พวกอิสระชนบทต่างก็ให้การสนับสนุนนายพลเดอโกลล์และยังได้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการแก้ไขกรณีข้อพิพาทในอัลจีเรียของนายพลเดอโกลล์ก่อให้เกิดความแตกแยกกันขึ้นในหมู่นักการเมือง ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้การสนับสนุนสาธารณรัฐที่ 5 ต้องสูญสิ้นไป โดยเฉพาะเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1962 บรรดานักการเมืองอิสระส่วนใหญ่ต่างพากันร่วมลงคะแนนในมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลของนาย Georges Pompidou การลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยพวกนักการเมืองอิสระเหล่านี้เป็นผลต่อเนื่องมาจากความขัดแย้งในแนวนโยบายการเมืองระหว่างประเทศและวิธีการแก้ไขปัญหาอัลจีเรียระหว่างนายพลเดอโกลล์และพวกนักการเมืองอิสระ

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ในจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มอิสระชนบทนี้มีอยู่จำนวนหนึ่งซึ่งมิได้ร่วมลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลและได้พากันจัดตั้งกลุ่มการศึกษาพิจารณาปัญหาขึ้น ในสมัยหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1962 นาย Georges Pompidou ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีก ในการนี้ นาย Georges Pompidou ได้คัดเลือกรัฐมนตรีจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกลุ่มอิสระชนบทหลายคน โดยเฉพาะผู้นำของกลุ่มคือ

นายจีสการ์ด เดสแตง จึงกล่าวได้ว่ากลุ่มอิสระชนบทกลุ่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของบรรดานักการเมืองที่ให้การสนับสนุนประธานาธิบดีฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 และนับได้ว่าในบรรดาพวกอิสระด้วยกันนั้น ได้มีการแตกแยกออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่สมัครใจเป็นฝ่ายค้าน และฝ่ายที่สมัครใจเป็นฝ่ายรัฐบาล

บรรดาสมาชิกของกลุ่มการศึกษาพิจารณาปัญหาของฝ่ายอิสระ ได้ร่วมกันก่อตั้งกลุ่มสาธารณรัฐอิสระขึ้นในรัฐสภา โดยได้มีการประกาศปฏิญญาทางการเมืองและตั้งกลุ่มสาธารณรัฐอิสระขึ้น นอกจากนี้ในการเลือกตั้งทั่วไปเดือนธันวาคม ค.ศ. 1962 สมาชิกกลุ่มอิสระชนบทเดิมซึ่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามของพวกสาธารณรัฐอิสระต่างก็ได้รับความสำเร็จ ส่วนพวกที่ยังคงอยู่ในศูนย์กลางนักการเมืองอิสระแห่งชาตินั้นประสบความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง

นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งกลุ่มสาธารณรัฐอิสระขึ้นในรัฐสภาก็ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคที่เกี่ยวข้องขึ้น ในระยะแรกบรรดาสมาชิกของกลุ่มได้ประกาศไปในการทำงานว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองไม่ใช่เรื่องที่น่าเป็นห่วงอันหนึ่งซึ่งเป็นการยืนยันเจตจำนงที่จะไม่พยายามมีองค์การทางการเมืองที่เป็นหลักเป็นฐานที่แน่นอนตามธรรมเนียมของนักการเมืองอิสระทั้งหลาย แต่อย่างไรก็ตามในขณะเดียวกันได้มีความพยายามรณรงค์ที่จะส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดและสภาเทศบาลในนามของกลุ่มสาธารณรัฐอิสระกันอย่างมาก รวมทั้งการโจมตีโฆษณาทางหนังสือพิมพ์อีกด้วย ในปี ค.ศ. 1965 อันเป็นที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดี และเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลบรรดาผู้สมัครในนามของสาธารณรัฐอิสระ ต่างก็ได้รับความสำเร็จเป็นอันดี แต่อย่างไรก็ตามในเดือนมกราคม ค.ศ. 1966 นายจีสการ์ด เดสแตง ถูกปลดออกจากรัฐบาลของนายปอมปีดู อันเป็นสาเหตุสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคสาธารณรัฐอิสระขึ้น การจัดตั้งพรรคสาธารณรัฐอิสระนั้นดำเนินไปเป็นขั้นตอน ในช่วงแรกเมื่อระยะปลายปี ค.ศ. 1965 ได้มีการจัดตั้ง Club Perspective et Réalité ขึ้นก่อน และต่อมาในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1966 จึงได้มีการจัดตั้ง Fédération nationale des Républicaines indépendantes (สหพันธ์สาธารณรัฐอิสระแห่งชาติ หรือ สหพันธ์นักสาธารณรัฐนิยมอิสระแห่งชาติ) หัวหน้าสหพันธ์สาธารณรัฐอิสระแห่งชาติได้ประกาศว่า สหพันธ์ของตนให้ความสนับสนุนพรรครัฐบาลของเดอโกลด์ แต่มิได้เป็นส่วนหนึ่งของพรรครัฐบาล โดยสหพันธ์มีความเป็นตัวของตัวเองอย่างชัดเจน

5) พรรคสหภาพนักประชาธิปไตยเพื่อสาธารณรัฐที่ 5 (L' Union des démocrates pour la ve République)

พรรคสหภาพนักประชาธิปไตยเพื่อสาธารณรัฐที่ 5 เป็นพรรคสำคัญของแนวความคิดโกลลิสม์ พรรคนี้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1958 และได้มีการเปลี่ยนชื่อพรรคมาหลายครั้งโดยที่การจัดองค์กรและแนวความคิดทางการเมืองไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

การก่อตั้งพรรคสหภาพนักประชาธิปไตยเพื่อสาธารณรัฐที่ 5 นั้นเดิมทีเดียวได้มีการจัดตั้งพรรคสหภาพเพื่อสาธารณรัฐใหม่ (L' Union pour la nouvelle République : UNR) ขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1958 โดยได้มีการยุบกลุ่มทางการเมืองที่สนับสนุนแนวความคิดของเดอโกลล์ซึ่งมีอยู่ประมาณสามกลุ่มในขณะนั้นรวมเข้าด้วยกัน ได้แก่ ศูนย์กลางนักสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งชาติ (Centre national des Républicains Sociaux) ภายใต้การนำของ Jacques Chaban – Delmas และ Roger Frey กับ สหภาพเพื่อการฟื้นฟูฝรั่งเศส (l'Union pour le renouveau français) ซึ่งมีนาย Jacques Soustelle เป็นผู้นำ กับ Convention Républicaine ของนาย Léon Dellbecque และนาย Maurice Fourcade การยุบรวมตัวกันของกลุ่มทางการเมืองทั้งสามนี้เกิดขึ้นในขณะเดียวกันกับที่นายพลเดอโกลล์กลับเข้ามามีอำนาจในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ที่ผ่านมา นายพลเดอโกลล์ไม่ยินยอมที่จะจัดตั้งพรรคโกลลิสม์ขึ้นก็เป็นได้ แม้ว่าเมื่อวันที่ 7 เมษายน ค.ศ. 1947 นายพลเดอโกลล์จะได้ประกาศก่อตั้งขบวนการที่เรียกกันว่า Rassemblement du Peuple Français : RPF หรือกลุ่มประชาชนฝรั่งเศสขึ้นแล้วก็ตาม ขบวนการ RPF ได้ดำเนินนโยบายการเมืองคัดค้านรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 4 และสนับสนุนแนวคิดของนายพลเดอโกลล์มาตลอดในสมัยสาธารณรัฐดังกล่าวจนกระทั่งถึงประมาณเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1953 นายพลเดอโกลล์จึงได้ยุบเลิกขบวนการกลุ่มประชาชนฝรั่งเศสเสีย เมื่อเป็นเช่นนั้นบรรดานักการเมืองต่าง ๆ ในกลุ่มจึงพากันแยกตัวออกไปตั้งกลุ่มหรือพรรคกันใหม่ ในจำนวนนี้มีพรรค l'Action Républicaine et Sociale เป็นพรรคสำคัญประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนใน RPF เก่า ซึ่งจำเป็นต้องเปลี่ยนชื่อกลุ่มของตนเสียใหม่เพราะ RPF ได้ถูกยุบไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในปี ค.ศ. 1958 เมื่อนายพลเดอโกลล์กลับเข้ามามีอำนาจ บรรดาผู้สนับสนุนนายพลเดอโกลล์ต่างก็พากันคิดว่าเป็นการสมควรที่จะต้องจัดตั้งพรรคขึ้นเพื่อสนับสนุนนายพลเดอโกลล์ แต่อย่างไรก็ตาม นายพลเดอโกลล์ปฏิเสธที่จะรับตำแหน่งเป็นหัวหน้าพรรคทั้ง ๆ ที่ตระหนักดีว่า การสนับสนุนแนวนโยบายทางการเมืองของตนโดยพรรคนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น ดังนั้นพรรค UDR จึงถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อสนับสนุนทั้งตัวนายพลเดอโกลล์เองและในนโยบายทางการเมืองของนายพลเดอโกลล์

การที่พรรค UDR ถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกันกับที่นายพลเดอโกลล์กลับเข้ามามีอำนาจนั้นแม้ว่าจะทำให้พรรคที่เกิดขึ้นเป็นพรรคที่แข็งแกร่ง แต่ไม่เข้าพรรคนี้ก็ประสบปัญหา โดยเฉพาะในกรณีของอัลจีเรีย การปลดปล่อยอัลจีเรียให้เป็นเอกราชเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งซึ่งก่อให้เกิด

ความแตกแยก ผู้ที่ให้ความสนับสนุนนายพลเดอโกลล์มาตั้งแต่ต้นเป็นจำนวนไม่น้อยที่ต้องพากันแยกตัวออกจากพรรคไป เป็นต้นว่า นาย Jacques Soustelle ในปี ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า พรรค UNR มิได้มีแนวนโยบายทางการเมืองที่เป็นของตัวเองอย่างเด่นชัด ผู้ที่กำหนดแนวทางการดำเนินงานของพรรคในทางการเมืองคือนายพลเดอโกลล์แต่เพียงผู้เดียว

พรรค UNR เริ่มมีเสถียรภาพทางการเมืองหลังจากที่ได้ประสบวิกฤติการณ์ภายในนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 นอกจากนี้ที่จะไม่มีการแยกตัวของผู้นำทางการเมืองอีกต่อไปแล้วยังมีการกำหนดท่าทีของพรรคในลักษณะที่แน่นอนยิ่งขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ทางพรรคยังได้เสียดึงสนับสนุนจากพวกนิยามเดอโกลล์ที่มีจุดยืนทางการเมืองจัดได้ว่าอยู่ทางซ้ายอันได้แก่พวก L'Union démocratique du Travail อีกด้วย การรวมตัวกันระหว่าง UNR และ UDT สำเร็จลงในการประชุมระดับชาติ เมื่อวันที่ 22-24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1963

ชัยชนะของนายพลเดอโกลล์ในการจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติและในการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี ค.ศ. 1962 ทำให้การรวมตัวกันระหว่าง UNR - UDT มีความเข้มแข็งมากขึ้น นายพลเดอโกลล์มีอำนาจทางการเมืองอย่างมั่นคงและยังมีพลังสนับสนุนจาก UNR - UDT ในส่วนของ UNR นั้นสมาชิกต่างทราบดีว่าอนาคตของตนขึ้นอยู่กับนายพลเดอโกลล์ ฉะนั้น UNR จึงจำเป็นต้องสนับสนุนนายพลเดอโกลล์โดยไม่มีข้อแม้ใด ๆ การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1967 ทำให้ผู้นำของพรรค UNR ต่างตระหนักดีว่า เวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงโครงสร้างของ UNR ได้มาถึงแล้วกล่าวคือ ควรจะได้มีการปรับปรุงองค์รวมทั้งเปลี่ยนตัวผู้นำในบางส่วน ดังนั้นในการประชุมระดับชาติที่เมือง Lille เมื่อเดือน มิถุนายน ค.ศ. 1967 จึงได้มีการก่อตั้งพรรค UDR (l'Union des Démocrates pour la République) ขึ้น

การเปลี่ยนแปลงธรรมนูญของพรรคในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1967 นั้นแม้ว่าจะไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งหมด แต่ก็นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ L'UDR เป็นพรรคที่ตั้งขึ้นบนรากฐานของความนับถือและจงรักภักดีที่มีต่อนายพลเดอโกลล์ โครงสร้างของพรรคที่วางไว้มีลักษณะเปิดกว้างให้สามารถระดมผู้นิยมนายพลเดอโกลล์ได้เป็นอย่างมาก จนกระทั่งมีข้อสังเกตว่า หากพรรคต้องเสียนายพลเดอโกลล์ไปแล้ว พรรค L'UDR จะยังคงดำรงอยู่ได้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อนายพลเดอโกลล์ได้พ้นตำแหน่งและถึงแก่อนิจกรรม พรรค L'UDR ก็ยังคงดำรงอยู่โดยมี นาย Georges Pompidou ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีสืบต่อมา แต่เมื่อสิ้นนายปอมปิดูไป และมีนาย Valéry Giscard d'Estaing เข้ามาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ได้เกิดวิกฤติการณ์ภายในพรรค L'UDR ขึ้นไม่น้อย แต่อย่างไรก็ตามนาย Jacques Chirac ได้พยายาม

เป็นตัวเชื่อมไม่ให้พรรค L'UDR ต้องแตกแยกออกจากกัน โดยที่พรรคยังคงยึดมั่นในแนวความคิดของนายพลเดอโกลล์อยู่เช่นเดิม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเมืองของประเทศฝรั่งเศสนั้นจะเป็นระบบมากพรรคมาตลอด โดยเพิ่งจะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวที่มีเสียงข้างมากในสภาเกิดขึ้นในสาธารณรัฐที่ 5 นี้เอง

2.3.3.2 การจัดตั้งและยุบพรรคการเมือง

ในส่วนของการจัดตั้งพรรคการเมืองในฝรั่งเศสนั้น ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี ค.ศ.1945 คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้ยกวาทกรรมเกี่ยวกับสถานภาพของพรรคการเมืองไว้ หากแต่สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ยอมรับโดยให้คงไว้แต่เพียงมาตรา 17 กล่าวถึงเสรีภาพในการรวมตัวกันก่อตั้งสมาคมเท่านั้น ส่วนในสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งที่สอง มิได้มีการกล่าวถึงเรื่องสถานภาพของพรรคการเมืองแต่อย่างใด เพราะได้เกิดกรณีพิพาทกันอย่างรุนแรงระหว่างฝ่ายคอมมิวนิสต์และฝ่ายอื่น ๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1946 จึงมิได้ยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ.1958 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม ค.ศ.1999 ได้บัญญัติในส่วนของพรรคการเมืองไว้ดังนี้

“มาตรา 4 พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของตนได้โดยอิสระ แต่ต้องเคารพต่อหลักอำนาจอธิปไตยของชาติและหลักประชาธิปไตย

พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการนำหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 บรรทัดท้ายมาปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย”³⁰

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 มีการยอมรับสถานะและบทบาทของพรรคการเมืองไว้อย่างเป็นทางการ โดยวางหลักการไว้ว่า การก่อตั้งและดำเนินงานของพรรคการเมืองย่อมเป็นไปโดยอิสระ ซึ่งหลักการนี้ไม่ใช่หลักการใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากแต่เดิมพรรคการเมืองก็อาจตั้งขึ้นมาได้โดยอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งสมาคม ค.ศ. 1901 ซึ่ง

³⁰ Article 4 - Les parties et groupements politiques concurrent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

«Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.»

วางหลักเกณฑ์ไว้แต่เพียงว่า การก่อตั้งสมาคมอาจทำได้โดยการไปจดทะเบียนและประกาศเจตนารมณ์ไว้เป็นหลักฐาน และไม่จำเป็นต้องระบุชี้ชัดว่าจะต้องเป็นไปในลักษณะของพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุให้การดำเนินงานของสมาคมซึ่งมิได้จดทะเบียนและประกาศเจตนารมณ์ไว้ อย่างชัดเจนว่าเป็นไปในลักษณะของพรรคการเมืองไม่สามารถทำได้อย่างกว้างขวางนัก

ในปัจจุบัน การจัดตั้งและการยุบพรรคการเมืองก็เป็นไปในลักษณะเดิม คือ อาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งสมาคม ค.ศ.1901 เพียงแต่ว่า สถานภาพของพรรคการเมืองได้รับการยอมรับเพิ่มเติมตามความในมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ.1958 เท่านั้น ในบางกรณีซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีพิเศษ เช่น พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดดำเนินการยั่วยุให้มีการเดินขบวนประท้วงโดยมีอาวุธตามท้องถนน หรือดำเนินการในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองในแบบสาธารณรัฐ พรรคการเมืองที่มีการจัดองค์กรในลักษณะของกองทัพหรือกองกำลังซึ่งถือได้ว่าเป็นการซ่อนสมุทกกำลัง ในกรณีเช่นนี้ พรรคการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองอาจถูกสั่งให้ยุบเลิกได้ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติ ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ.1936

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้พรรคการเมืองอาจได้รับการก่อตั้งขึ้นมาโดยอิสระก็ตาม แต่การที่ มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ได้บัญญัติไว้ว่าพรรคการเมืองต้องเคารพต่อหลักอำนาจอธิปไตยของชาติและหลักประชาธิปไตย ซึ่งแนวความคิดในส่วนนี้สืบเนื่องมาจากมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 ซึ่งวางหลักเกณฑ์แนวทางเช่นนี้ไว้เพราะเกรงว่าจะมีการจัดตั้งพรรคคอมมิวนิสต์หรือพรรคนาซีขึ้น โดยที่ลักษณะทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส แตกต่างกับการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นอย่างมากก่อให้เกิดปัญหาในการตีความหลายประการทั้งในส่วนของความหมายและองค์กรที่จะเป็นผู้ตัดสินให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น