

พรรคการเมืองในประเทศเสรีประชาธิปไตย Political Parties in Liberal Democratic Countries

รองศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ*

บทคัดย่อ

พัฒนาการของประชาธิปไตยในยุโรปผูกพันกับการขยายตัวของความเป็นพหุนิยมทางการเมือง การมีเสรีภาพในการเลือกของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการแข่งขันทางการเมืองแบบเปิด โดยการยอมรับสถานะของพรรคการเมือง เดิมทีเดียววิวัฒนาการของพรรคการเมืองเป็นไปตามธรรมชาติทางการเมือง แต่ต่อมาได้สร้างปัญหาบางประการ ทำให้ในครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ของการรณรงค์การเลือกตั้งมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนการรณรงค์การเลือกตั้งและพรรคการเมือง ตลอดจนมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสื่อสาร การโฆษณาทางการเมืองและความโปร่งใสทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีความมุ่งหมายที่จะทำให้การแข่งขันทางการเมืองมีความเสมอภาคและมีศีลธรรมขึ้น

ABSTRACT

The Democratic development in Europe is linked to the concepts of political pluralism, freedom of the election by the eligible voters in an open environment of political competition and by recognizing the legitimacy of political parties.

Initially the evolution of political parties followed the normal political path. However, it has caused certain problems and from the second half of the 20th century onward, more regulations with regard to the electoral campaigns were enacted. Particularly, the rules and regulations that concern with the financial contribution of the electoral campaign and to the political parties, which included regulations on the use of media, political publicity, especially on the question of financial transparency.

These measures aim to bring more justice and ethical aspects to the political competition in the election including persons who hold public positions.

*หัวหน้าสาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

วิวัฒนาการของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง

ความเป็นพหุนิยมทางการเมืองไม่ได้เป็นแต่เพียงเสรีภาพในการเลือกของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่หมายความรวมถึง “ข้อเสนอทางการเมือง” ที่ต้องมีลักษณะพหุนิยมด้วย นั่นก็คือ ต้องหมายถึง การก่อตั้งและการดำเนินการอย่างเสรีของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต้องมีก่อนด้วยการ ที่หลักการนี้เป็นที่ยอมรับล่าช้ากว่า ก่อนอื่นเป็นเพราะว่าการแข่งขันทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ในหมู่ ชนชั้นสูงที่รวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายทางการเมือง (ในช่วงนี้เป็นระบบที่สิทธิเลือกตั้งยังไม่เป็นการ ทั่วไป) พรรคการเมืองเกิดขึ้นในอังกฤษในศตวรรษที่ 19 โดยอยู่ในกรอบของรัฐสภาและได้ก่อตัว โครงสร้างเป็นพรรคขึ้นเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องดึงดูดเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีจำนวนเพิ่ม สูงขึ้น ในขณะที่พรรคการเมืองในภาคพื้นยุโรป ก่อตั้งขึ้นในหมู่ของชนชั้นสูง และต่อมาได้มีพรรค มวลชนเพิ่มขึ้น เมื่อสิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป

บทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ปรากฏขึ้นในปลายศตวรรษที่ 19 โดยมี ทั้งที่เป็นการห้าม (กฎหมายต่อต้านสังคมนิยมของบิสมาร์คในเยอรมัน) และที่เป็นการวางกฎเกณฑ์ (ในกรอบของกฎหมายสมาคม) ในระดับรัฐธรรมนูญแล้วมีการยอมรับพรรคการเมืองภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 (รัฐธรรมนูญอิตาลี 1948, กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน 1949, รัฐธรรมนูญ ฝรั่งเศส 1958) โดยยอมรับหน้าที่ที่กว้างขวางไม่มากก็น้อย (ในฝรั่งเศสเฉพาะที่เกี่ยวกับการ เลือกตั้ง, การก่อรูปของเขตจำหนทางเมืองในอิตาลีและเยอรมัน) แต่ในขณะเดียวกันก็ให้เคารพ หลักนิติรัฐ (กฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน) นอกจากนั้นการยอมรับพรรคการเมืองในฐานะสถาบันยัง ได้นำไปสู่การบูรณาการเข้าไปในระเบียบของกฎหมายในแง่ที่ก่อตั้งเป็น *Partitocratie* [(le “Parteienstaat” ในภาษาเยอรมัน) หมายถึงระบบการเมืองที่มีลักษณะที่ครอบงำโดยคณะพรรค การเมืองในสถาบันต่างๆ รวมทั้งฝ่ายปกครองและรัฐโดยทั่วไป] และเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับ การยอมรับดังกล่าวพรรคก็จะมีเครื่องมือทางการเมือง และการโฆษณาที่ยอมรับโดยรัฐที่เป็นหลักประกัน การดำเนินการและการแข่งขันโดยเสรีระหว่างพรรคต่างๆ

เมื่อได้กล่าวโดยรวมแล้วจะได้อธิบายถึงความเป็นมาทางพรรคการเมือง ความหมาย ประเภทของพรรคการเมือง ข้อสรุปโดยทั่วไปและหลักเกณฑ์กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองใน บางประเทศ

ก. ความเป็นมา พรรคการเมืองสมัยใหม่เกิดในศตวรรษที่ 19 ในปี 1832 ในอังกฤษ เนื่องจากมีการปฏิรูปการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาในปี 1830 สมัยประธานาธิบดี Jackson และใน ยุโรปประมาณ 1848 โดย Maurice Duverger¹ ได้ศึกษาที่มาของพรรคไว้ดังนี้ โดยประการแรกมี ที่มาที่เกี่ยวเนื่องกับการเลือกตั้งและรัฐสภา (ในอังกฤษโดยในตอนแรกยังไม่มีพรรคการเมืองมีแต่ การทอนอำนาจกษัตริย์โดยยอมรับอำนาจบางอย่างของสภา) และที่มาที่นอกเหนือจากการเลือกตั้ง

¹Maurice Duverger, “Les Partis Politiques” 7^{ed} 1969, pp. 1-16.

- ที่มาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและรัฐสภาในประเทศอังกฤษเกิดขึ้นพร้อมกับการพัฒนาประชาธิปไตย กล่าวคือมีการเพิ่มอำนาจให้กับรัฐสภา ตลอดจนมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อรัฐสภามีอำนาจมากขึ้นพวกที่ได้รับความนิยมก็จะพยายามรวมตัวกลุ่มที่มีแนวคิดไปในแนวเดียวกัน มีความพยายามในการรวมกลุ่มกัน ต่อมาสิทธิในการเลือกตั้งขยายวงกว้างออกไป ก็เกิดคณะกรรมการของกลุ่มต่างๆ ขึ้นเพื่อสนับสนุนการรณรงค์หาเสียง

- ที่มานอกเหนือจากการเลือกตั้ง บางพรรคเกิดจากที่มานอกเหนือจากนี้เช่น เกิดจากสถาบันที่มีอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งปกติกิจกรรมที่ทำอยู่ก็มีลักษณะเฉพาะ และไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือรัฐสภา เช่น กลุ่ม หรือสมาคมต่างๆ โดยเฉพาะสหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นที่มาของพรรคสังคมนิยมหลายพรรคโดยเฉพาะพรรคแรงงานของอังกฤษในปี 1899 นอกจากนี้ก็มีสมาคมที่เกี่ยวข้องกับความคิดเช่น สมาคม Fabian มีกลุ่มอาชีพชาวนาเป็นที่มาของหลายพรรคในสแกนดิเนเวีย ในยุโรปกลาง กลุ่มศาสนา ในเนเธอร์แลนด์ เป็นพรรคอนุรักษนิยม สมาคมทหารผ่านศึกเป็นที่มาของพรรคฟัสซิสต์ ในอิตาลี และนาซีในเยอรมัน และกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมและการคลัง โดยมีธุรกิจใหญ่ ธนาคาร สหภาพผู้ประกอบการเป็นที่มาของพรรคฝ่ายขวา

ลักษณะร่วมกันของกลุ่มที่มานอกเหนือจากการเลือกตั้งและรัฐสภานี้มีลักษณะร่วมกันอยู่อย่างหนึ่งคือ มีลักษณะรวมอำนาจสูง มีวินัยมาก ผู้มีอิทธิพลในพรรคมักเป็นผู้นำระดับสูงในพรรคไม่ใช่ผู้ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งต่างกับกลุ่มแรก

ต่อมา La balombara และ Weiner ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ในหนังสือ Political Parties and Political Development, Princeton 1966 (p. 5-7) ไว้ว่า

1. การจัดองค์กรที่ถาวร

- มีความต่อเนื่องในการจัดองค์กร

- ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างพรรคและกลุ่มพลังอื่นที่ไม่มีลักษณะนี้ซึ่งมักจะเกิดขึ้นและสิ้นสุดไปกับผู้ก่อตั้ง อย่างไรก็ตามพรรคอาจจะจัดตั้งขึ้นมาโดยอาศัยบุคคลชั้นนำของหัวหน้าพรรคก่อน และเป็นสถาบันในภายหลังได้ เช่น นายพล De Gaulle ในฝรั่งเศส

2. การจัดระเบียบสมบูรณ ถึงระดับท้องถิ่น เพราะว่าตามปกติกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นระดับชาติเท่านั้นต้องมีการทำงานต่อเนื่องในระดับท้องถิ่นด้วย

3. ความต้องการที่จะใช้อำนาจนั่นเอง ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลกระทบเท่านั้น ต่างกับกลุ่มอิทธิพลเพราะว่า พรรคต้องการใช้อำนาจหรือมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั่นเอง แต่ว่ากลุ่มอิทธิพลไม่ต้องการได้อำนาจนั่นเอง หรือใช้อำนาจนั้น เพียงแต่ผลักดันเท่านั้น ปัจจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ พรรคการเมืองต่อสู้เพื่อแนวคิดอันใดอันหนึ่งของสังคมทั้งหมด จึงมีลักษณะความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ว่ากลุ่มกดดันหรือกลุ่มผลประโยชน์มีความคิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเฉพาะเรื่องนั้น เช่น ผู้ใช้แรงงาน ชาวนา กลุ่มเศรษฐกิจ ฯลฯ มักจะไม่ใช้เพื่อผลประโยชน์ทั่วไป

4. แสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน จากการเลือกตั้ง หรือวิธีอื่น

นอกจากในเรื่องที่มาของพรรคการเมืองและ Maurice Duverger ยังได้พยายามแบ่งประเภทของพรรคการเมืองไว้โดยพิจารณาจากโครงสร้างของพรรคการเมืองและการดำเนินงาน โดยแบ่งเป็น

พรรคชนชั้นนำ พรรคแบบที่เกิดขึ้นในระยะแรกของประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งแบบจำกัด โลกการเมืองยังปิดอยู่ พรรคประเภทนี้จึงเป็นที่รวมของชนชั้นที่มีสถานะทางสังคมที่สำคัญ พรรคชนชั้นนำเป็นการแสดงออก ซึ่งเจตจำนงของชนชั้นกรรมาชีพ พรรคประเภทนี้ในยุคแรกๆ จะมีกิจกรรมมากในช่วงการเลือกตั้งสนับสนุนผู้สมัครการเมืองชนชั้น แต่กิจกรรมจะลดลงมากภายหลังการเลือกตั้ง พรรคชนชั้นนำจะรวบรวมผู้มีสถานะที่สำคัญทางสังคม โดยดูจากความมั่งคั่ง เสรีภาพ สิทธิ ความมั่งคั่ง เสี่ยงก็เพื่อโน้มน้าวคนเลือก ผู้มีทรัพย์สินก็เพื่อออกค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง พรรคพวกนี้จึงมีลักษณะเลือกคุณภาพมากกว่าปริมาณ ตัวอย่างพรรคประเภทนี้ในฝรั่งเศสมีพรรค Radical ในปี 1901 พรรคชนชั้นนำ ส่วนใหญ่ก็คือพรรคเสรีนิยมและอนุรักษนิยมในยุโรป

พรรคมวลชน จากประวัติศาสตร์จะเห็นว่า การเกิดขึ้นของพรรคมวลชนเป็นผลจากการมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นแทนการเลือกตั้งแบบจำกัด เมื่อมวลชนมีสิทธิเลือกตั้งก็มีความต้องการที่จะเลือกผู้สมัครที่ไม่ใช่พวกบูชัว (bourgeois) หรือแม้พวกเสรีนิยมก็ไม่ต้องการ แต่ต้องการที่จะเลือกพวกที่อยู่ในชนชั้นเดียวกัน มีความต้องการเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงเกิดพรรครูปใหม่ขึ้นมา โดยมีมวลชนเป็นสมาชิก พรรคสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยให้การศึกษา และสร้างชนชั้นนำใหม่ขึ้นมาเอง

รูปแบบของพรรคมวลชนสร้างขึ้นโดยขบวนการสังคมนิยมต่างๆ ในปลายศตวรรษ 19 และต้นศตวรรษ 20 และถูกเลียนแบบโดยพรรคคอมมิวนิสต์ ฟาสซิสต์ และพรรคคริสเตียนเดโมแครต บางพรรค รูปแบบของพรรคมวลชนเกิดมีลักษณะทั่วไปโดยสัมพันธ์กับการขยายตัวของประชาธิปไตย ซึ่งเปิดออกสู่ประชาชนทุกคน

ข้อแตกต่างระหว่างพรรคมวลชนและพรรคชนชั้นนำค่อนข้างจะสัมพันธ์กับ ชัยชนะหรือพรรคชนชั้นกลางและพรรคกรรมาชีพ โดยฝ่ายขวาไม่ต้องการมวลชนไม่ว่าทางการเมืองหรือทางการเงิน เพราะพวกนี้มีชนชั้นนำและเงินทุนของตนแล้ว ส่วนพรรคมวลชน จะมีการคัดเลือกสมาชิกในจำนวนมาก มีทฤษฎีเคร่งครัด และมีการจัดระเบียบที่เข้มงวด นำโดยผู้บริหารที่มาจากฐานของพรรค การมีสมาชิกมากจำนวนเพื่อให้พ้นการครอบงำจากนายทุน จึงทำให้มีรายได้จากค่าสมาชิกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หรืออาจหารายได้จากการทำหนังสือพิมพ์ การจัดกิจกรรมของพรรค

ต่อมาการแบ่งประเภทลักษณะนี้ก็มีความเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือในประเทศตะวันตก ซึ่งมีระดับการพัฒนาสูง ความเป็นปฏิปักษ์ของชนชั้นหายไป การสื่อสารมวลชนเจริญขึ้น การเผยแพร่ทางการเมืองมีลักษณะทำให้เป็นบุคคลมากขึ้นและก่อให้เกิดลักษณะไม่มีอุดมการณ์แน่ชัด สิ่งเหล่านี้ทำให้สภาพของพรรคแต่เดิมเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะพรรคมวลชนจะมีความสนใจ

เกี่ยวกับการเลือกตั้งมากขึ้น โดยเบี่ยงเบนความสนใจไปสู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมากกว่าจำนวนสมาชิกพรรค (ซึ่งแต่เดิมพรรคมวลชนจะสนใจในเรื่องของจำนวนสมาชิกมาก) จากนี้อำนาจจะไม่เป็นของสมาชิกพรรคโดยทั่วๆ ไปแล้ว แต่เป็นของชนชั้นนำซึ่งไม่ได้ร่วมก่อตั้งพรรค แต่บ่อยครั้งมาจากภายนอก (คือ ดึงคนภายนอกที่มีชื่อเสียงเข้ามาและสนับสนุนให้เติบโตอย่างรวดเร็ว) และท้ายที่สุดเพื่อจะดึงดูดคะแนนเสียงให้มากที่สุดจากทุกๆ ประเภทของสาขาอาชีพในสังคม พรรคจะปรับความสัมพันธ์ของพรรคกับกลุ่มผลประโยชน์ทุกกลุ่ม ซึ่งกลุ่มเหล่านี้เป็นแหล่งใหญ่ของคะแนนเสียงเลือกตั้ง จึงมีการเรียกประเภทของพรรคแบบนี้ว่า catch all parties, หรือ attrappe-tout (พรรคจับหมด) ส่วนพรรคชนชั้นนำมีลักษณะใกล้เคียงกับลักษณะนี้อยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนแปลงไปโดยเน้นลักษณะดั้งเดิมของตนเท่านั้น ส่วนพรรคมวลชน มีลักษณะเปลี่ยนแปลงจากลักษณะดั้งเดิม เนื่องจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมไม่เอื้อต่อพรรคมวลชนแบบเดิม เพราะว่าฐานของสังคมซึ่งพรรคนี้อาศัยอยู่หยุดการขยายตัวคือชนชั้นคนงานลดลง โดยเฉพาะสังคมที่เศรษฐกิจพัฒนาสูงมาก การจ้างงานระดับต่ำจะลดลง แต่จะเป็นพวกกินเงินเดือนมากขึ้น พรรคมวลชนเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะจากปริมาณเป็นคุณภาพมากขึ้น เปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น (เงินเดือน, เงื่อนไขการทำงาน, คุณภาพชีวิต) ทศนคติทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป จิตสำนึกทางชนชั้น และความผูกพันทางอุดมการณ์ก็ลดลง ถ้าพรรคมวลชนต้องการดำรงอยู่ต่อไป ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทและจัดระเบียบใหม่โดยเฉพาะด้านโครงสร้างและอุดมการณ์ของพรรค ตัวอย่างเช่นพรรคสังคมนิยมในฝรั่งเศสยังสามารถรักษาลักษณะของพรรคที่มี activists ไว้ได้คือ มีสมาชิกที่ทำกิจกรรมให้พรรคมาก และสมาชิกเหล่านี้มีเสียงที่มีผลต่อแนวทางของพรรคได้ มีความเป็นประชาธิปไตยในพรรคพอสมควร และมีกิจการทางนโยบายพอสมควร แต่ก็มีลักษณะของพรรค catch-all อยู่บ้างคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งขยายมากขึ้น หลากหลายมากขึ้น และมีความเป็นชาติมากขึ้น ซึ่งแต่เดิมมีลักษณะเป็นภูมิภาคสูง นโยบายก็กว้างขึ้น และมีผู้นำพรรคที่มีความนิยมมาก่อน และในบางครั้งก็มาจากที่อื่นโดยไม่ได้สร้างในพรรค และในปัจจุบันมีการพัฒนาการของพรรคสังคมนิยม กับอดีตของพรรค RPR ที่เคยสนับสนุน Chirac ได้ตั้ง UMP (Union pour un mouvement populaire)²

อย่างไรก็ดี เมื่อไม่กี่ปีมานี้ พรรคการเมืองดั้งเดิมก็ต้องเผชิญกับการผุพังขึ้นของพรรคการเมืองใหม่ๆ ที่เรียกร้องมากกว่า โดยตั้งอยู่บนความปรารถนาของความเป็นพลเมือง, การต่อต้านระบอบดั้งเดิม เช่น ในฝรั่งเศสมีกลุ่มคนรักธรรมชาติ (พรรคเขียว “Vert”) พวกต่อต้านลัทธิเสรีนิยม, ต่อต้านโลกนิยม (รวมกลุ่มในทางการเมืองกับพรรคซ้ายจัด เช่น Lutte ouvrière, La Lique Communiste revolutionnaire) และกลุ่มอื่นๆ อีกหลายกลุ่ม เช่น Mouvement pour la France ของ Philippe de Villiers หรือ le Front national, กลุ่มผู้ล่าสัตว์ (เรียกว่า Chasse, Pêche, nature et tradition) พรรคเหล่านี้แม้ว่าจะมีผู้เลือกไม่มากนัก แต่บางครั้งพวกเขาก็สามารถกดดันให้พรรคที่มี

²Rogu-Gerard Schwartzberg, “Sociologie politique” 5 edition, 1998 Montchrestien, pp. 428-431.

อำนาจอยู่ต้องไตร่ตรองกับจุดยืนของพวกเขา (เช่น มาตรการต่อต้านการปลดคนงาน หรือกฎหมายเกี่ยวกับการล่าสัตว์)

ข. บทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง³

วิเคราะห์แบบดั้งเดิมแล้วมีหน้าที่ 3 ประการคือ

1. สร้างและรักษาจิตสำนึกทางการเมือง โดยให้การศึกษา โดยการสร้างความคิดร่วมกันโดยสร้างหลักการ อุดมการณ์แก่ผู้เลือกตั้งและผู้สมัคร ควรชี้ประเด็นโต้เถียงทางการเมืองให้ชัดเจนโดยให้เหตุผลในการเลือกโดยชัดเจน ทำให้ผู้เลือกเข้าใจความคิด นโยบายที่เรียกร้องได้ ที่ต้องสร้างเช่นนี้ก็เพื่อทำให้การออกเสียงเลือกตั้ง จะได้ทำให้หยุดจากการเลือกตัวบุคคล เป็นทางเลือกทางการเมืองของพรรคใดพรรคหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นการแสดงเจตจำนงของประชาชน

2. คัดเลือกผู้สมัคร ในระบบที่เรียกว่าพรรคชนชั้นนำ มักจะเลือกโดยกรรมการกลางที่สำคัญอาจทำให้เกิดลักษณะที่เรียกว่าเฉพาะกลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่ได้รับเลือก (คณาธิปไตย) ในปลายศตวรรษที่ 19 สหรัฐอเมริกา จึงได้จัดให้มีการหยั่งเสียงเบื้องต้น คือ ผู้สมัครจะได้รับเลือกจากผู้เลือกตั้ง

สำหรับพรรคมวลชน มักจะเลือกโดยคณะกรรมการแห่งชาติหรือท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกพรรคจะมีส่วนร่วมโดยตรงหรือโดยอ้อม

อย่างไรก็ดี ระบบนี้ก็ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าชนชั้นปกครองที่เกิดจากประชาชนโดยแทนชนชั้นปกครองเดิม ความหมายลึกๆ ก็คือ พรรคมีแนวโน้มที่จะสร้างชนชั้นนำแบบใหม่ขึ้นมา

เปลี่ยนจาก รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน

เป็น รัฐบาลชนชั้นนำที่มาจากประชาชน

3. วางกรอบผู้ได้รับเลือกตั้ง พรรคจะรักษาการติดต่ออย่างสม่ำเสมอระหว่างผู้ออกเสียงและผู้ได้รับเลือก โดยอาจมีนักกิจกรรมของพรรคเป็นตัวแทนก็ได้ โดยจะคอยอธิบายกิจการในสภาของผู้ได้รับเลือกตั้ง ให้เหตุผลว่าทำไมถึงลงมตินั้นๆ โฆษณาชวนเชื่อ, นอกจากนั้นยังต้องคอยรับฟังความคิดเห็นของผู้ออกเสียงว่ามีปฏิกิริยาอย่างไร ต้องการอะไร

การวางกรอบในสภา ดูแลให้มีวินัยในการลงมติออกเสียง ในสภาพปัจจุบันพบว่า มีวินัยทั้งพรรคชนชั้นนำและพรรคมวลชน

ค. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพรรคการเมือง

การแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจ ดำรงอยู่ทั่วไปและเสมอมา ในทุกๆ ประเทศและทุกยุคสมัย แต่ว่าจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันมาก ตัวหลักในการแข่งขันกันในปัจจุบันก็คือพรรคการเมือง พรรค

³ เฟิ่งอ๋าง, pp. 407-409

การเมืองในแต่ละประเทศมีข้อแตกต่างกันซึ่งทำให้ระบอบการเมืองแตกต่างกันไปด้วย โดยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้⁴

1. ลักษณะของพรรคการเมือง จะพูดเฉพาะลักษณะที่มีผลกระทบต่อระบอบ

ก. ส่วนประกอบของพรรคการเมือง ส่วนประกอบของพรรคโดยทั่วไปจะกำหนดรูปแบบของการกระทำของพรรค รวมทั้งบรรยากาศของชีวิตทางการเมืองด้วย ลักษณะที่เป็นข้อแตกต่างของพรรคของผู้ที่มีสถานะทางสังคมที่สำคัญ (Partis de notables) และพรรคมวลชน (partis de masses) แต่ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะแทนที่โดยการเรียกชื่อที่ทันสมัยขึ้นว่าเป็นพรรคชนชั้นนำ (Partis de Cadres) และพรรคมวลชนสมาชิก (Partis d' adherents) แต่ไม่ได้มีความหมายครอบคลุมเหมือนชื่อเดิม ประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับระบอบอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคชนชั้นนำหรือพรรคของผู้ที่มีสถานะทางสังคมกับระบบหลายพรรค (multipartisme) เพราะพรรคสามารถที่จะก่อตั้งขึ้นได้มากอย่างง่าย ๆ โดยที่ไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ และพรรคจะหาคะแนนเสียงโดยตรงจากผู้เลือกตั้ง

ข. อุดมการณ์ของพรรค ในประเทศต่าง ๆ การมีอุดมการณ์ของพรรคจะมีหลายลักษณะทำให้ชีวิตการเมืองในแต่ละประเทศแตกต่างกัน ลักษณะเฉพาะของแต่ละพรรคจะมีกระแสดำเนินการของตน กล่าวคือแนวคิดเกี่ยวกับมนุษย์และสังคม และนำความคิดนั้นมาต่อสู้เพื่ออำนาจโดยผู้ฟังหรือผู้เลือกตั้งมีข้อสังเกต 3 ประการคือ 1) ในประเทศเดียวกันมีพรรคอยู่ร่วมกันหลายพรรค แต่บางพรรคจะไม่เห็นด้วยกับพรรคอื่น ๆ ไม่เพียงแต่เรื่องการใช้อำนาจในการกระทำของรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่เห็นด้วยในเรื่องของรูปแบบของระบอบเลยทีเดียว ซึ่งจะเป็นปัญหาที่ยาก 2) พรรคต่าง ๆ อาจมีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความคิดพื้นฐานของระบอบ แต่เห็นแตกต่างกันในเรื่องการใช้อำนาจในการกระทำของรัฐบาล (เช่น พรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงานในอังกฤษ) กรณีนี้เป็นความแตกต่างกันทั้งปกติและชีวิตทางการเมืองค่อนข้างสงบ 3) อาจมีกรณีที่พรรคไม่เพียงแต่จะเห็นพ้องกันในระบอบเท่านั้น แต่เห็นพ้องกันในเรื่องการใช้อำนาจในการกระทำของรัฐบาลด้วย โดยอาจมีข้อแตกต่างกันเพียงเล็กน้อยหรืออาจกล่าวได้ว่านโยบายของพรรคต่าง ๆ ไม่ได้แสดงความแตกต่างที่ชัดเจนอย่างไร หรืออาจเรียกได้ว่าไม่ใช่เป็นพรรคที่เน้นความคิดเห็น (partis d' opinion) แต่เป็นพรรคด้านการจัดการ (partis de gestion) (กรณีพรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกันของ U.S.A.)

ค. แกนนำและวินัย ลักษณะนี้จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินไปของระบอบ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับแกนนำ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัญหาหลัก ๆ คือ ความสัมพันธ์ของสมาชิกสภา และคณะกรรมการกลางของพรรค เรื่องนี้สำคัญ เช่น คณะกรรมการกลางของพรรค โดยทั่วไปจะเป็นกลไกของพรรคที่สามารถกำหนดจุดยืนของพรรคให้สมาชิกสภาของพรรคทำตามได้หรือไม่ เพราะในระบอบจริง ๆ

⁴Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Droit Constitutionnel, 30 edition, Sirey 2011, pp. 121-125.

มีโอกาสเสี่ยงที่จะแตกต่างจากที่คาดไว้ได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยในบางระบอบ เช่น ระบอบอังกฤษ จะมีวินัยในพรรคการเมืองมาก

2. เงินอุดหนุนจากพรรคการเมือง เรื่องนี้เป็นปัญหาที่สำคัญมาก

ก. ปัญหาที่เกิดขึ้น หลักๆ ก็จะเกี่ยวกับความเป็นอิสระของพรรคการเมือง อย่างน้อยก็ในประเทศพหุนิยมหรือเสรีนิยม ซึ่งถ้าเป็นในประเทศที่มีพรรคเดียวก็ขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งถ้าไม่เป็นเช่นนั้น การผูกขาดอำนาจทั้งทางกฎหมายและข้อเท็จจริงก็จะไม่เกิดขึ้น ในประเทศเสรีนิยม ตรงกันข้าม จะเป็นที่น่าปรารถนามากที่พรรคการเมืองจะเป็นอิสระจากผู้ยึดกุมอำนาจทางการเมือง และทางเศรษฐกิจอยู่ในขณะนั้น เพื่อพรรคจะไม่อยู่ภายใต้ความกดดันใดๆ เพื่อเหตุผลทางการเงิน

การแข่งขันเพื่ออำนาจทางการเมืองไม่อาจที่จะดำเนินไปได้ ภายใต้เงื่อนไขของความเสมอภาค หากว่าการแข่งขันนั้นยังมีความไม่เสมอภาคอย่างมากในด้านทรัพยากร ที่พรรคการเมืองต่างๆ มี

ข. ข้อยุ่งยากที่ปรากฏ จะเห็นได้ว่ารายจ่ายต่างๆ ของพรรคที่เกิดขึ้นจะมีมหาศาล เช่น ต้องซื้อหรือเช่าอสังหาริมทรัพย์ จ่ายเงินเดือนผู้ทำงานเต็มเวลา จัดการประชุม การณรงค์โดยเอกสารหรือป้ายประกาศต่างๆ สนับสนุนองค์กรต่างๆ ของพรรค เผยแพร่หนังสือพิมพ์เพื่อเป็นการสื่อความคิด รวมทั้งรายจ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่มหาศาล เป็นที่ชัดเจนว่า ค่าสมาชิกต่างๆ จะไม่พอเพียงโดยเฉพาะในพรรคชนชั้นนำ จึงเกิดความจำเป็นที่จะจัดหาทรัพยากรอื่นๆ อาจมีความพยายามขอจากรัฐบาล ผู้ถือกองทุนลับเอาไว้ (พรรคที่ใกล้ชิดรัฐบาลอาจทำได้) หรือบ่อยครั้งก็ขอจากพวกนักธุรกิจที่ประกอบเป็นกลุ่มกดดันหรือต่อรอง หรือผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจ หรือบางครั้งก็อาจใช้วิธีที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น ใช้ท้องถิ่นให้ต่อรองหาผลประโยชน์จากคู่สัญญาในตอนทำสัญญากับท้องถิ่น หรือองค์กรธุรกิจอาจให้เงินช่วยเหลือกับพรรคเป็นการตอบแทนที่ทำประโยชน์ให้

ค. ข้อยุติที่เป็นไปได้ ข้อยุ่งยากที่กล่าวแล้วในข้อก่อนเป็นเหตุผลที่ว่าทำไมประเทศจำนวนมาก จึงรับเอาหลักเกณฑ์ที่จะทำให้การอุดหนุนพรรคการเมืองมีศีลธรรมขึ้น โดยบางประเทศจะมีการจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและให้ประกาศ และยังมีควบคุมทับซ้อนไปอีกโดยอำนาจรัฐและโดยมติมหาชน (อังกฤษ และ U.S.A.) ซึ่งก็เป็นกรณีที่น่าสนใจแต่ไม่พอเพียง เพราะว่าประการแรก ทำได้แต่เพียงบางส่วนคือ ใช้เฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และอีกประการหนึ่งคือมีข้อยุ่งยากมากในการนำมาใช้และการควบคุม บางประเทศจะไปไกลกว่าโดยให้เงินอุดหนุนของรัฐกับพรรคการเมือง โดยคำนวณโดยสัมพันธ์กับจำนวนเสียงที่ได้รับ (เยอรมันนี่) หรือบางกรณีคำนวณจากจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา (ฝรั่งเศสจะใช้ 2 กรณีคือ จำนวนเสียงและผู้ได้รับเลือกตั้ง) อย่างไรก็ตามอาจจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่ไม่เป็นแค่เพียงพรรคฝ่ายค้านรัฐบาลเท่านั้น แต่คัดค้านระบอบการปกครองด้วย และอีกประการหนึ่งคือ ไม่มีหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่พยายามหาทรัพยากรจากที่อื่นๆ อีกโดยวิธีทางที่ไม่ชอบ ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องการกำจัดทิ้งไป อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์เหล่านี้ก็ถือว่าเป็น

ความพยายามที่น่าสนใจในการที่จะควบคุมสถานการณ์ที่คุกคามอย่างร้ายแรงต่อประชาธิปไตย และปิดบังและเบี่ยงเบนการดำเนินไปอย่างปรกติ

3. จำนวนพรรคการเมือง ซึ่งจะกำหนดระบบพรรคการเมืองและระบอบต่าง ๆ

ก. พรรคเดียว (Le parti unique) มีอยู่ในระบอบที่มีรูปแบบแตกต่างกัน 2 ระบอบ คือ ระบอบฟาสซิสต์และระบอบมาร์กซิสต์ แต่จะมีความหมายแตกต่างกัน ในระบอบฟาสซิสต์ (อิตาลี 1922-1943, เยอรมัน 1933-1945) จะผูกพันกับการไม่ยอมรับประชาธิปไตยและเสรีนิยม เราอาจจะพบได้ แม้ในปัจจุบันในระบอบที่อ้างว่ามีอุดมการณ์ใกล้เคียงกับของเดิม และในระบบอำนาจนิยมในโลกที่สาม ส่วนในระบอบมาร์กซิสต์ ทฤษฎีนี้ได้อธิบายถึงการหายไปของความเป็นปฏิปักษ์กันทางสังคม แต่แน่นอนว่าพรรคหนึ่งถือว่าการจัดองค์กรของชนชั้นและในการต่อสู้ขั้นสุดท้ายระหว่างชั้นนั้นจะไม่มีประโยชน์อันใดในการมีพรรคหลายพรรค มีความจำเป็นที่จะเสรีมาในรัฐต่างๆ ที่มีเพียงพรรคเดียว พรรคหนึ่งแหละที่ก่อให้เกิดความหมายทางการเมืองอย่างแท้จริงของระบอบ

ข. พรรคเดียวที่ครอบงำ (le parti dominant) การเรียกแบบนี้ครอบคลุมความเป็นจริงที่แตกต่างกัน ประการแรก คือ การเรียกว่าพรรคเดียวครอบงำนั้น อาจจะซ่อนรูปของระบบพรรคเดียวเอาไว้ในประเทศประชาธิปไตยประชาชนหรือสังคมนิยมบางประเทศ ซึ่งในระบบนี้ นอกเหนือจากพรรคคอมมิวนิสต์แล้ว จะปล่อยให้ม็อดกรบางองค์กรซึ่งที่จริงเป็นเพียงเครือข่ายทางสังคมและกลุ่มอาชีพเท่านั้น (เช่นในจีน) อีกประการหนึ่งคือ ระบบนี้จะสัมพันธ์กับความเป็นจริงในประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศ ที่พรรคเดียวที่ครอบงำอยู่เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงจากขบวนการปลดปล่อยออกมาเป็นพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามความเป็นจริงนี้มีความหลากหลาย โดยอาจจะมีพรรคเดียวครอบงำที่วางหลักปฏิธานอย่างเข้มแข็ง และผูกขาดอำนาจในเงื่อนไขที่ใกล้เคียงกับระบบพรรคเดียว (le parti unique) เช่น ในเม็กซิโกพรรคปฏิวัติมีอำนาจอยู่ถึง 40 ปี (จนกระทั่งปี 1997) หรือพรรคครอบงำอาจอยู่ในตำแหน่งที่เข้มแข็งน้อยกว่า และดำรงอยู่ในขั้นตอนหัวเลี้ยวหัวต่อ โดยจะมีวิวัฒนาการไปสู่ระบบหลายพรรคหรือมีพรรคอื่นมาใช้อำนาจแทน (ระบบนี้มีน้อย เช่น ในอินเดียระหว่างพรรค Janata และพรรคคองเกรส) และบ่อยครั้งนำไปสู่พรรคเดียวหรือรัฐประหารโดยทหาร ประการสุดท้าย ในระบบพหุนิยมตะวันตก อาจมีการเรียกว่าเป็นระบบพรรคเดียวครอบงำได้เหมือนกัน แต่ในความหมายแต่เพียงว่า พรรคการเมืองพรรคหนึ่งมีที่นั่งในสภาเป็นพิเศษ และการครอบงำเช่นนั้นไม่ได้เป็นอุปสรรคขัดขวางการแข่งขันของพรรคอื่นๆ (เช่น ในเยอรมัน ในช่วงปี 1982-1998 โดยพรรค CDU, ในอิตาลี ในช่วง 1948-1994 โดยพรรคคริสเตียนเดโมแครต, ในญี่ปุ่น 1946-1993 โดยพรรคเสรีประชาธิปไตย)

ค. ระบบ 2 พรรค (le bipartisme) เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีหลายพรรค แต่เนื่องจากมีลักษณะพิเศษเลยแยกออกมา เฉพาะระบบนี้เกิดขึ้นในกรอบทั่วไปของประชาธิปไตยพหุนิยมและเสรีนิยม และเป็นสิ่งที่เอื้อให้ระบอบเสรีนิยมดำเนินไป เป็นความจริงที่ว่าระบบนี้มีข้อดีหลายประการ เช่น ในระดับการเลือกตั้ง ระบบนี้จะเสนอให้ประชาชนมีการเลือกที่ชัดเจนและพอเพียง โดยทั่วไปแล้ว พรรคการเมืองพรรคหนึ่งในหลายพรรค จะมีลักษณะของอนุรักษนิยมบางประการ เช่น ความ

ผูกพันกับระเบียบและประเพณี แต่ในขณะที่อีกพรรคหนึ่งจะมีลักษณะที่ก้าวหน้า มีทิศทางไปสู่วิวัฒนาการและความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นจิตสำนึกของมนุษย์ที่ดำรงอยู่เสมอและทำให้ผู้เลือกตั้งสามารถแสดงออกได้อย่างชัดเจน ส่วนในระดับของอำนาจ ระบบ 2 พรรคจะทำให้มีเสียงข้างมากอย่างชัดเจนเด่นชัด ในระบอบประชาธิปไตย หากมีพรรคการเมือง 2 พรรคเท่านั้นแข่งขันกัน ก็จำเป็นที่ 1 ใน 2 พรรคจะต้องได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาด แต่ระบบ 2 พรรคนั้น จะมีลักษณะอื่นๆ อีกที่ทำให้เห็นว่าเป็นปรากฏการณ์เฉพาะตัว ประการแรกคือ ระบบ 2 พรรค ไม่ได้เกิดโดยไม่มีการเตรียม และเมื่อเกิดขึ้นก็มีแนวโน้มที่จะมีอยู่อย่างต่อเนื่อง คือ กรณีในประกาศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ที่ซึ่งระบบ 2 พรรคได้หยั่งรากลึกและพรรคที่สามมีโอกาสยากมากที่จะประสบความสำเร็จ ประการต่อมาคือ ดูเหมือนเป็นที่ตกลงกันของทั้ง 2 พรรคเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของระบอบ ที่ว่าต้องมีการสับเปลี่ยนการใช้อำนาจของทั้ง 2 พรรค โดยการแข่งขันโดยสัมพันธ์กับการเลือกตั้ง ดังนั้น ระบบ 2 พรรคนี้จะสามารถดำเนินไปตามปกติได้แต่เพียงมีหลักประกันว่า 1 ใน 2 พรรคจะไม่ฉวยโอกาสในช่วงที่ใช้อำนาจอยู่นั้นทำการเปลี่ยนแปลงระบอบ

ง. ระบบหลายพรรค (le multipartisme) เป็นรูปแบบที่รับมาใช้กันมากในประเทศประชาธิปไตยพหุนิยมและเสรี เห็นได้ว่าระบบ 2 พรรค เป็นข้อเท็จจริงในประเทศประชาธิปไตยแองโกลแซกซอน แต่ระบบหลายพรรคมีรูปแบบเป็นจำนวนมากจนไม่สามารถศึกษาได้หมดในที่นี้ได้ จึงเพียงแต่ศึกษาถึงอิทธิพลของระบบนี้ที่มีต่อระบอบในระดับการเลือกตั้ง ระบบนี้จะทำให้ผู้เลือกตั้งสามารถเลือกได้อย่างกว้างขวางและปรับได้กับทุกกระแสความคิดที่ดำรงอยู่ในสังคมวิวัฒน์ แต่อย่างไรก็ตามการเลือกนี้เสี่ยงที่จะไม่ชัดเจนตามที่ต้องการนัก เพราะพรรคที่เข้ามาแข่งขันกันมีโปรแกรมใกล้เคียงกันโดยมีความแตกต่างอยู่ที่รายละเอียดเท่านั้น และในขณะที่เดียวกันผู้เลือกตั้งแบ่งแยกกันตามพรรคต่างๆ ตามที่มีแง่มุมของความคิดเห็นที่ตรงกับผู้เลือก ส่วนในระบบของอำนาจ เราไม่สามารถจะวางเป็นกฎได้ เพราะวาระบบหลายพรรคจะมีผลที่แตกต่างกันมากขึ้นอยู่กับรูปแบบนั้นๆ โดยหลักการแล้วรัฐบาลผสมหลายพรรคมีความจำเป็นในการก่อตั้งทีมของรัฐบาลที่มันนั้นอาจจะมีลักษณะที่มีเสถียรภาพมากก็ได้ แต่บ่อยครั้งที่ระบบหลายพรรคนำมาซึ่งความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล อันเนื่องมาจากเพราะว่าพรรคต่างๆ มีการแบ่งแยกกันมากจนไม่มีการสนับสนุนที่เพียงพอสำหรับรัฐบาลผสม หรือเพราะว่ารัฐบาลผสมที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จนพร้อมแตกสลายได้ในทุกโอกาส หรืออาจเป็นเพราะรัฐบาลผสมมีฐานแคบเกินไป ข้อยุ่งยากเหล่านี้จะมีเพิ่มมากขึ้นเป็น 2 เท่า ถ้ามีพรรคที่ค้านระบอบอยู่ด้วย ซึ่งทำให้จำเป็นต้องเลือกพรรคอื่นๆ เข้ามาเป็นรัฐบาลผสม ซึ่งก็มีการแบ่งแยกกันมากมาย และพรรคเหล่านี้รวมกันก็ได้ที่หนึ่งเพียง 2 ใน 3 เท่านั้น (สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐที่ 4 ของฝรั่งเศส)

4. บทบาทของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะเป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับอำนาจและเมื่อประสบความสำเร็จในการเข้าสู่อำนาจก็จะทำหน้าที่นำทิศทางของนโยบายของชาติด้วย

ก. หน้าทีคนกลาง (intermediaire) หน้าทีที่ทำได้โดยผู้ได้รับเลือกตั้งมาเป็นเวลานาน (หมายถึงก่อนมีพรรค) แต่ได้ถูกแทนที่หรือดูดซึมไปโดยพรรคการเมือง จำเป็นต้องพิจารณาให้ถี่ถึง

ความแตกต่างที่ความเปลี่ยนแปลงนี้ได้นำมา ตั้งแต่แรกแล้วที่สมาชิกรัฐสภาหรือผู้ได้รับเลือกตั้งได้ถูกพิจารณาว่าเป็นผู้แทนของชาติ ไม่ต้องสงสัยเลยว่าผู้รับเลือกตั้งเหล่านี้จะมีความผูกพันเขตเลือกตั้ง ซึ่งผู้เลือกตั้งได้เลือกพวกเขาจากคุณภาพส่วนตัว ความสำคัญหรือสถานะทางสังคมในท้องถิ่น พวกเขาจะไม่มีเสรีภาพมากนักในการกระทำในฐานะตัวแทน ก็เหมือนกับกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของเขา คือ การทำหน้าที่จะมีลักษณะเป็นส่วนตัว แม้จะเป็นสมาชิกพรรคด้วย เขาจะรู้สึกผูกพันกับแนวทางร่วมกันบางอย่างเท่านั้น และก็ไม่มีอะไรที่จะไม่ทำตาม การที่สมาชิกรัฐสภา มีลักษณะส่วนบุคคลนี้เองที่ทฤษฎีส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญ ได้สร้างขึ้น (มีอยู่มากในช่วงศตวรรษที่ 19)

แต่ต่อมา การแทรกแซงของพรรคการเมืองก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทุกอย่างในการเลือกผู้แทน ข้อพิจารณาว่าเป็นผู้แทนของพรรคใดจะมีความสำคัญ และเมื่อได้รับเลือกตั้งก็จะขึ้นอยู่กับแนวทางของพรรคอย่างเคร่งครัดที่จะกำหนดให้ทำอะไร ในประเทศที่มีหลายพรรคการเมือง รัฐมนตรีของรัฐบาลผสมจะถือเสมือนว่าเป็นผู้แทนของพรรคของเขาเท่ากับเป็นสมาชิกของทีมที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทุกหนทุกแห่งนโยบายของชาติจะกระทำกันทั้งในองค์กรทางรัฐธรรมนูญ และในระหว่างผู้นำของพรรคที่ไม่ต้องรับผิดชอบ พรรคการเมืองจะเข้ามารับภาระส่วนหลักๆ ของชีวิตทางการเมือง และทำหน้าที่ระหว่างประชาชนกับอำนาจในการเป็นตัวกลางที่เป็นลักษณะของรัฐสภาในศตวรรษที่ 20 แน่หนอนว่าไม่มีประโยชน์อะไรที่จะวิจารณ์สถานการณ์ที่เป็นข้อมูล objective ที่ไม่มีทางที่จะกลับคืนมา แม้จะมีข้อเสียที่สำคัญ (ในประเทศที่เป็นระบบหลายพรรค ที่พรรคการเมืองมีแนวโน้มที่จะเอาอำนาจออกไปโดยจากประชาชนไป) แต่ก็มีข้อดีบางอย่าง (ในประเทศที่เป็นระบบ 2 หรือ 3 พรรค จะทำให้การเลือกของประชาชนกระจ่างชัดขึ้น) ปัญหาจึงไม่ใช่การที่จะทราบว่าพรรคการเมืองต้องมีบทบาทที่สำคัญหรือไม่ เพราะเป็นสิ่งที่เป็นไปแล้ว แต่เป็นเรื่องที่ต้องทราบว่าระบบที่สร้างขึ้นมานั้นเป็นคุณหรือไม่กับการดำเนินไปด้วยดีของสถาบันที่รับมาแล้ว

ข. หน้าที่กำหนดทิศทาง (direction) พรรคการเมืองมีหน้าที่ในการให้ได้มาซึ่งอำนาจ และใช้อำนาจนั้นในการทำให้นโยบายที่ได้ประกาศไว้ในโปรแกรมการหาเสียงเลือกตั้งสามารถกระทำได้ หน้าที่นี้เห็นได้ชัดในระบบสองพรรคนิยมที่ซึ่งพรรคคอมมิวนิสต์ใช้อำนาจอย่างมีประสิทธิภาพและที่ซึ่งกลไกการนำของพรรคเป็นองค์กรสั่งการของรัฐต่างๆ กับหรือมากกว่าองค์กรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเสียอีก

การทำหน้าที่เช่นนั้นในประเทศซึ่งมีระบบพหุนิยมจะอ่อนกว่า เพราะเป็นประเทศที่ยังมีแนวคิดดั้งเดิมอย่างกว้างขวางว่า องค์กรบริหารมีหน้าที่ที่จะกระทำการเพื่อผลประโยชน์ของชาติอย่างเป็นอิสระจากพรรค อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพรรคการเมืองก็ยังทำหน้าที่ในการนำทิศทางนโยบายของชาติ โดยผ่านทางรัฐบาลและเสียงข้างมาก ในกรณีที่พรรคประสบชัยชนะในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา

5. หลักเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับพรรคการเมืองในเยอรมันและฝรั่งเศส

เยอรมัน

นับแต่ปี 1982 พรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญมีรัฐบาลผสม 3 ชุดใหญ่ๆ ตามลำดับ ชุดแรกมีพรรคคริสเตียนเดโมแครต และพรรคเสรีนิยม ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Kohl (1982-1998) ชุดที่สองเป็นพรรคทางฝ่ายซ้ายของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยและพรรค “เขียว” ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี Schröder (1998-2005) และชุดที่ 3 เป็นการร่วมระหว่างพรรคคริสเตียนเดโมแครต CDU+CSU และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย ภายใต้นาง Angela Merkel (2005-2009) และปัจจุบันพรรค CDU+CSU และพรรคเสรีนิยม (FDP) ภายใต้นาง Angela Merkel (2009)

รัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐานของเยอรมัน 23 พฤษภาคม 1949 ในมาตรา 21 บัญญัติว่า พรรคการเมือง

1. พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยเสรี การจัดองค์กรภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย พรรคการเมืองต้องให้สาธารณะได้ทราบถึงที่มาของรายได้และทรัพย์สินต่างๆ ของพรรคการเมือง

2. พรรคการเมืองที่มีความมุ่งหมาย และพฤติกรรมของสมาชิกที่มุ่งจะสร้างความเสียหายให้กับระบอบรัฐธรรมนูญเสรีนิยมและประชาธิปไตย หรือล้มล้างระบอบหรือทำลายการดำรงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี้ ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์วินิจฉัยการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. รูปแบบเฉพาะต่างๆ จะกำหนดไว้ในกฎหมายสหพันธ์

จากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าหลักพื้นฐานคือ หลักการก่อตั้งและดำเนินการอย่างเสรี ซึ่งเป็นหลักที่แยกไม่ออกจากระบบพหุนิยม นอกจากนี้กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันยังได้ให้คำจำกัดความของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ว่า “พรรคการเมืองคือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลาใดๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้วชี้ชัดว่า การรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้⁵

⁵รศ. บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง บทเรียนจากเยอรมัน, สถาบันนโยบายศึกษา, 2542 หน้า 66.

รศ. บุญศรี ได้อธิบายว่า เกณฑ์ในการแยกพรรคออกจากกลุ่มการเมืองอื่น การส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นสาระสำคัญของการร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมือง แต่ไม่จำเป็นต้องได้รับเลือก โดยกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 2 อนุมาตรา 2 บัญญัติให้พรรคการเมืองสูญเสียสถานะทางกฎหมายของความเป็นพรรคการเมือง หากพรรคไม่ส่งคนเข้าสมัครรับเลือกตั้งภายใน 6 ปี

นอกจากนี้กลุ่มการเมืองที่จะมีสถานะเป็นพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมีการจัดองค์กร กล่าวคือ จะต้องมียุทธศาสตร์กลางของพรรค มีระเบียบพรรค มีสาขาพรรคในส่วนภูมิภาค ซึ่งสาขาพรรคก็ต้องมีคณะกรรมการ เพื่อประกันการดำเนินงานอย่างมีแบบแผน และเป็นพื้นฐานในการแสวงหาสมาชิก⁶

ในมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 3 บัญญัติว่า “การจัดองค์กรภายในของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย” ทำให้ก่อให้เกิดหน้าที่ของพรรคจะต้องมีระเบียบภายในพรรคที่เป็นประชาธิปไตย สืบเนื่องมาจากบทเรียนช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีพรรคที่มีแนวทางเป็นเผด็จการ สามารถดำเนินการทางการเมืองจนประสบผลสำเร็จขึ้นครองอำนาจได้ หลักการประชาธิปไตยในที่นี้ก็หมายความว่า ต้องให้ความสำคัญกับสมาชิกพรรค แต่พรรคก็สามารถมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการตัดสินใจได้ หมายถึงคณะกรรมการโดยมีสมาชิกพรรคจะต้องสามารถเป็นผู้เริ่มให้มีการตัดสินใจในปัญหาหนึ่งได้เสมอ และได้รับการประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุด และต้องจำกัดอำนาจขององค์กรบริหารพรรคให้มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ นอกจากนั้นแล้ว หากระเบียบข้อบังคับพรรคไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ระเบียบนั้นย่อมเป็นโมฆะ และมีผลให้มติหรือการดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบข้อบังคับนั้นเป็นโมฆะตามไปด้วย โดยที่บุคคลทั่วไปสามารถยกขึ้นอ้างได้เสมอ⁷

มีกฎหมายลงวันที่ 24 เดือนมกราคม ปี 1967 ได้นิยามสิทธิของสมาชิกและได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบทบาทของที่ประชุมแต่ละพรรค หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับรองและการประกาศสถานะและโปรแกรมของพรรค และให้เคารพหลักประชาธิปไตย ในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้นำเช่นเดียวกับการเงินของพรรค⁸

กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 4 กำหนดให้พรรคการเมืองเปิดเผยต่อสาธารณชนถึงที่มาของรายได้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รู้ว่าใครบ้างที่มีอิทธิพลต่อพรรคในทางการเงิน โดยมีกฎหมายกำหนดว่าพรรคการเมืองจะต้องยื่นรายการแสดงบัญชีรายได้อายุ รายปี ซึ่งได้รับการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตแล้ว โดยยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และประธานสภาจะต้องส่งพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

⁶ เฟิ่งอ๋าง หน้า 68.

⁷ เฟิ่งอ๋าง 88-89.

⁸ Pactet, MELIN-SOUCRAMANIEN, Droit Constitutinnel, Sirey 2011, p. 165.

รายการดังกล่าวจะต้องแสดงบัญชีรายรับทั้งหมด โดยแยกรายรับของพรรคทั้งหมดและแยกรายรับของสาขาพรรค แต่ละสาขาออกจากกัน และมีการแบ่งประเภทรายได้

พรรคการเมืองจะถูกยกเลิกได้ ก็แต่โดยคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์เท่านั้น และการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็เป็นไปตามมาตรา 21 อนุมาตรา 2 ดังกล่าวข้างต้น สำหรับองค์ประกอบที่ว่าพรรคใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลเคยตัดสินว่าแม้ว่าพรรคการเมืองใดจะมีความเชื่อในทฤษฎีของมาร์กซ์และเลนิน ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ปฏิเสธในระบอบรัฐธรรมนูญนี้ ก็ไม่ได้หมายความว่าพรรคนั้นจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อเมื่อพรรคนั้นลงมือใช้กำลังเข้าต่อสู้ หรือมีทำที่เป็นปฏิปักษ์ต่อระบบการปกครองที่เป็นอยู่ จึงจะถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าพรรคการเมืองจะขัดต่อรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคจะต้องมีเจตนาทำลายคุณค่าและหลักการสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มิใช่เฉพาะบทบัญญัติปลีกย่อยใดบทบัญญัติปลีกย่อยหนึ่งในรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁹ ในอดีตที่ผ่านมา มาตรา 21 นี้ได้ถูกนำมาใช้ต่อพรรคขวาจัดเล็กๆ ในปี 1952 และพรรคคอมมิวนิสต์ในปี 1956 แต่อย่างไรก็ดีพรรคนี้ต่อมาได้รับอนุญาตให้ก่อตั้งได้ใหม่ในปี 1968

เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ เยอรมันให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองมาตั้งแต่ปี 1959 เพราะต้องการให้พรรคการเมืองมีอิสระ ไม่ต้องพึ่งนักธุรกิจอันจะทำให้ถูกครอบงำ แนวความคิดและการตัดสินใจของพรรคได้ อันจะทำให้ลดปัญหาการคอร์รัปชัน และสร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการเมือง การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั้นมีแนวคิดที่เปลี่ยนแปลงหลายครั้งในปัจจุบัน มาตรา 18 กฎหมายพรรคการเมืองแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1994 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการให้เงินสนับสนุนของรัฐใหม่ทั้งหมด โดยวางหลักว่ารัฐจะให้เงินสนับสนุนเพื่อกิจการทั่วไปของพรรคการเมืองสำหรับการจัดสรรเงินสนับสนุนนั้นจะคำนึงถึงผลงานของพรรค ในสภายุโรป สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาของมลรัฐต่างๆ รวมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมของสมาชิกพรรคการเมืองและจำนวนเงินที่ได้รับบริจาค แต่การให้เงินสนับสนุนแก่ทุกพรรคเป็นรายปีรวมแล้วต้องไม่เกิน 230 ล้านมาร์กต่อปี¹⁰

ฝรั่งเศส

สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง กิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองในกรอบของรัฐธรรมนูญมีน้อย ในร่างเดิมของรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 4 บัญญัติว่า “พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของ

⁹ เฟ็งอ้าง หน้า 91-92.

¹⁰ ดูรายละเอียดได้จาก ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สถาบันพระปกเกล้า 2543 หน้า 112-120.

ตนได้โดยอิสระ แต่ต้องเคารพต่อหลักอำนาจอธิปไตยของชาติและหลักประชาธิปไตย¹¹ บทบัญญัตินี้ได้ยืนยันโดยประการแรกคือ เสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองและอีกประการหนึ่งคือ มีข้อจำกัดอย่างสำคัญของเสรีภาพนี้โดยจะละเมิดหลักการอธิปไตยของชาติและหลักประชาธิปไตยไม่ได้ โดยในฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจห้ามพรรคการเมือง ในกรณีนี้ไม่เหมือนกับในอเมริกา, เยอรมัน และเมื่อไม่นานมานี้ในกรณีประเทศตุรกี

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มอนุมาตรา 2 ความว่า “พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการนำหลักที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 บรรดาท้าย มาปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย” (เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันระหว่างเพศชายและเพศหญิง) ในอนุมาตรา 3 บัญญัติว่า “รัฐบัญญัติจะประกันการแสดงออกซึ่งความเห็นที่หลากหลาย และการมีส่วนร่วมที่เป็นธรรมของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่มีต่อวิถีชีวิตทางการเมืองของชาติ” ในอนุมาตราท้ายนี้ ได้ประกาศหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญถึงความจำเป็นของความหลากหลายของเสรีนิยม ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและฝ่ายนิติบัญญัติได้เคยกล่าวไว้แล้วหลายครั้ง

เป็นเวลานานมาแล้วที่พรรคการเมืองได้ก่อตั้งขึ้นอย่างมีเสรีอย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐไม่ได้มีความต้องการที่จะไปจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะแต่อย่างใด โดยได้ขอใช้รูปแบบทางกฎหมายของสมาคมมาใช้ (รัฐบัญญัติลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1901) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้เฝ้าระวังการเคารพหลักการนี้ตลอดมา โดยได้มีคำวินิจฉัยที่มีชื่อเสียงเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 1971 ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับร่างกฎหมายของรัฐบาลที่พยายามจะให้บางสมาคมต้องอยู่ภายใต้การควบคุมก่อนโดยเจ้าหน้าที่ยุติธรรม ซึ่งบทบัญญัตินี้ก็ได้ถูกตรวจสอบในประเด็นนี้¹²

อย่างไรก็ดีในระยะหลังนี้เป็นที่ปรากฏว่าพรรคการเมืองมีปัญหาก่อตั้งขึ้นเกี่ยวกับปัญหาทางการเงินที่ซ่อนอยู่ ซึ่งบ่อยครั้งเป็นการละเมิดกฎหมายและการที่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ คงไม่ใช่ข้อยุติที่ดี ดังนั้น จึงได้มีบทกฎหมายเกิดขึ้นเพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงิน และในโอกาสเดียวกันนี้ก็ได้บัญญัติว่า “พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองก่อตั้งและดำเนินการอย่างเสรี” (รัฐบัญญัติที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม 1988 มาตรา 7) พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิในทางศาล สิทธิในการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าเสียค่าใช้จ่ายหรือไม่ก็ตาม และโดยทั่วไปสามารถกระทำการใดๆ ที่สอดคล้องกับหน้าที่รวมทั้งการก่อตั้งและการจัดการหนังสือพิมพ์

¹¹สำนวนแปลของ ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 สำนักพิมพ์วิญญูชน พิมพ์ครั้งที่ 2, 2549, หน้า 22.

¹²Décision ที่ 71-44 DC du 16 juillet 1971, Liberté d' association, Rec 29.

กฎเกณฑ์เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินในชีวิตการเมือง¹³

มีกฎหมายหลายฉบับนับตั้งแต่ปี 1988 ที่เห็นว่ามีควมจำเป็นเพราะได้มีการกระทำที่ผิดกฎหมายของบางพรรคการเมืองเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง กฎหมายเหล่านี้มีมาตรการต่างๆ ใน 3 กรณีเกี่ยวกับการอุดหนุนพรรคการเมือง การกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และสิทธิที่จะทราบถึงทรัพย์สินของผู้ได้รับเลือกตั้งบางตำแหน่ง

ก. การอุดหนุนพรรคการเมือง ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ 90-55 ลงวันที่ 15 มกราคม 1990 ที่ได้แก้ไขกฎหมายที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม 1988

- การอุดหนุนโดยรัฐ และการอุดหนุนโดยเอกชนจากการบริจาค จะอยู่ภายใต้การควบคุมเพื่อความสะอาดในการควบคุมพรรคการเมือง ต้องดำเนินการผ่านตัวแทนการเงินในรูปของสมาคมการเงินหรือสมุหบัญชีเลือกตั้งซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา สมาคมและสมุหบัญชีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบัญชีการรณรงค์การเลือกตั้งและการอุดหนุนทางการเงินแห่งชาติ

- การอุดหนุนโดยรัฐ แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครใน 75 เขตเป็นอย่างน้อย โดยสัมพันธ์กับจำนวนคะแนนที่ได้รับในการเลือกในฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนที่สองมีความมุ่งหมายให้กับเฉพาะพรรคที่ได้รับเลือกในสภาผู้แทนราษฎร โดยสัมพันธ์กับจำนวนผู้ได้รับเลือก

- การอุดหนุนโดยเอกชน อยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น กำหนดเพดานเงินบริจาค (แตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่ามาจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ห้ามเงินบริจาคจากรัฐต่างประเทศ ถ้าบริจาคเกินจำนวนที่กำหนดให้ใช้เช็ค เป็นต้น

พรรคการเมืองต้องถือบัญชีโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการแห่งชาติดังกล่าว หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษ (บางครั้งมีโทษทางอาญา)

ข. การจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

- สำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดี บทบัญญัติจากกฎหมายประกอบที่ 62-1292 วันที่ 6 พฤศจิกายน 1962 แก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยกฎหมายประกอบที่ 2001-100 วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2002 กฎหมายบังคับให้ดำเนินการผ่านสมาคมการเงินหรือสมุหบัญชีเลือกตั้งและถือบัญชีการรณรงค์โดยการกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายไว้ที่ 13.7 ล้านดอลลาร์ สำหรับรอบแรก และ 18.3 ล้านดอลลาร์ สำหรับรอบที่ 2

- สำหรับการเลือกตั้งอื่นๆ กฎหมายที่อ้างแล้ว วันที่ 15 มกราคม 1990 (เพิ่มเติมจากกฎหมายเลือกตั้ง มาตรา 52.4 ถึง 52.18 เพิ่มเติม โดยกฎหมาย 28 มกราคม 1993) ได้มีการกำหนดเพดานและการถือบัญชีการรณรงค์ ในกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย คณะกรรมการบัญชีและการรณรงค์แห่งชาติจะต้องดำเนินการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 52.15)

¹³Pactet, Melin-Soueramanien, อ้างแล้ว หน้า 402-404.

ค. การประกาศบัญญัติทรัพย์สิน มี 3 กรณี

กรณีแรก เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี ผู้สมัครต้องยื่นบัญชีใส่ซองปิดผนึกต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และจะมีการประกาศเฉพาะผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง (กฎหมายประกอบที่ 88-276 วันที่ 11 มีนาคม 1988)

กรณีที่ 2 คณะรัฐมนตรีและบางตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง (ประธานสภาภาค, ประธานสภาจังหวัด นายกเทศมนตรีของคอมมูน (เทศบาล) ที่มีประชากรเกินกว่า 30,000 คน ฯลฯ) บุคคลเหล่านี้ต้องยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการแห่งชาติเกี่ยวกับความโปร่งใสทางการเงินของชีวิตการเมือง (กฎหมายที่ 95-126 วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 และกฎหมายที่ 96-5 วันที่ 4 มกราคม 1996) โดยหลักการแล้วบัญชีเหล่านี้จะเป็นความลับ แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการที่กล่าวแล้วมีหน้าที่พิจารณาความแปรผันของสถานะทางทรัพย์สิน และต้องทำรายงานทุก 3 ปี โดยประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal Official)

กรณีที่ 3 นับแต่มีกฎหมายประกอบที่ 95-63 วันที่ 19 มกราคม 1995 สมาชิกรัฐสภาที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อคณะกรรมการฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องยื่นคำประกาศด้วยเกียรติยศประกอบไปด้วยบัญชีกิจการเกี่ยวกับอาชีพหรือผลประโยชน์ต่างๆ ไป แม้ไม่ได้รับรายได้ โดยยื่นต่อสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยแสดงว่าต้องการสงวนไว้หรือยืนยันว่าไม่ได้ทำแล้ว

จะเห็นได้ว่าในระยะหลัง หลักเกณฑ์กฎหมายเกี่ยวกับการเมืองในต่างประเทศนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะให้มีความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ต้องการให้มีการแข่งขันกันทางการเมืองอย่างเสมอภาค และการเมืองมีศีลธรรมขึ้น