

พรรคการเมืองและประชาธิปไตย จากมุมมองเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ

การจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง

เคนเนธ แจนดา (Kenneth Janda)

พรรคการเมืองและประชาธิปไตย จากมุมมองเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ

การจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง

เคนเนธ แจนดา (Kenneth Janda)

สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยแห่งชาติเพื่อการต่างประเทศ
(National Democratic Institute for International Affairs)

สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยแห่งชาติเพื่อการต่างประเทศหรือ NDI เป็นองค์กรอิสระไม่แสวงหาผลกำไรซึ่งดำเนินงานโดยมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างความมั่นคงและ เผยแพร่ประชาธิปไตยในนานาประเทศทั่วโลก ทาง NDI ได้มีการพัฒนาและสร้างเครือข่ายอาสาสมัคร อันประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในทุกสาขาวิชาจากหลากหลายประเทศเพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและทางด้านการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชนและผู้นำทางการเมือง ทั้งนี้ NDI ยัง ได้ร่วมมือกับนักประชาธิปไตยในทั่วทุกภูมิภาคของโลกในการดำเนินการจัดตั้งองค์กรภาคการเมือง และภาคประชาชน ส่งเสริมการสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เกิดความโปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม ร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย อีกทั้งสนับสนุนให้รัฐบาลมีความน่าเชื่อถือ ความโปร่งใส และมีหลักการพร้อมทั้งวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน

ลิขสิทธิ์ของสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยแห่งชาติเพื่อการต่างประเทศ (NDI) ปี 2005 สงวนลิขสิทธิ์ เอกสารทั้งหมดโดยสามารถนำบางส่วนไปจัดทำ และ/หรือแปลได้โดยไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ พาณิชย์ และต้องระบุชื่อ NDI ในฐานะเป็นแหล่งข้อมูล รวมทั้งสงวนการแปลให้กับ NDI เพื่อเป็น หลักฐาน เอกสารชุดนี้พิมพ์ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา

2030 ถนนเอ็ม นอร์ธเวสเทิร์น

ชั้น 5

วอชิงตันดีซี 20036

โทรศัพท์: 202-728-5500

โทรสาร: 202-728-5520

เว็บไซต์: www.ndi.org

เอกสารชุดนี้ได้รับการสนับสนุนโดยหน่วยงานเพื่อประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล สำนักงานให้ ความช่วยเหลือด้านประชาธิปไตย ความขัดแย้ง และมนุษยธรรมในสังกัดขององค์การเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (U.S. Agency for International Development - USAID) ภายใต้ทุน DGC-A-00-01-00004-00 ความคิดเห็นที่ปรากฏในเอกสารเป็นของผู้เขียนและไม่ถือว่าเป็นความเห็น ขององค์การเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) หรือสถาบันส่งเสริม ประชาธิปไตยแห่งชาติเพื่อการต่างประเทศ (NDI)



สารบัญ

คำนำ.....	1
เกี่ยวกับผู้เขียน.....	2
การจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง.....	3
“กฎหมายพรรคการเมือง” คืออะไร.....	3
กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายการรณรงค์หาเสียง และกฎหมายการสนับสนุนเงินการเมือง.....	4
ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาของกฎหมายสี่ประเภท.....	6
รัฐธรรมนูญ แหล่งที่มาของกฎหมายพรรคการเมือง.....	6
การวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองทั่วโลก.....	7
กฎหมายพรรคการเมืองและการเมืองระบบพรรค.....	8
รูปแบบของกฎระเบียบและตัวอย่างของกฎหมายพรรคการเมือง.....	10
รูปแบบการสั่งห้าม.....	10
รูปแบบการอนุญาต.....	12
รูปแบบการส่งเสริม.....	13
รูปแบบการคุ้มครอง.....	16
รูปแบบการบงการ.....	18
ปัจจัยแวดล้อมและประเด็นสำคัญในกฎหมายพรรคการเมือง.....	23
พื้นฐานด้านพลเมือง:ประเทศพร้อมสำหรับกฎหมายพรรคการเมืองหรือไม่.....	23
ระดับของกฎหมาย:ควรเริ่มต้นจากส่วนบนหรือไม่.....	25
ประเภทของพรรคการเมือง:เพื่อผสมหรือว่าแจกแจงผลประโยชน์.....	25
พรรคการเมืองและประธานาธิบดี:ทั้งสองอย่างไม่สอดคล้องกันหรือไม่.....	26
ประเภทของรัฐบาล:ระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี.....	27
พรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตย:ระหว่างพรรคหรือภายในพรรค.....	27
บทสรุป.....	29
เอกสารแนบท้าย: ฐานข้อมูลของกฎหมายพรรคการเมือง.....	31

พรรคการเมืองและประชาธิปไตยจากมุมมองเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ

การจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง

ดร. เคนเนธ แจนดา มหาวิทยาลัยนอร์ธเวสเทิร์น

นโยบายการสนับสนุนเงินทางการเมือง พรรคการเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตย

ดร. ไมเคิล จอห์นสัน มหาวิทยาลัยคอลเกต

การพัฒนาการสื่อสารของพรรคการเมือง

ดร. พิพพา นอริส สถาบันจอห์นเอฟเคนเนดี (John F. Kennedy School of Government) มหาวิทยาลัยฮาร์เวิร์ด

การสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในพรรคการเมือง

ดร. ชูชาน สกาโรว์ มหาวิทยาลัยฮุสตัน

ผู้จัดการโครงการ: วิคทอเรีย คานาวอร์

ผู้สนับสนุนโครงการ: ฮันนาห์ อาร์โนลด์

ที่ปรึกษา: ดร. เดนิส บาเออร์

บรรณาธิการ: ดร. จอห์น กูลด์

ออกแบบรูปเล่ม: สเตฟานี ลีวาย

NDI ขอขอบคุณที่ปรึกษาในการจัดทำเอกสารชุด *พรรคการเมืองและประชาธิปไตยจากมุมมองเชิง ทฤษฎีและปฏิบัติ* ดังนี้: ดร. รัสเซล ดาลตัน ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาระบอบประชาธิปไตย (Center for the Study of Democracy) มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เมืองเออร์ไวน์, ดร. เดวิด ฟาร์เรล Jean Monnet Chair สาขาการเมืองยุโรป มหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์, ดร. ไมเคิล กัลป์ลาเกอร์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สาขา รัฐศาสตร์ วิทยาลัยตรีนิตี เมืองดับลิน, ดร. เคย์ ลอร์สัน ศาสตราจารย์เกียรติคุณ มหาวิทยาลัยซันฟรานซิสโก และ ดร. พอล เวมพ์ ศาสตราจารย์สาขาการเมือง มหาวิทยาลัยซัสเซก เมืองไบรท์ตัน

นอกจากนี้ NDI ยังได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจาก สกอต เบทส์ ศูนย์นโยบายแห่งชาติ (Center for National Policy), จอห์น บรุตัน พรรคไฟน์กาเอล (Fine Gael) ประเทศไอร์แลนด์, ดร. ดีเทอร์ เดทเค มุลนิธิฟรีดริช อีแบท, ดร. มัทยาส อีออร์ลี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคแนวร่วมนักประชาธิปไตย อิสระ (Alliance of Free Democrats - SZDSZ) ประเทศฮังการี, โทมัส เมเลีย ฟรีดอมเฮาส์, แอนเนมึ เนทส์ พรรคเสรีนิยม (Flemish Liberal Party - VLD) ประเทศเบลเยียม, ดร. นอร์เบิร์ต วากเนอร์ มุลนิธิคอนราต อาเดนาัวร์ และโทนี เวอร์ริงตัน พรรคแรงงาน (Labour Party) ประเทศสหราชอาณาจักร

หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ด้านพรรคการเมืองของ NDI หรือต้องการรับสำเนา เอกสารชุด พรรคการเมืองและประชาธิปไตยจากมุมมองเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ ในรูปแบบ อีเล็กทรอนิกส์ โปรดดูได้ที่ <http://www.ndi.org/globalp/polparties/polparties.asp>

คำนำ

ระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และยั่งยืนซึ่งสามารถเป็นตัวแทนประชาชน และให้ทางเลือกทางด้านนโยบายที่แสดงถึงความสามารถของพวกเขาที่จะปกครองประเทศเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน ในขณะที่มีความเห็นต่างเพิ่มมากขึ้นระหว่างประชาชนกับผู้นำที่ได้รับเลือกตั้ง เกิดภาวะเสื่อมถอยของการมีกิจกรรมทางการเมือง และมีแรงต้านทานระบอบประชาธิปไตย ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องพบกับความท้าทายอย่างไม่ ล้นสุด

กว่า 20 ปีที่สถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยแห่งชาติเพื่อการค้าต่างประเทศ (NDI) ได้ทำงานกับ พรรคการเมืองทั่วโลกเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เปิดกว้างยิ่งขึ้นเพื่อประชาชนจะ สามารถมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการประชาธิปไตย ในฐานะเป็นสถาบันทางด้าน พรรคการเมือง NDI มีแนวทางการทำงานจากมุมมองในเชิงปฏิบัติโดยการให้ความช่วยเหลือเพื่อ ส่งเสริมการพัฒนาเชิงองค์กรของพรรคการเมืองในระยะยาว ส่งเสริมการแข่งขันของพรรค การเมืองในการเลือกตั้งทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และช่วยเหลือพรรคการเมืองให้มีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในรัฐบาล การสนับสนุนนี้มีหลายรูปแบบตั้งแต่การฝึกอบรมเชิงปฏิสัมพันธ์และลงมือปฏิบัติตามคำแนะนำ ไปจนถึงการให้คำปรึกษาและจัดหาทรัพยากรที่เหมาะสม ซึ่งช่วยพรรค การเมืองให้เปิดกว้างมากขึ้นและเป็นองค์กรผู้แทนประชาชน

ในปี 2004 NDI ได้เริ่มจัดทำเอกสารงานวิจัยหลายชุดซึ่งวิเคราะห์หัวข้อหลักเกี่ยวกับบทบาท หน้าที่ของพรรคการเมืองทั้งสี่ประการ โดยรายงานสองฉบับคือ “ การจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง ” และ “ นโยบายการสนับสนุนเงินทางการเมือง พรรคการเมือง และการพัฒนาประชาธิปไตย ” ได้อธิบายถึงกลไกกำหนดกฎระเบียบซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อพรรคการเมือง ในขณะที่รายงานอีก สองฉบับคือ “ การสถาปนาระบอบประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ” และ “ การพัฒนาการสื่อสารของพรรคการเมือง ” เป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาลและการจัดองค์กรของพรรคการเมือง รายงานเหล่านี้มี จุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบต่างๆ ของพรรคการเมืองในเชิงเปรียบเทียบ และเพื่อให้เกิดความเข้าใจในวิธีการต่างๆ และอธิบายสาเหตุและผลที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ยังตรวจสอบถึงนัยยะในการดำเนินงานหรือยุทธศาสตร์ของพรรคการเมืองในแต่ละด้าน

รายงานเหล่านี้ไม่ได้นำเสนอทฤษฎีต่างๆ ด้านองค์กรพรรค

การเมือง หรือแนวทางแก้ไขปัญหาแบบจับปล้นต่อเรื่องต่างๆ ที่ทำการศึกษา แต่ทว่ารายงานเหล่านี้จะพิจารณาอุปสรรคต่างๆ และแนวทางที่เป็นไปได้ในการสร้างพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะชี้ให้เห็นหลุมพราง หรืออุปสรรคในการดำเนินการ และแสดงให้เห็นข้อ พิจารณาในทางปฏิบัติซึ่งพรรคการเมืองอาจจะต้องตระหนักรายงานต่างๆ ยัง สนับสนุนให้มีการศึกษาค้นหาจากแหล่งข้อมูลชั้นเยี่ยมให้มากขึ้น รวมทั้งบทความและหนังสือที่นำมาอ้างอิงโดยผู้เขียน

ทั้งนี้ หวังว่าเอกสารในชุด *พรรคการเมืองและประชาธิปไตยจากมุมมองเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ* จะ ช่วยให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจที่ดียิ่งขึ้นในแต่ละหัวข้อ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเข้าใจถึงความซับซ้อนของประเด็นที่ศึกษา รายงาน “การสถาปนา ประชาธิปไตยภายในพรรค” ฉบับนี้นำเสนอประโยชน์ และความเสี่ยงของการมีประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยตรวจสอบคำถามบางประการที่พรรคการเมืองจะต้องประสบเมื่อนำขั้นตอนปฏิบัติในการให้ทุกภาคส่วนในพรรคเข้าร่วมในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้น

เอกสารชุดนี้เป็นการทดลองการผสมผสานความรู้ในเชิงทฤษฎี การวิจัยเชิงประจักษ์และ ประสบการณ์ในเชิงปฏิบัติ NDI ได้เชิญนักวิชาการที่เชี่ยวชาญสี่ท่านเพื่อที่จะจัดทำ รายงาน และได้เชิญหัวหน้าพรรคการเมือง ผู้ทำงานในด้านประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ของ NDI และนักวิชาการที่มีชื่อเสียงท่านอื่นๆ ให้เข้ามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการ นับจากการจัดทำข้อกำหนด ตั้งแต่เริ่มต้นไปจนถึงการพิจารณา ทบทวนเค้าโครงและร่างรายงาน NDI ใคร่ขอขอบคุณผู้คนจำนวนมากที่ช่วยทำให้เอกสารชุดนี้สำเร็จผล โดยเฉพาะ คณะผู้เขียนและที่ปรึกษาของโครงการคือ ดร. เดนนิส แบร์ ที่มีส่วนผลักดันการมีส่วนร่วมในกระบวนการอันยากลำบากครั้งนี้ รวมทั้งยังช่วยรับฟังความคิดเห็นและคำแนะนำต่างๆ และ ใคร่ขอขอบคุณเป็นพิเศษต่อวิคทอเรีย คานาวอร์ เจ้าหน้าที่โครงการอาวุโสของ NDI ซึ่งเป็นผู้จัดการโครงการนี้นับตั้งแต่เริ่มต้น

NDI ขอขอบคุณองค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ซึ่งเป็นผู้ให้ การสนับสนุนด้านเงินทุนแก่โครงการนี้

เคนเนท วอลแลค
ประธาน

ไอแวน โดเฮอร์ตี
ผู้ช่วยอาวุโส
ผู้อำนวยการโครงการ
พรรคการเมือง

เกี่ยวกับผู้เขียน

เคนเนธ แจนดา เป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณ เพย์สัน เอส ไวล์ด ของมหาวิทยาลัยนอร์ธเวสเทิร์น ตั้งแต่ปี 1995 เป็นต้นมาเขาเป็นบรรณาธิการร่วมของวารสาร *การเมืองระบบพรรค (Party Politics)* ซึ่งเป็นวารสารที่ตีพิมพ์เผยแพร่ระดับนานาชาติ ในปี 2000 เขาได้รับรางวัลแชมมวล เจ เอลเดอร์สเวลด์ ซึ่งเป็นรางวัลความสำเร็จในอาชีพจากสมาคมรัฐศาสตร์อเมริกัน (American Political Science Association - APSA) สำหรับผลงานวิจัยเกี่ยวกับพรรคการเมือง ในปี 2005 ดร.แจนดา เป็นหนึ่งในผู้ได้รับรางวัลชอฟท์แวร์เพื่อการสอนยอดเยี่ยมจาก APSA ซึ่งเขาเคยได้รับรางวัลนี้มาแล้วครั้งหนึ่งในปี 1992 ผลงานบางส่วนของดร.แจนดา มีดังนี้ *พรรคการเมือง: งานวิจัยข้ามชาติ (1980) (Political Parties: A Cross National Survey (1980), พรรคการเมืองและสถานการณ์แวดล้อม: ข้อจำกัดในการปฏิรูป (1982) (Parties and Their Environments: Limit to Reform? (1982)* ซึ่งเป็นผลงานร่วมกับโรเบิร์ต ฮาร์เมล นอกจากนี้เขายังร่วมเขียนตำราเรียนเกี่ยวกับรัฐบาลอเมริกันเรื่อง *ความท้าทายของระบอบประชาธิปไตย (The Challenge of Democracy)* ซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในสถาบันการศึกษาหลายร้อยแห่งทั่วประเทศ รวมทั้งมีการแปลเป็นภาษาเชค จอร์เจีย ฮังการี เกาหลีและรัสเซีย ดร.แจนดาสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยอินเดียนา

การจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง

ระบอบประชาธิปไตยที่กำลังก้าวออกไปข้างหน้ามักต้องเผชิญกับภาวะชะงักงันในการจัดทำกฎหมาย พรรคการเมือง นั่นคือการกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐบาลในการควบคุมดูแลพรรคการเมือง ในขณะที่พรรคการเมืองเองก็ต้องนำเสนอนโยบายเพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกพรรคที่พวกเขาต้องการให้เข้ามาเป็นรัฐบาล หากปราศจากกฎหมายที่ระบุว่าพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหรือไม่ สามารถปฏิบัติสิ่งใดแล้วนั้น ประเทศนั้นก็เสี่ยงกับการมีระบบการเมืองที่ปราศจากเมตตารธรรมโดยไม่รับผิดชอบต่อสาธารณชนในขณะเดียวกัน หากรัฐบาลบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดในการ ควบคุมดูแลการจัดตั้งการรณรงค์ นโยบาย และการดำเนินงานของพรรคการเมืองมากเกินไป ก็อาจปิดกั้นมิให้พรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของสังคม

สถานการณ์เช่นนี้สอดคล้องกับเรื่องราวในนิทานเรื่อง "หนูน้อยโกลดิล็อค กับหมี 3 ตัว" (Goldilocks and the Three Bears) นั่นคือ ควรมีการควบคุมดูแลพรรคการเมืองมากน้อยแค่ไหน จึงจะ "เหมาะสม" สำหรับสังคมนั้น ในขณะที่นักปฏิบัติมักคาดหวังให้มี "พรรคการเมืองที่ดีและเหมาะสม" แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ประเทศชาติอาจไม่สามารถมีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หากมีการบังคับใช้กฎหมายพรรคการเมืองในประเทศนั้น

เอกสารชุดนี้นำเสนอข้อควรระวังที่ผู้นำพรรคการเมืองควรจะทำให้ความสำคัญและตั้งคำถามที่ต้องพิจารณาในการจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง เนื้อหาทั้งหมดของเอกสารจะกล่าวถึงรูปแบบ 5 ประการซึ่งแสดงให้เห็นความแตกต่างของวิธีที่ใช้ควบคุมดูแลพรรคการเมือง ได้แก่ *การห้าม การอนุญาต การส่งเสริม การคุ้มครอง* หรือ *การบังคับ* รูปแบบพรรคการเมือง ตลอดจนการดำเนิน กิจกรรมต่างๆ ของพรรค ผู้นำพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่กำลังเติบโตควรพิจารณาแนวทางที่ระบอบประชาธิปไตยยุคเก่าได้ยึดถือกันมาในการจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง แล้วนำมาพิจารณาถึงปัจจัยภายในของแต่ละประเทศเพื่อระบุรูปแบบที่สอดคล้องและเหมาะสมที่สุด ยกตัวอย่าง เช่น

กฎหมายพรรคการเมืองที่ "เคร่งครัดเกินไป" อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการกำหนดรูปแบบและพัฒนาพรรคการเมือง ตลอดจนกีดขวางการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ในทางกลับกัน หากมีกฎหมายพรรคการเมืองที่ "หย่อนยานเกินไป" รัฐบาลของประเทศนั้นอาจต้องเผชิญปัญหาการมีพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากเกินไป ทำให้เกิดความวุ่นวายสับสนภายในรัฐบาล ประเด็นเหล่านี้ ได้มาจากการตรวจสอบกฎหมายพรรคการเมืองอย่างเป็นระบบซึ่งครอบคลุมรัฐบาล 169 คณะ รวมทั้งข้อมูลจากการวิเคราะห์ประสบการณ์ที่เกิดขึ้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

"กฎหมายพรรคการเมือง" คืออะไร

คำว่า "กฎหมายพรรคการเมือง" ได้รับการตีความแตกต่างกันออกไปแม้แต่ในหมู่ผู้รอบรู้ด้านพรรคการเมือง บางครั้งคำนี้ถูกใช้อ้างอิงถึงกฎระเบียบภายในพรรค เช่น กฎบัตร หรือกฎหมายซึ่งพรรคการเมืองบังคับใช้กันเอง อื่นๆ "กฎหมายพรรคการเมือง" ยังหมายถึงเนื้อหาของกฎหมายในประเทศ นั้นซึ่งระบุสิ่งที่พรรคต้องปฏิบัติและห้ามปฏิบัติ ถูกต้องตามกฎหมายหรือผิดหลักกฎหมาย โดยทั่วไป กฎหมายพรรคการเมืองครอบคลุมองค์ประกอบของพรรค รูปแบบกิจกรรมที่พรรคสามารถเข้าไป เกี่ยวข้องได้ ตลอดจนรูปแบบขององค์กรและพฤติกรรมที่เหมาะสม

ริชาร์ด คาร์ทสกล่าวถึงวัตถุประสงค์ 3 ประการของกฎหมายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพื่อแยกความแตกต่างระหว่างกฎระเบียบภายในพรรคและกฎระเบียบที่รัฐใช้กำกับพรรคการเมืองดังนี้

1. *เพื่อกำหนดองค์ประกอบของพรรคการเมือง* การกำหนดองค์ประกอบนี้มักแตกต่างกับกฎหมายพรรคการเมืองออกมามากมาย เช่น ผู้ใดมีสิทธิ์ลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้ใดควรได้รับประโยชน์จากทรัพยากรสาธารณะ (เช่น เงินอุดหนุน หรือสื่อสาธารณะ) ผู้ใดมีสิทธิ์เข้าร่วมรัฐบาล วิธีการเป็นอย่างไร และอื่นๆ

2. เพื่อกำหนดรูปแบบกิจกรรมที่พรรคการเมืองสามารถมีส่วนร่วมหรือดำเนินการ หัวข้อนี้ครอบคลุมถึงการหาเงินทุนและใช้จ่ายเงิน กิจกรรมรณรงค์หาเสียง ประเด็นในนโยบายที่พรรคการเมืองประกาศใช้ และอื่นๆ
3. เพื่อกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรพรรคการเมืองและพฤติกรรม คาทสกล่าวไว้ว่าหัวข้อนี้เป็นวัตถุประสงค์ที่มีการโต้เถียงกันมากที่สุด เพราะเป็นประเด็นที่ แทรกแซงอำนาจผู้นำพรรคและความสัมพันธ์กับสังคมซึ่งถือเป็นกิจการภายในของพรรค กฎหมายอาจกำหนดให้สมาชิกพรรคคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญโดยตรง แต่พรรคอาจต้องการคัดสรรผ่านการประชุมใหญ่ของพรรคหรือกฎหมายอาจระบุให้มีความเท่าเทียมกันทางด้านเพศและเชื้อชาติ หรือต้องมีสาขาของพรรคตั้งอยู่ในหลายๆ พื้นที่ทั่วประเทศ ตลอดจนนโยบายอื่นๆ ซึ่งรัฐต้องการกำหนดขึ้นผ่านกฎหมายพรรคการเมือง¹

ตามแนวคิดของคัทส "กฎหมายพรรคการเมือง" ตามเนื้อหาในเอกสารชุดนี้เป็นกฎระเบียบของรัฐ ซึ่งกำหนดสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง ระบุองค์ประกอบของการเป็นสมาชิกพรรค การจัดระเบียบรูปแบบการรณรงค์หาเสียง การจัดการเงินทุน และอื่นๆ "กฎหมายพรรคการเมือง" ยังหมายถึงพระราชบัญญัติควบคุมพรรคการเมืองซึ่งประมวลหลักเกณฑ์ไว้ภายใต้ชื่อที่ใช้เทียบเคียงกันได้ เช่น "กฎหมายพรรคการเมือง" ของประเทศเยอรมัน หรือ "พระราชบัญญัติพรรคการเมือง" ของประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น²

ในเอกสารชุดนี้ คำว่า "กฎหมายพรรคการเมือง" ที่มีเครื่องหมายคำพูดกำกับจะหมายถึงกฎหมายเฉพาะ แต่หากใช้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองโดยไม่มีเครื่องหมายคำพูดกำกับจะหมายถึงเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งมาจาก "กฎหมายพรรคการเมือง" โดยเฉพาะของประเทศนั้น (ถ้ามี) และจากกฎหมายนิติบัญญัติ กฎหมายการปกครอง คำพิพากษาของศาล หรือแม้แต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่กำหนดจำกัดความ องค์ประกอบ โครงสร้างและกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นสาระหลักของเนื้อหาของกฎหมายพรรค การเมืองซึ่งพิจารณาพรรคการเมืองในฐานะเป็น *องค์กร* ขอบเขตของเนื้อหาของกฎหมายพรรค การเมืองที่ไม่ชัดเจนสามารถแก้ไขได้โดยดูจากเนื้อหาที่สัมพันธ์กันของกฎหมาย 3 ประเภท นั่นคือ

กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายการรณรงค์หาเสียง และกฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมือง

กฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายการรณรงค์หาเสียง และกฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมือง

นอกจากการที่มี "กฎหมายพรรคการเมือง" กำหนดไว้ในบางประเทศเช่น เกาหลีใต้ ยังมีการตรา กฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง ตลอดจนการสนับสนุนเงินทางการเมือง ซึ่งต่างก็มีความซับซ้อนกับเนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมือง แต่มุ่งเน้นให้ความสำคัญในประเด็นที่ต่างกัน

กฎหมายการเลือกตั้ง การเลือกตั้งเป็นกิจกรรมสำคัญซึ่งประชาชนหลายล้านคนออกไปลงคะแนนเสียงให้กับผู้ลงสมัครและพรรคการเมือง จากนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจำนวนหลายพันคนจะดำเนินการนับคะแนน ขั้นตอนที่ซับซ้อนเหล่านี้ต้องการกฎข้อบังคับเพื่อควบคุมการทำงานของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ประเด็นสำคัญของกฎหมายการเลือกตั้งคือจัดทำกรอบและการจัดการการเลือกตั้งทั้งหมด ดังตัวอย่างกฎหมายการเลือกตั้งของประเทศอังกฤษจากการศึกษาของรัฐบาลในปี 2003 ดังนี้

ถือกำเนิดและพัฒนาขึ้นทีละน้อยเป็นเวลาหลายปี และปรากฏในกฎหมายไม่น้อยกว่า 36 ฉบับ เริ่มตั้งแต่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสถานิติบัญญัติ ปี 1695 แม้ว่า "พระราชบัญญัติผู้แทนราษฎรปี 1983" จะรวบรวมข้อบังคับต่างๆ เข้าเป็นฉบับเดียวกัน แต่ก็มีกฎหมายใหม่ไม่น้อยกว่า 19 ฉบับ และกฎหมายประกอบอีกกว่า 63 ฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับกฎหมายการเลือกตั้งเกิดขึ้นนับแต่สมัยนั้น³

ซาร์ฮิน โมซาฟาร์ และแอนเดรียส เซดเลอร์กล่าวไว้ว่ากฎหมายการเลือกตั้ง (ซึ่งทั้งสอง หมายถึง "หลักธรรมาภิบาลของการเลือกตั้ง") ประกอบด้วย

กิจกรรมหลากหลายที่กำหนดและควบคุมกรอบของสถาบันในการจัดการด้านการออกเสียงเลือกตั้งและแข่งขัน. เกี่ยวข้องกับรูปแบบองค์กรในการกำหนดกรอบพื้นฐานการเลือกตั้งใน

ระบอบประชาธิปไตย.ระเบียบการเลือกตั้งแบบเต็มทั้งหลายซึ่งครอบคลุมสิทธิในการออกเสียง กฎของการเป็นผู้แทน ขนาดของสภาขนาดและขอบเขตของพื้นที่จัดการเลือกตั้ง และกำหนดเวลาจัดการเลือกตั้งล้วนเป็นองค์ประกอบของกรอบดังกล่าว⁴

แจกเช่นเดียวกับการแยกความแตกต่างระหว่าง “กฎหมายพรรคการเมือง” และเนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมือง “กฎหมายการเลือกตั้ง” ที่มีเครื่องหมายคำพูดกำกับจะใช้กับกฎหมายควบคุมการเลือกตั้งฉบับเฉพาะของประเทศ แม้ว่าจะเรียกชื่อแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ⁵ ส่วนกฎหมายการเลือกตั้งที่ไม่มีเครื่องหมายคำพูดกำกับจะใช้เมื่อกล่าวถึงเนื้อหาของกฎหมายการเลือกตั้งซึ่งได้มาจาก “กฎหมายการเลือกตั้ง” ฉบับเฉพาะ (ถ้ามี) กฎหมายนิติบัญญัติ กฎหมายการปกครอง คำพิพากษาของศาล และรัฐธรรมนูญ

กฎหมายการเลือกตั้งมักมีเนื้อหาครอบคลุม โฆษณาฟาร์และเขตเลออร์ระบุว่า กฎหมายการเลือกตั้งครอบคลุมถึง “กฎระเบียบที่ควบคุมผู้ลงคะแนน พรรคการเมือง สิทธิและการลงสมัครของผู้สมัคร รับเลือกตั้ง...กฎหมายและกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเงินบริจาคให้พรรคการเมืองและผู้สมัคร (การเข้าถึง เงินและสื่อ)”⁶

ขณะที่ “กฎหมายการเลือกตั้ง” ของประเทศมักกำหนดวิธีปฏิบัติของพรรคการเมือง แต่ “กฎหมายพรรคการเมือง” มักไม่พูดถึง *วิธีจัดการการเลือกตั้ง* ในประเทศต่างๆ มักมี “กฎหมายการเลือกตั้ง” มากกว่า “กฎหมายพรรคการเมือง” แต่หากมีทั้งสองประเภท “กฎหมายการเลือกตั้ง” มักจะมีความยาวมากกว่าเพราะกล่าวถึงทั้งกฎระเบียบของการเลือกตั้งและพรรคการเมือง ตัวอย่างเช่น “กฎหมายการเลือกตั้ง” ฉบับภาษาอังกฤษของประเทศเกาหลีใต้มีความยาวถึง 200 หน้า ขณะที่ “กฎหมายพรรคการเมือง” มีความยาวเพียง 70 หน้า เช่นเดียวกับ “กฎหมายการเลือกตั้ง” ของประเทศเยอรมันซึ่งยาวกว่า “กฎหมายพรรคการเมือง” เช่นกัน

กฎหมายการรณรงค์หาเสียง กฎหมายการเลือกตั้งมักประกอบด้วยรายละเอียดขั้นตอนของการจัดการเลือกตั้ง แม้ว่าการดำเนินการเลือกตั้งจะเป็นเรื่อง

สำคัญ แต่ก็มักไม่เกี่ยวข้องกับผู้มีควมสนใจทางการเมืองซึ่งมักจะให้ความสำคัญกับกฎเกณฑ์การเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงมากกว่า แม้ว่ากฎเกณฑ์เรื่องการรณรงค์หาเสียงจะถูกรวบรวมไว้มากมายใน “กฎหมายการเลือกตั้ง” แต่ก็ยังมี กฎเกณฑ์บางส่วนที่มาจากแหล่งอื่นๆอีก จึงทำให้ประเด็นเนื้อหาของกฎหมายการรณรงค์หาเสียง แตกต่างกันไป ยิ่งกว่านั้นบางประเทศยังมีการตรา “กฎหมายรณรงค์หาเสียง” โดยเฉพาะ ดังจะเห็นได้จากกฎหมายการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแห่งรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา ปี 1971 และ กฎหมายปฏิรูปการรณรงค์หาเสียงร่วมสองฝ่าย ปี 2002

กฎหมายการรณรงค์หาเสียงอาจจะระบุช่วงเวลาชัดเจนของการจัดการรณรงค์เพื่อการเลือกตั้ง กิจกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ การเผยแพร่ผลสำรวจความเห็นก่อนลงคะแนนเสียงได้ หรือไม่ รวมถึงแง่มุมอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการรณรงค์เพื่อการเลือกตั้ง⁷ ดังเช่นกฎหมายการรณรงค์หาเสียง 2 ฉบับของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายการรณรงค์หาเสียงสามารถใช้ควบคุมพรรคการเมือง โดยกำหนดวิธีการระดมและการใช้เงินทุนของผู้สมัครและพรรคการจัดตั้งคณะกรรมการการเงิน และอื่นๆ ด้วยเหตุที่กฎหมายการรณรงค์หาเสียงมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองดังกล่าว จึงถือเป็นแหล่งที่มาอย่างหนึ่งของกฎหมายพรรคการเมือง

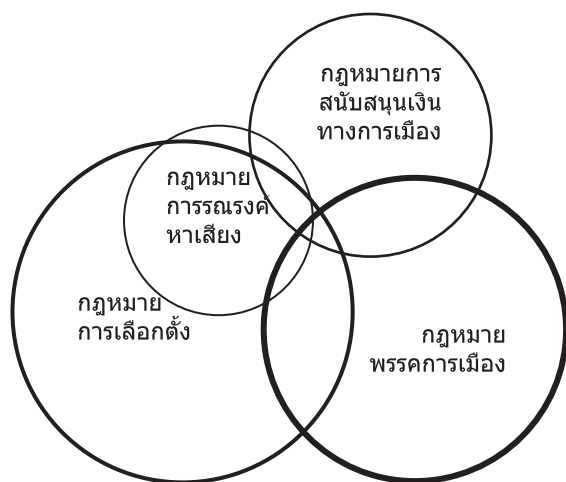
กฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมือง คาร์ล ไสนซ์ นาสมาเซอร์ใช้คำว่า “เงินสนับสนุนทางการเมือง” เพื่อให้ครอบคลุมทั้ง “การเงินของพรรค” และ “การเงินด้านกิจกรรมรณรงค์หาเสียง”⁸ ทั้งสอง หัวข้อมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม กลุ่มองค์กรบางกลุ่ม เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ให้ความสำคัญมากกว่ากับบทบาทของเงิน ในการสร้างความนิยมในนโยบายสาธารณะ และการฉ้อโกงรัฐบาลเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการและสิ่งของต่างๆ องค์กรเหล่านี้มองว่าเงินคือต้นเหตุของปัญหาคอร์รัปชันทางการเมือง⁹ เงินสนับสนุนทางการเมืองในความหมายที่แคบลงซึ่งจำกัดเฉพาะการเงินของพรรคและของกิจกรรมรณรงค์หาเสียงต่างๆ จะ รวมอยู่ในกฎหมายพรรคการเมือง

เนื้อหาของกฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมืองมีแหล่งที่มาหลายแห่ง ซึ่งอาจเป็น “กฎหมายการ

สนับสนุนเงินทางการเมือง” ฉบับเฉพาะ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเกาหลีใต้มี “กฎหมายเงินทุนทางการเมือง” ซึ่งครอบคลุมพรรคการเมือง ผู้สมัคร และองค์กรทางการเมือง ด้วยเหตุที่กฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองจึงถือเป็นแหล่งที่มาอย่างหนึ่งของ กฎหมายพรรคการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาของกฎหมาย 4 ประเภท

รูปภาพ 1 แสดงสมมติฐานความสัมพันธ์ของเนื้อหากฎหมายทั้ง 4 ประเภทนี้ วงกลมสีดำเข้มในภาพที่ 1 แสดงเนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งรวมกฎระเบียบทั้งหมดของรัฐที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองโดยไม่คำนึงถึงแหล่งที่มา พื้นที่ที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างวงกลมของกฎหมายการเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมืองในภาพที่ 1 แสดงว่ากฎระเบียบเรื่องพรรคการเมืองบางส่วนเกิดขึ้นจากกฎระเบียบการเลือกตั้ง แม้ว่ากฎหมายการเลือกตั้งของประเทศอาจส่งผลกระทบต่อจำนวนและประเภทของพรรคการเมืองที่สามารถดำรงอยู่และที่จะเติบโตได้ แต่ก็เป็นผลกระทบทางอ้อมที่ไม่ใช่ประเด็นสำคัญของกฎหมาย พรรคการเมืองที่กล่าวถึงในเอกสารชุดนี้



รูปประกอบ 1:
รูปแบบองค์กรของพรรคการเมือง และ
แนวโน้มความสัมพันธ์องค์กร

วงกลมเล็กที่เขียนว่า “กฎหมายการรณรงค์หาเสียง” เป็นเนื้อหาของกฎระเบียบที่มีกฎถูกใช้แยกออกจากกฎหมายการเลือกตั้ง แม้ในแง่กฎหมายจะอยู่ภายใต้กฎหมายการเลือกตั้งก็ตาม¹⁰ ส่วนวงกลมขนาดใหญ่กว่าที่เขียนว่า “กฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมือง” แสดงเนื้อหาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระดมทุนและใช้จ่ายเงินทางการเมืองซึ่งผู้สังเกตการณ์ การเมืองจำนวนมากให้ความสนใจ เนื่องจาก กฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมืองเกี่ยวข้องกับการเมืองภายนอกพรรคและกิจกรรมรณรงค์ต่างๆ จึงนับว่าเป็นกฎหมายที่มีขอบเขตเนื้อหากว้างกว่า

รัฐธรรมนูญในฐานะแหล่งที่มา ของกฎหมายพรรคการเมือง

ตามที่ได้กล่าวข้างต้น กฎหมายพรรคการเมืองประกอบด้วยระเบียบของรัฐที่เกี่ยวข้องกับคำนิยามองค์ประกอบ โครงสร้าง และกิจกรรมของพรรคการเมือง ในฐานะที่เป็น *องค์กร* เนื้อหาของกฎหมาย อาจแตกต่างจากเนื้อหาของกฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายการรณรงค์หาเสียง และกฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมือง ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายพรรคการเมือง และกฎหมายเหล่านี้ก็เป็นที่มาของกฎหมายพรรคการเมืองนั่นเอง แหล่งที่มาอื่นๆ ของกฎหมายพรรคการเมืองได้แก่ กฎหมาย นิติบัญญัติ กฎหมายการปกครอง คำพิพากษาของศาล และรัฐธรรมนูญ โดยทั้งหมดนี้ต้องมีการกล่าวถึงในรายละเอียดเป็นพิเศษสำหรับรัฐธรรมนูญ

นักเขียนน้อยคนที่จะระบุให้รัฐธรรมนูญเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายพรรคการเมือง เมื่อพิจารณาจากบทบาทสำคัญของ พรรคการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย อิริค บาเรนที่ ผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐธรรมนูญ ของประเทศอังกฤษเขียนไว้ว่า:

คนมักคาดหวังให้รัฐธรรมนูญกำหนดกรอบสำหรับกฎระเบียบของพรรคการเมือง อย่างน้อยที่สุดเพื่อ ป้องกันมิให้พรรคการเมืองดำเนินนโยบายรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ และเพื่อปกป้องสิทธิของสมาชิกพรรคแต่ละคน แต่

ขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญมักไม่ค่อยกล่าวถึงพรรคการเมืองมากนัก และรัฐธรรมนูญบางฉบับก็ไม่ตระหนักถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหนึ่งในตัวอย่างนั้น ซึ่งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษที่ได้มีการประมวลเรื่องนี้ไว้¹¹

อย่างไรก็ตาม บาเรนท์อธิบายว่าศาลบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการควบคุมพรรคการเมืองด้วยข้อบังคับอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องจริงในประเทศสหรัฐอเมริกาและแม้แต่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีกฎหมายพื้นฐานระบุไว้แล้ว แม้ว่าจะไม่ใช่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญก็ตาม¹²

บาเรนท์เข้าใจผิด โดยเฉพาะในการโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญ "มักไม่ค่อยกล่าวถึงพรรคการเมืองมากนัก" เนื่องจากผลการสำรวจรัฐธรรมนูญ 142 ฉบับในปี 1976 ปรากฏว่า 2 ใน 3 ของรัฐธรรมนูญกล่าวถึง พรรคการเมือง¹³ จอร์จ ลากัวเดีย กล่าวไว้ในรายงานเกี่ยวกับกรอบของรัฐธรรมนูญสำหรับพรรคการเมืองในอเมริกา กลางว่า "พรรคการเมืองได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของประเทศ กัวเตมาลา ฉบับปี 1945.... ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ทุกประเทศในภูมิภาคต่างให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองโดยระบุอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศ"¹⁴

การรวมกฎหมายพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจเป็นผลสืบเนื่องจากกระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยครั้งสุดท้ายในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งโทมัส คาโรเทอร์เขียนไว้ว่า:

คลื่นประชาธิปไตยในช่วงปี 1980 และ 1990 ได้ครอบคลุมการแก้ไขรัฐธรรมนูญเก่าในประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รวมทั้งการร่างรัฐธรรมนูญในประเทศเกิดใหม่ โดยเน้นการเพิ่มข้อบังคับ เฉพาะและตัดบางข้อบังคับออก¹⁵

ไม่ว่าจะเริ่มขึ้นเมื่อใด รัฐธรรมนูญจักต้องถูกยึดถือเป็นต้นกำเนิดหนึ่งของกฎหมายพรรคการเมือง เพราะในรัฐธรรมนูญมีการระบุถึงพรรคการเมืองอยู่บ่อยครั้ง

การวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองทั่วโลก

การทำวิจัยข้ามชาติอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองมีไม่มากนัก บทความในคู่มือฉบับรวมของ ริชาร์ด คาทส์ และปีเตอร์ มายร์ เกี่ยวกับองค์การพรรคการเมืองมีรายงานเรื่องกฎหมายพรรคการเมืองใน 12 ประเทศ¹⁶ อย่างไรก็ตาม บทความนี้ไม่ได้ทำการเปรียบเทียบกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเหล่านี้ ผู้เชี่ยวชาญคนอื่นๆ เปรียบเทียบกฎหมายพรรคการเมืองในบางหัวข้อ เช่น ฟิรท์ พลัสเซอร์ และกุนดา พลัสเซอร์ ได้วิเคราะห์กรอบกฎหมายของการรณรงค์เลือกตั้งใน 70 ประเทศ¹⁷ ไมเคิล ปินโต-ดัทชินสกี รวบรวมและวิเคราะห์กฎระเบียบของรัฐบาลในเรื่องการเงินของพรรคการเมือง และเงินสนับสนุนจากรัฐบาลใน 104 ประเทศ¹⁸ มีการนำผลงานการรวบรวมของปีนโต-ดัทชินสกี มาใช้ ในรายงานด้านการเงินในระบบการเมืองใน 118 ประเทศขององค์การ เพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ ของสหรัฐอเมริกา (USAID)¹⁹

การศึกษาข้ามชาติเกี่ยวกับการสนับสนุนเงินทางการเมืองอันครอบคลุมและทันสมัยที่สุดได้รับทุนสนับสนุน จากสถาบันนานาชาติเพื่อการช่วยเหลือด้านประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง (International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA)²⁰ ระบบข้อมูลขององค์กรนี้เกี่ยวกับกฎหมายการสนับสนุนเงินทางการเมือง และกฎหมายต่างๆ ใน 111 ประเทศ ถือเป็นฐานข้อมูลที่ครบถ้วนมากที่สุดยิ่งกว่านั้น องค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระระดับนานาชาติที่ต่อต้านการคอร์รัปชันได้รวบรวมคำถามต่างๆ เกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองไว้ในรายงานเรื่องการคอร์รัปชันทั่วโลกฉบับปี 2004²¹

ณ ที่นี้ เราจะให้คำจำกัดความเพื่อเข้าถึงเนื้อหาของกฎหมายพรรคการเมือง คำว่า *ต้นกำเนิด* หมายถึงแหล่งที่มาของกฎระเบียบต่างๆ ไม่ว่าจะประกาศไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายของศาล กฎหมายนิติบัญญัติ คำสั่งของผู้บริหาร หรือกฎหมายการปกครองก็ตาม ส่วนวัตถุประสงค์ทางนิติบัญญัติ เช่น คำจำกัดความพรรคการเมือง กิจกรรมต่างๆ หรือหน่วยงานของพรรค เรียกว่า

เป็น *เป้าหมาย* ทางนิติบัญญัติ ดังนั้น พลาสเชอร์ และ พลาสเชอร์ จึงได้ค้นหากฎหมายพรรคการเมืองที่มีระบบปฏิบัติของการจัดกิจกรรม วัตถุประสงค์ต่างๆ เป็นเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในทางกลับกันการรวบรวมกฎหมายพรรคการเมืองโดย ปินโต - ดัทชินสกี USAID และ IDEA มุ่งเน้นไปที่ระบบการเงินของพรรคการเมืององค์กรเพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ก็ให้ความสำคัญกับระบบการเงินของพรรคการเมืองเช่นกัน แต่ยังคงหากรอบกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตทางการเมืองด้วย อันที่จริง การศึกษาข้ามชาติของกฎหมายพรรคการเมืองต่างให้ความสำคัญในเรื่องการเงินของพรรคการเมืองมากกว่าหัวข้ออื่น ในการศึกษาครั้งนี้มีการจัดทำระบบข้อมูลที่รวบรวมกฎหมาย 1,101 ฉบับ จำแนกโดยรัฐบาล *ต้นกำเนิด* และ *เป้าหมาย* ที่ตั้งไว้ การทำความเข้าใจถึงที่มาของตัวอย่างกฎหมายพรรคการเมืองในระบบข้อมูล สามารถดูได้จากภาคผนวก หน้า

กฎหมายพรรคการเมือง และการเมืองระบบพรรค

กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองในประเทศนั้นอย่างไม่มีข้อสงสัย คำถามคือ กฎหมายใดมีผลกระทบอย่างไร ผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมืองมักตั้งข้อสงสัยกับความสำเร็จของการออกแบบการเมืองระบบพรรคผ่านการบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะใน ประเทศกำลังพัฒนาที่วัฒนธรรมทางการเมืองยังไม่มั่นคง ในขณะที่กฎหมายซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองเก็บรักษาบัญชีรายชื่อสมาชิกไว้ อาจช่วยจัดระเบียบขององค์กรพรรคในระบบประชาธิปไตยที่พัฒนา แล้ว แต่กฎหมายลักษณะเดียวกันมักจะจำกัดการแข่งขันของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่กำลังพัฒนาซึ่งผู้มีอำนาจสามารถหารายชื่อคู่แข่งฝ่ายตรงข้ามได้อย่างง่ายดาย

แม้แต่ในระบบประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วและมีระบบพรรคการเมืองที่มั่นคง ก็ยังเกิดการโต้แย้งเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง ดังที่ศาสตราจารย์ด้านกฎหมาย แซมมวล อีสซาซารอฟ และ ริชาร์ด พิลเดส ได้กล่าวไว้ว่าศาลฎีกาสูงสุดของสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มที่จะควบคุมพรรคการเมืองขนาดเล็กเพื่อ

ประโยชน์ของสองพรรคใหญ่²² ทั้งสองยังกล่าวถึงการ “ผูกขาด” ในระบบพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยพรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน ด้วยการสนับสนุนของศาลว่า

เมื่อประเทศถูกครอบงำโดยพรรคการเมืองเพียง 2 พรรคด้วยการบังคับใช้ข้อจำกัดต่างๆ ที่เอื้อต่อสองพรรคนี้ ทำให้เกิดการปิดกั้นมิให้กลุ่มการเมืองอื่นๆ มีโอกาสเข้ามามีบทบาททางการเมือง²³

เกรกอรี มากาเรียน ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายอีกท่านหนึ่งตั้งข้อสังเกตถึงอำนาจของศาลและความ เชื่อทั่วไปว่า

ระบบพรรคการเมืองใหญ่ที่มั่นคงสองพรรค เป็นสิ่งจำเป็นในระบบประชาธิปไตยของเรา การทำให้พรรค ทั้งสองเติบโตมากขึ้นเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่เราจะได้รับประโยชน์มหาศาลจากพรรคเหล่านี้... ในทางกลับกัน รัฐบาลมักให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางการเมืองมากกว่าการแสดงความคิดเห็นของพรรคขนาดเล็ก²⁴

ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้เจาะจงเฉพาะผลกระทบโดยตรงของกฎหมายเท่านั้น แต่ ยังมีผลกระทบโดยไม่เจตนาถึงแม้ว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางการเมืองจะทำงานร่วมกันอย่างคำนึงถึงทุก ฝ่ายเพื่อร่างกฎหมายพรรคการเมืองขึ้นมา ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายปฏิรูปทุนสนับสนุนการรณรงค์หาเสียงร่วมสองฝ่าย ปี 2002 ซึ่งมุ่งเน้นการควบคุมแหล่งที่มาของเงินที่กลุ่มคนที่มีผลประโยชน์พิเศษมอบให้พรรคการเมืองในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง อันที่จริง ข้อความบรรทัดแรกของกฎหมายได้กล่าวว่า “การลดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์พิเศษ” อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในปี 2004 ได้รับอิทธิพลจากเงินจำนวนมากที่ได้รับบริจาคก่อนหน้านี้จากกลุ่มคนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง แต่ก่อตั้งขึ้นเพื่อสร้างอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง และยังได้รับการยกเว้นภาษีภายใต้มาตรา 527 ของกฎหมายภาษีรายได้ภายในประเทศ ตามข้อมูลขององค์กรในรัฐวอชิงตันแห่งหนึ่งที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินรณรงค์หาเสียงของพรรคการเมือง พบว่ามีคณะกรรมการ 527 คณะระดมทุน(และใช้จ่าย) เป็นเงิน

จำนวนสูงถึง 434 ล้านเหรียญสหรัฐในปี 2004 เพียงปีเดียว ซึ่งสูงกว่าจำนวนเงินรวมกันของสามปีก่อนถึง 60 ล้านเหรียญสหรัฐ²⁵ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอีกคนหนึ่งกล่าวไว้ว่า "พรรคการเมืองมีคุณสมบัติเฉพาะตัวที่โดดเด่นซึ่งทำลายหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมเป็นอย่างยิ่ง"²⁶

หากการกำกับดูแลพรรคการเมืองด้วยกฎหมายเป็นปัญหาในประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยมั่นคง อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว การร่างกฎหมายให้เกิดพรรคการเมืองที่ดีและชอบธรรมในประเทศ ที่การเมืองยังอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่านย่อมเป็นเรื่องอันตราย คาโรเทอร์ ซึ่งเขียนเรื่องราวเกี่ยวกับการก่อตั้ง พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในต่างประเทศ กล่าวว่านักปฏิวัติชาวอเมริกันเชื่อว่าพรรค การเมืองควรจะดำรงบทบาทสำคัญสามประการ 1) รวบรวมและดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของ ประชาชน 2) จัดโครงสร้างการลงแข่งขันเลือกตั้ง และรูปแบบการเมืองที่ดี และ 3) รวบรวมพรรคการเมืองที่มีแนวทางเดียวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาล²⁷ ตามทฤษฎีของคาโรเทอร์ "ไม่ใช่พรรคการเมืองทุกประเภทจะสามารถดำรงบทบาทเช่นนี้ได้"

พรรคการเมืองควรดำเนินการอย่างเป็นระบบตามหลักทฤษฎีทางการเมือง มากกว่าดำเนินการตามหลัก จริยธรรม ศาสนา หรืออัตลักษณ์ของท้องถิ่น พรรคการเมืองอาจแตกต่างในหลักการของแต่ละพรรค แต่การยึดมั่นในหลักการที่สุดขั้วจนเกินไปเป็นเรื่องอันตราย ผู้นำพรรคไม่ควรใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อขยายอำนาจชื่อเสียงตนเอง แต่พรรคการเมืองควรเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างประชาธิปไตยซึ่งมุ่งหาความสนับสนุนจากประชาชน ดำเนินการอย่างโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และมีพฤติกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย พรรคการเมืองควรมีความสัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรทางการเมืองและสังคมอื่นๆ และเต็มใจที่จะร่วมมือและประสานงานกันเมื่อจำเป็น²⁸

ทว่าพรรคการเมืองตามลักษณะข้างต้นไม่มีให้เห็นมากนักในประเทศกำลังพัฒนา จากงานวิจัยข้ามชาติเรื่อง "พรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตย" ริชาร์ด

กุนเทอร์ และแลรี โดมอนด์ ได้ระบุประเภท ของพรรคการเมืองทั่วโลกไว้ 15 ประเภท ซึ่งมีเพียง 5 ประเภทที่สอดคล้องกับประเภทพรรคการเมือง ตามแบบตะวันตกที่คาโรเทอร์เคยอธิบายไว้ และแยกได้ตามชื่อที่ใช้ ดังนี้ 1) พรรคของชนชั้น 2) พรรค พหุนิยม-ชาตินิยม 3) พรรคของลัทธิ 4) พรรคแบบผสมผสาน และ 5) พรรคการเมืองแบบมีวาระ ส่วน ประเภทของพรรคการเมือง นอกเหนือจากที่คาโรเทอร์อธิบายไว้ มีดังนี้ 6) พรรคของบุคคลที่มีชื่อเสียง ในท้องถิ่น 7) พรรคแบบพึ่งพาผู้อื่น 8) พรรคของเชื้อชาติ 9) พรรคเกิดจากการชุมนุม 10) พรรคแบบ ดอบสนองวัตถุประสงค์ส่วนบุคคล 11) พรรคนิยมลัทธิเลนิน 12) พรรคชาตินิยมสุดขั้ว 13) พรรคของ กลุ่มศรัทธาศาสนา 14) พรรคเสรีนิยมเอียงซ้าย และ 15) พรรคฝ่ายขวาสุดขั้วยุคหลังการปฏิรูปอุตสาหกรรม²⁹ คาโรเทอร์เคยเขียนไว้ว่า ในประเทศกำลังพัฒนา "พรรคการเมืองไม่ใช่สถาบันที่อ่อนแอหรือไร้การพัฒนา แต่เป็นองค์กรที่มีรากฐานแตกต่างหลากหลายชนิดมากกว่าพรรคการเมืองใน ประเทศตะวันตก"³⁰

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย และจำเป็นต้องมี กรอบทางกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการเติบโตอย่างเข้มแข็งและความสามารถในการแข่งขันของพรรคการเมือง เอกสารชุดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินกฎหมายพรรคการเมืองของหลายประเทศ รวมทั้งระบุ รูปแบบทางเลือก 5 ประการในการกำหนดนโยบายควบคุมดูแลพรรคการเมือง

เอกสารชุดนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ มักดำเนินการตามนโยบาย *การห้าม การอนุญาต การส่งเสริม การคุ้มครอง* หรือ *การบงการ* พรรคการเมือง ตลอดจนกิจกรรมของพรรค รูปแบบเหล่านี้เป็นเพียงหลักการตามทฤษฎี ซึ่งแต่ละประเทศอาจไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามทุกรูปแบบเหล่านี้อย่างเคร่งครัดในการจัดทำกฎหมายพรรคการเมือง หลายๆ ประเทศให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามรูปแบบเหล่านี้ แต่กฎหมายเฉพาะบางฉบับอาจเหมาะสมสำหรับนโยบายที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งสะท้อนถึงความซับซ้อนของกระบวนการจัดทำ

กฎหมาย โดยทั่วไป ประเทศซึ่งใช้นโยบาย *ห้าม* พรกการเมืองผ่านกฎหมายจะปิดกั้นการดำเนินงานอย่างอิสระของพรรค ประเทศซึ่ง *อนุญาต* จะเปิดโอกาสให้พรรคดำเนินงานอย่างอิสระเต็มที่ ประเทศซึ่ง *ส่งเสริม* จะส่งเสริมการทำงานของพรรคการเมืองอย่างเต็มที่ ประเทศที่ใช้นโยบาย *คุ้มครอง* จะสนับสนุนพรรคการเมืองบางพรรคมากกว่าพรรคอื่น และประเทศซึ่งใช้นโยบาย *บงการ* จะมุ่งเน้นหล่อหลอมพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ที่วางไว้

แต่ละรูปแบบได้มีการอธิบายไว้ด้านล่างโดยอ้างอิงจากตัวอย่างกฎหมายพรรคการเมืองในนานาประเทศ หากเข้าใจกรอบปฏิบัติทางกฎหมายด้านการดำเนินงานของพรรคการเมืองดีขึ้น ก็จะทำให้เข้าใจวิธีการกำหนดระบบพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

รูปแบบของกฎระเบียบ และ ตัวอย่างของกฎหมายพรรคการเมือง

โดยหลักการ น่าจะสามารถประเมินกฎหมายพรรคการเมืองของแต่ละประเทศได้โดยพิจารณาว่ากฎหมายนั้นเอื้ออำนวยหรือขัดขวางการเมืองระบบพรรค ในการศึกษาเรื่อง “การรณรงค์หาเสียง การเมืองทั่วโลก” ในปี 2002 พลาสเซอร์ และ พลาสเซอร์ ได้ประเมินกฎหมายการหาเสียงในแต่ละประเทศในเชิงเปรียบเทียบ โดยรวบรวมกฎเฉพาะที่สืบสนยุงเหยงในหัวข้อ “กรอบของกฎระเบียบการหาเสียง” จาก 52 ประเทศ ในการจัดระบบกฎระเบียบที่รวบรวมได้ พลาสเซอร์ และ พลาสเซอร์ ได้แยกประเทศออกเป็น “เข้มงวดมาก” “เข้มงวดปานกลาง” และ “เข้มงวดน้อยมาก” ทั้งสองมีความเห็นว่าประเทศญี่ปุ่นจัดเป็นประเทศที่มีระเบียบการหาเสียงเข้มงวดมาก ประเทศรัสเซียเป็นประเทศที่เข้มงวดปานกลาง และยังพูดถึงการหาเสียงที่ “เข้มงวดน้อยมาก” ไว้ว่า: “ตัวอย่างของแนวปฏิบัติในการหาเสียงที่มีกฎเกณฑ์ควบคุมเข้มงวดน้อยมากคือประเทศสหรัฐอเมริกา แต่การหาเสียงในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศแคนาดาก็มีกฎเกณฑ์น้อยมากเช่นกันภายใต้กฎหมายเลือกตั้ง”³¹

ข้างล่างนี้คือแนวคิดในเรื่องรูปแบบของกฎเกณฑ์พร้อมด้วยตัวอย่างประกอบทั้ง 5 รูปแบบคือ – ห้าม อนุญาต ส่งเสริม คุ้มครอง หรือ บงการ – ตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้น

รูปแบบการห้าม (Proscription Model)

การห้าม หมายถึงการประกาศว่าผิดกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คำว่า “ผิดกฎหมาย” หรือ “ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” ไม่ได้ปรากฏในกฎหมายใดๆ ของ 159 ประเทศภายใต้หัวข้อ “พรรคการเมือง/สถานะทางกฎหมาย” หากประเทศใดต้องการทำให้พรรคการเมืองทั้งหมดไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะใช้วิธีปฏิเสธไม่ให้สถานภาพทางกฎหมายแก่พรรคเหล่านั้น ซึ่งหนทางหนึ่งที่ใช้คือการไม่กล่าวถึง พรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏใน 13 ประเทศในฐานข้อมูลคือ

เกรนาดา	โอมาน	สหรัฐอเมริกาบริติชเอดส์
ไอร์แลนด์	กาตาร์	สหรัฐอเมริกา
จาไมกา	ซาอุดีอาระเบีย	เวเนซุเอลา
ญี่ปุ่น	ตองกา	
มาเลเซีย	ตูนิเซีย	

อย่างไรก็ตามการที่ไม่ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เป็นสัญญาณบ่งบอกว่ารูปแบบ การห้ามเสียทีเดียว ประเทศ 13 ประเทศข้างต้นถือเป็นกลุ่มผสมของประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยที่มั่นคงและประเทศที่กำลังพัฒนาประชาธิปไตย และประเทศเผด็จการ รัฐธรรมนูญของประเทศเกรนาดา ไอร์แลนด์ จาไมกา ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกจัดว่า “มีอิสระ” ตามการจัดอันดับของฟรีดอมเฮาส์ในปี 2004³² ก็ไม่ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้เลย เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศโอมาน ซาอุดีอาระเบีย กาตาร์ และสหรัฐอเมริกาบริติชเอดส์ ซึ่งถูกจัดว่า “ไม่มีอิสระ” ก็ไม่ได้กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้

คำอธิบาย 1: บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ที่ขัดกันในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

การแก้ไขครั้งแรกของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

สภาองเกรสจึงต้องไม่บัญญัติกฎหมายใดที่ไม่เป็นการเคารพต่อการก่อตั้งศาสนา หรือห้ามการแสดงออก โดยอิสระในเรื่องดังกล่าว หรือตัดสิทธิ์ของเสรีภาพในการพูดหรือของหนังสือพิมพ์ หรือสิทธิของ ประชาชนในการรวมตัวกันอย่างสงบ และในการยื่นคำร้องทุกข้อต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไข

มาตรา 39 (การแสดงออก) ในรัฐธรรมนูญของชาติอาระเบีย

ข้อมูล สิ่งพิมพ์ และสื่อมวลชนทุกแขนงต้องใช้ภาษาที่สุภาพและปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐ และต้องเป็นการส่งเสริมความรู้และสนับสนุนความเป็นเอกภาพของประเทศชาติ การกระทำใดที่ก่อให้เกิดการต่อต้านรัฐบาล หรือการแบ่งแยก หรืออันตรายต่อความมั่นคงรวมทั้งความสัมพันธ์ของประชาชนในชาติ หรือทำให้บุคคลเสื่อมเสียเกียรติและสิทธิ ล้วนถือว่าเป็นเรื่องต้องห้าม พระราชบัญญัติจึงต้องระบุเรื่องดังกล่าวไว้ทั้งหมด

ถึงแม้ในกรณีรัฐธรรมนูญแห่งชาติมีข้อกำหนดว่าด้วยพรรคการเมืองแต่ก็มีได้หมายความว่าพรรคเหล่านั้นจะดำเนินการได้โดยอิสระ แม้รัฐธรรมนูญของประเทศเดิรกเมนิสถาน (มาตรา 28) รับรองว่า "ประชาชนมีสิทธิที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองและสมาคมสาธารณะอื่นๆที่ดำเนินการภายในกรอบของของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น" แต่ฟริโดมเฮาส์ได้จัดอันดับประเทศเดิรกเมนิสถานว่ามีอิสระน้อยกว่าประเทศอาหรับ 3 ประเทศที่กล่าวถึงข้างต้น

รัฐธรรมนูญของประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีมาก่อน การกำเนิดของพรรคการเมืองซึ่งช่วยอธิบายว่าเหตุใดจึงมิได้กล่าวถึงพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เข้มแข็งเกี่ยวกับเสรีภาพ

คำอธิบาย 2: ข้อห้ามเกี่ยวกับประเภทของพรรคการเมือง – แอลจีเรีย

รัฐธรรมนูญ, มาตรา 42

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พรรคการเมืองไม่สามารถจัดตั้งโดยยึดหลักจากศาสนา ภาษา เชื้อชาติ เพศ กลุ่มผลประโยชน์ชนตามทฤษฎีสหการ หรือภูมิภาคใดเป็นสำคัญ

พรรคการเมืองไม่สามารถอาศัยการโฆษณาชวนเชื่อของกลุ่มใดโดยมีองค์ประกอบที่อ้างถึงในย่อหน้าที่แล้ว

ผู้ฝึกฝนพรรคการเมืองไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม ห้ามทำเพื่อผลประโยชน์ตนเองหรือของต่างชาติ

ห้ามพรรคการเมืองใช้ความรุนแรงหรือการบีบบังคับไม่ว่าอยู่ในลักษณะหรือรูปแบบใด

ในการแสดงออกสามารถทำให้พรรคการเมืองอยู่ได้โดยไม่ต้องกล่าวไว้ ดู คำอธิบาย 1 ซึ่งเปรียบเทียบการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาครั้งแรกกับมาตรา 39 ในรัฐธรรมนูญของประเทศชาติอาระเบียเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออก จะเห็นได้ว่าไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดกล่าวถึงพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะเลย แต่พรรคการเมืองได้รับการคุ้มครองผ่านเสรีภาพในการพูด การรวมตัวกัน และการเรียกร้องภายใต้รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกของประเทศสหรัฐอเมริกา ในทางตรงกันข้าม รัฐธรรมนูญของประเทศชาติอาระเบียไม่สนับสนุนการกระทำที่ก่อให้เกิดความแบ่งแยกหรือการขาดความสามัคคีซึ่งเป็นเรื่องปกติที่ต้องเกิดขึ้นหากพรรคการเมืองวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาล

ยิ่งไปกว่านั้น บางประเทศจัดว่าพรรคการเมืองบางรูปแบบไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จากการศึกษาหา "ข้อห้าม" ภายใต้หัวข้อพรรคการเมือง/สถานะทางกฎหมาย ได้ระบุว่ามี 6 ประเทศ คือ เนเธอร์แลนด์ แอลจีเรีย ไวออร์โคสต์ โปแลนด์ เซเนกัล และอิตาลี ที่ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วยสาเหตุหลายประการ ข้อห้ามที่

สามัญที่สุดคือข้อห้ามในการมีอคติทางสังคม ในการควบคุมโดยต่างชาติ และในการใช้ความรุนแรง ดังจะเห็นได้ในมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญแอลจีเรีย (ดูคำอธิบาย 2)

ในอีกด้านหนึ่ง มาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญอิตาลี กล่าวไว้ว่า “ห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองฟาสซิสต์ที่ถูกล้มล้างไปแล้วขึ้นมาใหม่ไม่ว่าในรูปแบบใด” การห้ามทางกฎหมายในลักษณะเช่นนี้มุ่งหมายที่จะจำกัดพรรคการเมืองบางประเภทหรือกิจกรรมของพรรคการเมืองบางรูปแบบเท่านั้น มิได้ห้ามพรรคการเมืองโดยทั่วไป

รูปแบบการอนุญาต (The Permission Model)

การอนุญาต หมายถึงการยินยอมให้พรรคการเมืองดำรงอยู่และดำเนินงานโดยไม่ได้ระบุนำองค์ประกอบของสมาชิกพรรคเป็นเช่นไร พรรคควรบริหารจัดการอย่างไร ควรเลือกผู้นำพรรคอย่างไร และควรมหาเงิน ทุนสำหรับการดำเนินงานอย่างไร (นอกเหนือจากข้อห้ามตามกฎหมายอาญา) จัดว่าเป็นรูปแบบที่มีกฎระเบียบ

น้อย หรือน้อยสุดชั่วอย่างที่เรียกกันว่า รูปแบบเสรี

ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดที่ดำเนินการด้วยรูปแบบการอนุญาตโดยสิ้นเชิง แต่รูปแบบที่เข้มงวดน้อยที่สุดนี้เห็นได้ในรัฐธรรมนูญของอันดอร์รา (ดูคำอธิบาย 3 ของหน้าที่แล้ว) ถึงแม้ว่าการอนุญาตของอันดอร์รา จะถูกจำกัด โดยการบังคับให้มีประชาธิปไตยภายในการดำเนินงานของพรรค กล่าวคือโครงสร้างพรรค “ต้องเป็นประชาธิปไตย” แม้หลายประเทศจะจัดเป็นรูปแบบการอนุญาต ทว่ายังคงควบคุมดูแลการจัดตั้งกลุ่มกึ่งทหารที่ถูกกฎหมาย ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญเอสโตเนียมีบทบัญญัติเดียวเกี่ยวกับพรรคการเมืองคือมาตรา 48 เรื่อง “สิทธิในการเข้าร่วม” ซึ่งจำกัดพวกกึ่งทหารว่าสามารถทำอะไรได้บ้าง (ดูคำอธิบาย 3)

แม้ประเทศที่จัดว่ามีรูปแบบการอนุญาตในรัฐธรรมนูญอาจตรากฎหมายควบคุมพรรคการเมืองโดยละเอียดอื่น ๆ ได้อีก ดังกรณีของประเทศอันดอร์ราและประเทศเอสโตเนีย และอาจรวมถึงประเทศออสเตรเลียด้วย³³

คำอธิบาย 3: กฎเกณฑ์แบบอนุญาต – อันดอร์ราและเอสโตเนีย

รัฐธรรมนูญอันดอร์รา, มาตรา 26

ประชาชนชาวอันดอร์รา มีสิทธิที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองโดยอิสระ หน้าที่และการจัดองค์กรจักต้องเป็นประชาธิปไตยและกิจกรรมของพรรคจักต้องเป็นไปตามกฎหมาย การให้หยุดทำกิจกรรมชั่วคราวหรือการยุบพรรคเป็นหน้าที่ขององค์กรยุติธรรม

รัฐธรรมนูญเอสโตเนีย, มาตรา 48

(1) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งสมาคมและกลุ่มคณะที่ไม่หวังผลกำไร เฉพาะชาวเอสโตเนียเท่านั้นที่มีสิทธิเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(2) การจัดตั้งสมาคมและกลุ่มคณะที่ครอบครองอาวุธหรือจัดการในรูปแบบทหารหรือฝึกทหารต้องได้รับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

(3) สมาคม กลุ่มคณะ หรือพรรคการเมืองที่มีจุดมุ่งหมายและกิจกรรมที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโดยวิธีรุนแรงของระบอบรัฐธรรมนูญของเอสโตเนียหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นสิ่งต้องห้าม

(4) การสิ้นสุดหรือการให้หยุดทำกิจกรรมชั่วคราวของสมาคม กลุ่มคณะ หรือพรรคการเมือง ตลอดจนการลงโทษต้องเป็นคำสั่งของศาลในกรณีที่มีการทำผิดกฎหมาย

รูปแบบการส่งเสริม (The Promotion Model)

การส่งเสริม หมายถึงการผลักดันให้ก้าวหน้า หรือให้กำลังใจ บางครั้งรัฐบาลตรากฎหมายที่ส่งเสริมทั้งกิจกรรมพรรคการเมืองและการจัดตั้งพรรคการเมืองด้วย โดยปกติจะผ่านทางกฎหมายเลือกตั้งซึ่งอยากให้มี การจัดตั้งหรือการดำรงอยู่ของหลายๆพรรคการเมือง นานมาแล้วที่การเลือกตั้งตามบทบัญญัติกฎหมาย เรื่องผู้แทนตามสัดส่วนในเขตการเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้หลายคนจะส่งผลให้มีพรรคการเมืองจำนวนมากว่าการเลือกตั้งที่ชนะกันโดยมีคะแนนเสียงเหนือกว่าในเขตการเลือกตั้งที่มีผู้แทนได้คนเดียว ปกติแล้วจะมีการระบบการเลือกตั้งไว้ในกฎหมายนิติบัญญัติโดยมักจัดเป็นหมวดอยู่ในกฎหมายเลือกตั้ง แต่อย่างน้อยที่สุดก็มี 12 ประเทศที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีผู้แทนตามสัดส่วน

มีผู้สังเกตการณ์บางคนโต้แย้งว่าการมีผู้แทนตามสัดส่วนไม่ได้มีส่วนทำให้มีพรรคการเมืองหลายพรรคมากเท่ากับการปกป้องพรรคการเมืองที่มีอยู่แล้ว ดังจะ

เห็นได้ว่าพรรคการเมืองต่างๆที่มีที่นั่งในรัฐสภามักสมรู้ร่วมคิดกันโดยการวางแผนและผ่านกฎหมายเลือกตั้งที่กำหนดให้มีผู้แทนตามสัดส่วนเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีสัดส่วนจำนวนที่นั่งในสภาสำหรับตนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป³⁴

ในกรณีของประเทศนอร์เวย์ที่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี 1814 คือเพียง 25 ปีหลังจากที่มีการให้สัตยาบันรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ไม่มีฉบับไหนเลยกล่าวถึงพรรคการเมือง ต่อมารัฐธรรมนูญของทั้งสองประเทศก็มีการแก้ไข จนกระทั่งปัจจุบัน รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกายังไม่มีการกล่าวถึงพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญของนอร์เวย์ไม่ได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองแต่ก็ได้มีการแก้ไขในปี 1995โดยให้รายละเอียดวิธีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (ดูคำอธิบาย 4) โดยระบบแม่แต่ตัวหารสำหรับคะแนนที่พรรคได้รับเพื่อคำนวณจำนวนที่นั่งของพรรค การกำหนดวิธีการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญช่วยส่งเสริมผลประโยชน์พรรคด้วยการรักษาประเพณีที่สะดวกต่อการปฏิบัติไว้

คำอธิบาย 4: กำหนดให้มีผู้แทนตามสัดส่วนในรัฐธรรมนูญ – นอร์เวย์

มาตรา 59

แต่ละเทศบาลถือว่าเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง

สถานที่เลือกตั้งต้องจัดทำแยกกันสำหรับแต่ละเขตเลือกตั้ง การออกเสียงลงคะแนนเป็นการเลือกผู้แทนในสภา (The Storting) โดยตรงพร้อมตัวแทนเพื่อเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งนั้น

การเลือกตั้งผู้แทนของเขตเลือกตั้งยึดหลักการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและการจัดสรรที่นั่งให้แก่พรรคการเมือง ตามกฎดังต่อไปนี้

จำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่แต่ละพรรคได้รับภายในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องหารด้วย 1.4, 3, 5, 7 และต่อไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งจำนวนคะแนนเสียงถูกหารด้วยจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมืองนั้นคาดว่าจะได้รับ พรรคการเมืองที่ผ่านการคำนวณดังกล่าวและมีผลลัพธ์มากที่สุดจะได้รับที่นั่งแรก ที่นั่งที่สองให้แก่พรรคการเมืองที่ได้รับผลลัพธ์อันดับสองและจัดสรรเช่นนี้ไปจนครบทุกที่นั่ง หากมีหลายพรรคการเมืองได้รับผลลัพธ์เท่ากัน ต้องมีการจับสลากเพื่อตัดสินว่าพรรคไหนจะได้รับที่นั่ง การเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกันไม่สามารถทำได้

ที่นั่งแบบรวมเขตต้องจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีสิทธิบนหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่แต่ละพรรคได้รับในอาณาจักรเพื่อใช้คำนวณจำนวนสัดส่วนที่สูงที่สุดระหว่างพรรคต่างๆ จำนวนที่นั่งทั้งหมดในสภาที่แต่ละพรรคได้รับจะกำหนดโดยกฎของการจัดสรรที่นั่งแบบแบ่งเขตที่มีอยู่ในราชอาณาจักรและพรรคการเมืองที่เข้าร่วมในการจัดสรรที่นั่งแบบรวมเขตพรรคการเมืองจะได้รับการจัดสรรที่นั่งแบบรวมเขตให้มากที่สุดซึ่งเมื่อรวมกับที่นั่งที่ได้ในระบบแบ่งเขตที่จัดสรรให้แล้วมีจำนวนเท่ากับที่นั่งในสภาที่พรรคการเมืองนั้นควรได้รับหลังจากที่ผ่านการคำนวณมาแล้ว หากเป็นไปตามกฎนี้แล้วมีสองหรือสามพรรคการเมืองที่สมควรได้รับที่นั่งหนึ่งเท่าๆกัน พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดมีสิทธิที่จะได้ที่นั่งนั้นไป หากได้คะแนนเสียงเท่ากันต้องเลือกโดยใช้วิธีจับสลาก หากพรรคการเมืองหนึ่งได้รับการจัดสรรที่นั่งแบบแบ่งเขตมากกว่าที่นั่งนี้โดยผ่านการคำนวณดังที่ได้กล่าวมา การจัดสรรที่นั่งแบบรวมเขตก็ต้องจัดหาระหว่างพรรคอื่นๆ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนที่นั่งแบบแบ่งเขตที่พรรคนี้เคยได้รับมาแล้ว

ไม่มีพรรคการเมืองใดจะได้รับจัดสรรที่นั่งแบบรวมเขต หากได้รับเสียงอย่างน้อยที่สุดไม่ถึงร้อยละ 4 ของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดในราชอาณาจักร

ที่นั่งแบบรวมเขตที่พรรคการเมืองหนึ่งได้รับถูกจัดสรรให้แก่ผู้สมัครตามบัญชีรายชื่อของพรรคในการเลือกตั้งแบ่งเขต ดังนั้นที่นั่งแรกจึงจัดสรรให้แก่ผู้สมัครในบัญชีที่ได้รับผลจากการหารมากที่สุดหลังจากที่นั่งแบบแบ่งเขตได้รับไปแล้ว และที่นั่ง ที่สองจัดสรรให้แก่ผู้ที่ได้รับผลหารเป็นอันดับสองและทำเช่นนี้ไปจนกระทั่งมีการจัดสรรที่นั่งของพรรคแบบรวมเขตครบถ้วน

ประชาชนจำนวนมากไม่ได้คิดว่ากฎหมายเลือกตั้งมีส่วนส่งเสริมพรรคการเมือง รูปแบบที่ชัดเจนของการส่งเสริมคือให้เงินสนับสนุนจากรัฐซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับความนิยมมากขึ้นเรื่อยๆ จากการค้นฐานข้อมูลกฎหมายพรรคการเมืองภายใต้หัวข้อ*พรรคการเมือง/เงินสนับสนุนจากรัฐ* จะพบทั้งหมด 47 ข้อมูล ส่วนมากได้มาจากบทบัญญัติ แต่เกือบครึ่งได้มาจากรัฐธรรมนูญ คำอธิบาย 5 แสดงข้อผูกมัดตามรัฐธรรมนูญสำหรับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในประเทศอาร์เจนตินา โคลอมเบีย สาธารณรัฐคองโก (บราซิล) เอลซาวาดอร์ กัวเตมาลา และมาลาวี

ริชาร์ด แคทซ์ และ ปีเตอร์ แมร์โต้โต้แย้งว่าพรรคการเมืองในหลายประเทศได้สมรู้ร่วมคิดกันที่จะเอาเงินทุนจากรัฐเพื่อมาสนับสนุนตัวเอง ดังที่กล่าวไว้ว่า:

โดยสรุป รัฐที่ถูกครอบงำโดยพรรคการเมือง และกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นโดยพรรคการเมือง ได้กลายเป็นแหล่งทรัพยากรที่นอกจากจะช่วยเหลือให้พรรคเหล่านี้ดำรงอยู่ได้แล้วยังช่วยเพิ่มความสามารถในการต่อต้านการทำลายจากพรรคทางเลือกใหม่³⁵

แคทซ์ และ แมร์ ยืนยันว่ากลไกเช่นนี้ได้สร้างรูปแบบพรรคการเมืองแบบใหม่ที่ "รวมกลุ่มต่างๆโดยมีข้อตกลงต่อกัน" ซึ่งไม่สามารถอยู่ได้โดยปราศจากการสงเคราะห์จากรัฐ

คำอธิบาย 5: การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง – ข้อผูกมัดตามรัฐธรรมนูญ

อาร์เจนตินา, มาตรา 38

รัฐต้องให้เงินสนับสนุนสำหรับการทำกิจกรรมและการพัฒนาทางการศึกษาของผู้นำพรรค พรรคการเมืองต้องใช้เงินให้เกิดคุณค่าต่อสาธารณะ

โคลอมเบีย, มาตรา 109

รัฐจะสนับสนุนทางการเงินในการดำเนินงานและการหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองและการเคลื่อนไหวทางการเมืองกับองค์กรทางกฎหมาย พรรคอื่นๆ การเคลื่อนไหว และกลุ่มชนสำคัญที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้รับสิทธิพิเศษนี้ต่อเมื่อได้คะแนนเสียงตามที่กฎหมายกำหนด

สาธารณรัฐคองโก (บราซิล), มาตรา 54

รัฐให้การรับรองด้านการเงินแก่พรรคการเมือง กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขและรูปแบบการให้เงินแก่พรรคการเมือง

เอลซาวาดอร์, มาตรา 210

รัฐตระหนักว่าหนี้สินการเมืองเป็นมาตรการช่วยเหลือทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองที่ต่อสู้กันซึ่งต้องได้รับอิสระและการไม่ถูกควบคุม กฎหมายลำดับรองต้องควบคุมในเรื่องนี้ด้วย

กัวเตมาลา, มาตรา 17

พรรคการเมืองจะได้รับเงินทุนเริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.1985 เป็นต้นไปโดยจะวางกฎเกณฑ์ไว้ในกฎหมายเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ

มาลาวี, มาตรา 40

(92) รัฐต้องให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อเป็นหลักประกันว่าพรรคที่มีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของคะแนนเสียงทั้งหมดของประเทศจากการเลือกตั้ง จะมีทุนเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการเป็นตัวแทนเขตเลือกตั้งทั่วประเทศได้ตลอดอายุของรัฐสภา

รูปแบบการคุ้มครอง (The Protection Model)

การคุ้มครอง หมายถึงการปกป้องจากการบาดเจ็บหรือสูญเสีย รูปแบบการคุ้มครองแบบสุดขั้วเท่าที่จะเป็นไปได้สำหรับพรรคการเมือง คือการประกาศให้เป็นพรรคการเมืองที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงพรรคเดียว อย่างที่ประเทศซีเรียได้ประกาศเช่นนั้นต่อพรรคบาธ (ดูคำอธิบาย 6)

คำอธิบาย 6: พรรคการเมืองในรูปแบบได้รับการคุ้มครองอย่างสุดขั้ว – ประเทศซีเรีย มาตรา 8

พรรคการเมืองนำในสังคมและในรัฐต้องเป็นพรรคสังคมนิยมอาหรับบาธ พรรคนี้ก็เป็นแกนนำในด้านความรักชาติและความก้าวหน้าที่สามารถรวบรวมทรัพยากรทั้งหมดของมวลมนุษยชาติมาเพื่อตอบสนองจุดมุ่งหมายของประเทศอาหรับ

หากไม่ประกาศเป็นรัฐแบบพรรคเดียว บางประเทศได้ให้ความคุ้มครองบางพรรคการเมืองโดยใช้ข้อยกเว้นและการตีความที่เหมาะสมของกฎหมายพรรคการเมือง ดังนั้น รูปแบบการคุ้มครองแตกต่างจากรูปแบบการส่งเสริมด้วยระดับการดำเนินการเท่านั้น ประเทศที่ใช้รูปแบบการคุ้มครองนั้นนอกจากจะออกกฎหมายเพื่อช่วยเหลือพรรคการเมืองบางพรรคแล้ว ยังอาจสร้างกรอบกฎหมายเพื่อป้องกันการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองที่มีอยู่ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการจำกัดผู้สมัครหรือพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิเข้าสู่การเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาตัวอย่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลในระดับรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นระดับประธานาธิบดีหรือสภาองเกรส ภายใต้กฎหมายของรัฐ รัฐบาลของรัฐส่วนใหญ่จัดวางตำแหน่งในบัตรลงคะแนนสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไปให้กับพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงสูงกว่าระดับที่ตั้งไว้ในแต่ละหน่วยสำหรับการเลือกตั้ง*ครั้งก่อน* แนวปฏิบัติเช่นนี้ทำให้มีการลงตำแหน่งในบัตรลงคะแนนโดยอัตโนมัติให้กับผู้สมัครจากพรรคเดโมแครตและพรรคริพับลิกัน โดยหลักแล้ว หากผู้สมัครจากพรรคเล็กๆต้องการมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งต้องยื่นคำร้องพร้อมแสดงเสียงสนับสนุนเป็นหมื่นๆเสียง วิกฤตการณ์ที่แสดงข้อเสียของบัตรลงคะแนนดังกล่าวเกิดขึ้นกับผู้สมัครประธานาธิบดีจากพรรครีนคือ

เดวิด คอบบี้ ในปี 2004 ดังรายละเอียดใน *แบลลอท แอคเชส นิวส์* ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งดังนี้

เดวิด คอบบี้ จากพรรครีน: 54.3 เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิออกเสียงจะได้เห็นชื่อของเขาในบัตรลงคะแนน เขามีชื่ออยู่ในบัตรลงคะแนนในทุกรัฐยกเว้น 13 รัฐดังต่อไปนี้ที่มีข้อ กำหนดที่ยากเกินกว่าจะพยายามทำอะไรได้ (อริโซนา จอร์เจีย อินเดียนา เคนตักกี นิวแฮมป์เชียร์ นอร์ทแคโรไลนา นอร์ทดาโคตา โอกลาโฮมา เซาท์ดาโคตา เท็กซัส เวอร์จิเนีย เวสต์เวอร์จิเนีย ไวโอมิ่ง) และในอีก 8 แห่งที่พยายามอย่างสุดความสามารถแล้วแต่ไม่ได้ผล (อัลลาบามา ไอดาโฮ อิลลินอยส์ เคนซัส มิชซูรี นิวยอร์ก โอไฮโอ เทนเนสซี) และในอีก 2 แห่งที่ พรรคมีชื่ออยู่ในบัตรลงคะแนน แต่ก็มีข้อผิดพลาดบางอย่างเกิดขึ้น³⁶

ตัวอย่างอื่นของรูปแบบการคุ้มครองตามกฎหมายพรรคการเมืองที่ชัดเจนมากมีในประเทศกำลังพัฒนา บางประเทศที่ผู้นำของพรรคที่มั่นคงแล้วได้วางกรอบทางกฎหมายเพื่อเพิ่มระเบียบวินัยในหมู่สมาชิกของพรรคที่อยู่ในรัฐสภา บางประเทศใช้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในการทำให้สมาชิกรัฐสภาสิ้นสุดสมาชิกภาพหาก“เปลี่ยนขั้ว” และย้ายไปอยู่พรรคอื่น เพื่อให้เห็นแนวปฏิบัติดังกล่าว มีตัวอย่างต่างๆเกี่ยวกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ในคำอธิบาย 7

กฎหมายเช่นนี้ได้ให้อำนาจอย่างมหาศาลแก่ผู้นำพรรคการเมือง ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับพรรคที่ตัวเองเป็นผู้แทนในรัฐสภาไม่สามารถออกจากพรรคโดยไม่เสียสถานภาพผู้แทนได้ บางครั้งเรียกกฎหมายเช่นนี้ว่าบทบัญญัติว่าด้วย “การต่อต้านการย้ายพรรค” ซึ่งมักถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเสริมสร้างวินัยพรรคการเมืองและความสามัคคีในรัฐสภา³⁷ หากระบบเช่นนี้ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา วุฒิสมาชิกเจมส์ เจฟฟอร์ดส์ จากรัฐเวอร์มอนท์ ก็คงไม่สามารถลาออกจากพรรคริพับลิกันและมาสังกัดกลุ่มอิสระในปี 2001 ได้ รวมถึงสมาชิกสภาองเกรสอีกหลายท่านจากทางใต้ที่จะไม่สามารถย้ายจากพรรคเดโมแครตไปอยู่พรรค ริพับลิกันได้เช่นเดียวกัน ข้อ กำหนดที่ทำให้การย้ายพรรคถือเป็นการกระทำที่ “ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” และส่งผลให้เสียตำแหน่งในสภาคือตัวอย่างที่อธิบายรูปแบบการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายพรรคการเมือง

คำอธิบาย 7: พรรคการเมืองได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อต่อต้าน “การย้ายพรรค”

เบลิจ, มาตรา 59 การดำรงสมาชิกภาพในสภา

- (1) สมาชิกทุกคนของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดสมาชิกภาพ หากมีการยุบสภาหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง
- (2) สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดสมาชิกภาพ –
- (e) หากผู้สมัครผู้นั้นได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ลาออกหรือย้ายพรรคที่เคยสังกัด

นามิเบีย, มาตรา 48 การสิ้นสุดสมาชิกภาพในสภา

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดสมาชิกภาพ :
- (b) หากพรรคการเมืองที่สมาชิกสังกัดแจ้งแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าสมาชิกเหล่านั้นไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นอีกต่อไปแล้ว

เนปาล, มาตรา 49 การสิ้นสุดสมาชิกภาพในสภา

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพ ในกรณีดังต่อไปนี้:
- (f) หากพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ขณะได้รับเลือกตั้งแจ้งตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าสมาชิกผู้นั้นออกจากพรรคไปแล้ว

ไนจีเรีย, มาตรา 68 การดำรงสมาชิกภาพในสภา

- (g) หากก่อนหมดวาระของสภาผู้แทนราษฎร บุคคลใดได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยสังกัดพรรคการเมืองหนึ่ง แล้วย้ายไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น

เชเชลส์, มาตรา 81 การสิ้นสุดสมาชิกภาพในสภา

- (1) บุคคลสิ้นสุดการเป็นสมาชิกสภาและที่นั่งของบุคคลว่างลง-
27 (h) หาก ในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบสัดส่วน
- (i) พรรคการเมืองที่แต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นสมาชิกแล้วไปแต่งตั้งอีกคนหนึ่งแทนที่บุคคลแรก ได้ทำหนังสือแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรถึงการแต่งตั้งใหม่นั้น
- (ii) บุคคลนั้นสิ้นสุดการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเคยสังกัดเมื่อครั้งได้รับเลือกตั้งเข้ามา หรือ

เซียร์ราลีโอน, มาตรา 77 การดำรงสมาชิกภาพในสภา

- (1) สมาชิกของรัฐสภาสิ้นสุดสมาชิกภาพ –
- (k) หากบุคคลนั้นเลิกเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เคยสังกัดเมื่อครั้งได้รับเลือกตั้งเข้ามาและได้แจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้งจากหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น

สิงคโปร์, มาตรา 46

- (2) เก้าอี้ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องว่างลง –
- (b) หากเขาสิ้นสุดการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือถูกขับหรือลาออกจากพรรคการเมืองที่เคยสังกัดเมื่อได้รับการเลือกตั้ง

ซิมบับเว, มาตรา 41 การดำรงสมาชิกภาพในสภา

- (1) ตามข้อกำหนดในมาตรานี้ ที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องว่างลงเมื่อ –
- (e) หากเป็นสมาชิกตามที่อ้างในมาตรา 38 (1) (a) และได้สิ้นสุดการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่เคยสังกัดในวันที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสภา และพรรคการเมืองที่เคยสังกัดได้แจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าบุคคลผู้นี้ไม่ได้เป็นผู้แทนของพรรคในสภาอีกต่อไป

รูปแบบการบงการ (The Prescription Model)

การบงการ หมายถึงการออกคำสั่งหรือการบังคับให้กระทำตาม เช่นเดียวกับกรณีที่แพทย์สั่งยาเพื่อรักษาอาการเจ็บป่วย รัฐบาลแห่งชาติออกกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อแก้ไขสิ่งที่พวกเขาคิดว่าผิดจากแนวทางที่พรรคการเมืองควรจะเป็น การใช้รูปแบบนี้ของกฎหมายพรรคการเมืองทำให้รัฐบาลอดอ้างได้ว่าประเทศมีการปกครองระบบหลายพรรคแต่ในขณะเดียวกันก็สามารถควบคุมทั้งโครงสร้างและพฤติกรรมของพรรคการเมืองทั้งหมดได้

รัฐบาลประเทศต่างๆยอมไม่จำเป็นต้องผลักดันรูปแบบการบงการอย่างสุดขั้วในการตรากฎหมายพรรคการเมือง เอกสารชุดนี้แสดงให้เห็นตัวอย่างรูปแบบการบงการสุดขั้วตามด้วยการพิจารณาประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ อย่างพอประมาณ ด้วยวิธีการสืบค้นข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองภายใต้หัวข้อ *พรรคการเมือง/โครงสร้าง* ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ลำดับแรกที่มุ่งพิจารณาคือข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดแบบแผนข้อบังคับที่คงทนและมีอำนาจที่สุด

ฐานข้อมูลทั้งหมดประกอบด้วย 42 ข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมือง มีเพียง 4 ข้อกำหนดที่มาจากรัฐธรรมนูญของยุโรปตะวันตก เช่น ของประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน และประเทศโปรตุเกส (2 ข้อมูล) ไม่มีรัฐธรรมนูญใดเลยจากประเทศในยุโรปเหล่านี้ที่กำหนดโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองโดยละเอียด แต่ทั้งเยอรมันและสเปนกำหนดให้พรรคการเมืองดำเนินงานตามหลักการ "ประชาธิปไตย" ถึงแม้ว่าทั้งหมดนี้จะไม่ใช้ข้อกำหนดธรรมดา แต่ก็ไม่ได้ลงรายละเอียดแบบเจาะจง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องสำหรับเยอรมันและสเปนอยู่ในคำอธิบาย 8

รัฐธรรมนูญของประเทศโปรตุเกสกำหนดโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองค่อนข้างละเอียดกว่า (ดูในคำอธิบาย 9) กล่าวคือไม่ได้กำหนดเพียงให้พรรคการเมืองแสดงให้เห็น "โครงสร้างองค์กรและการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย" แต่ยังกำหนดว่าใช้ชื่ออย่างไร และมีสัญลักษณ์ของพรรคการเมืองเช่นไรได้

การประเมินบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญของประเทศยุโรปตะวันตกทำให้ได้ข้อสรุปสองข้อดังต่อไปนี้: (1) มีไม่กี่ประเทศกำหนดโครงสร้างองค์กรพรรคการเมืองในระดับรัฐธรรมนูญ และ (2) มีไม่กี่ประเทศที่มีการกำหนดโครงสร้างองค์กรพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดอย่างพอประมาณเท่านั้น ในความเป็นจริง ความพอประมาณถือเป็นคุณลักษณะของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมืองที่ประเทศส่วนใหญ่ใน 38 ประเทศอื่นๆ ใช้อยู่ ประเทศในละตินอเมริกาทั้งหมด 11 ประเทศที่อยู่ในกลุ่ม 38 ประเทศนี้มีบทบัญญัติคล้ายคลึงกับของประเทศเยอรมัน สเปน และโปรตุเกส ประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศที่อยู่ในช่วงการพัฒนาประชาธิปไตย ก็ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าพรรคการเมืองควรมีโครงสร้างอย่างไร

อย่างไรก็ตาม ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศได้ใช้รัฐธรรมนูญของตนเองในการจัดการโครงสร้างองค์กรและพฤติกรรมพรรคการเมืองในระดับปลีกย่อย ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญของประเทศเนปาล ไลบีเรีย และไนจีเรีย รัฐธรรมนูญปี 1990 ของเนปาล (ดูคำอธิบาย 10) กำหนดข้อบังคับการขึ้นทะเบียนพรรคการเมืองที่ต้องระบุชื่อและที่อยู่ของผู้นำพรรค โดยให้มีการเลือกตั้งกรรมการอย่างน้อยทุกๆ 5 ปี รวมทั้งกำหนดชื่อและสัญลักษณ์ที่พรรคการเมืองสามารถใช้ได้

มี 2 มาตราในรัฐธรรมนูญไลบีเรีย ปี 1984 (ดูคำอธิบาย 11,) ที่ระบุรายละเอียดด้วยว่าพรรคการเมืองต้องขึ้นทะเบียนอย่างไร ตั้งชื่ออย่างไร ตั้งอยู่ที่ไหน และต้องเลือกกรรมการเมื่อไร

รัฐธรรมนูญของไนจีเรียกล่าวถึงพรรคการเมืองในหลายมาตรา ดังเนื้อหาในคำอธิบาย 12, มาตราหนึ่ง ("ข้อจำกัดการจัดตั้งพรรคการเมือง") บังคับให้ลงทะเบียนชื่อและที่อยู่ของกรรมการพรรคกับคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายพรรคการเมืองต้องรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน 30 วัน และสำนักงานใหญ่ต้องตั้งอยู่ในเขตเมืองหลวงของสหพันธรัฐ และยังห้ามพรรคการเมืองใช้ชื่อหรือสัญลักษณ์ที่ไปเกี่ยวข้องกับเชื้อชาติ ศาสนา และกลุ่มชนตามภูมิภาค อีกมาตราหนึ่งกำหนดให้มีการ

เลือกตั้งกรรมการพรรคตามเวลา (ไม่เกินทุกๆ 4 ปี) ซึ่งกรรมการพรรคต้องมาจากต่างรัฐจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสหพันธรัฐทั้งหมด

คำอธิบาย 9: รัฐธรรมนูญที่กำหนดโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมือง - โปรตุเกส

มาตรา 51 สมาคมการเมืองและพรรคการเมือง

(3) เพื่อให้ปราศจากอคติทั้งในแง่ปรัชญา และ มโนคติ พรรคการเมืองไม่สามารถใช้ชื่อที่สื่อโดยตรงถึงศาสนาหรือศาสนจักร หรือใช้สัญลักษณ์ที่อาจทำให้เข้าใจผิดว่าเป็นของชาติหรือศาสนาใด

(4) ไม่มีพรรคการเมืองก่อตั้งขึ้นโดยใช้ชื่อหรือคำขวัญที่นำมาซึ่งความสับสนในเรื่องภูมิภาคหรือการกระทำ

(5) พรรคการเมืองต้องปกครองด้วยหลักการแห่งความโปร่งใส โครงสร้างและการจัดการต้องเป็นประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้สมาชิกได้มีส่วนร่วม

(6) กฎหมายต้องกำหนดกฎระเบียบด้านการเงินของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับข้อบังคับและขีดจำกัดของเงินสนับสนุนสาธารณะรวมทั้งต้องแสดงรายการทรัพย์สินและบัญชีต่อสาธารณะ

รัฐธรรมนูญในจีเรียมาตราต่างๆ เหล่านี้ล้วนสะท้อนให้เห็นความแตกต่างทางเชื้อชาติอย่างรุนแรง (ทั้งด้านเผ่าพันธุ์และศาสนา) ระหว่างชนเผ่าใหญ่ๆ ที่ครอบครองแต่ละแคว้นทั้งสามของจีเรียคือ ชนเผ่า เฮฮาซา/ฟูลานี (Hausa/Fulani) ทางตอนเหนือ ชนเผ่าโยรูบา (Yoruba) ทางตะวันตก และชนเผ่าอีโกโบ (Igbo) ทางตะวันออก ดังที่กล่าวถึงใน *ซีไอเอ เวิลด์ แฟคบุ๊ก (CIA World Facebook) ดังนี้*

พรรคการเมืองใหญ่ที่เกิดขึ้นและควบคุมแคว้นเหล่านี้เคยขึ้นอยู่กับชนเผ่าใหญ่ๆ เหล่านี้ โดยการปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่น ชนเผ่าใหญ่ๆ ได้กลายเป็น "หุ้นส่วน" ใหญ่ของสหพันธรัฐ การแบ่งปันอำนาจและการจัดสรรทางการเมืองจึงมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่การถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างชนเผ่าเหล่านี้³⁸

ด้วยเหตุนี้ ผู้จัดทำรัฐธรรมนูญจึงพยายามที่จะให้พรรคการเมืองรวมผลประโยชน์ทางเชื้อชาติและผลประโยชน์ที่มุ่งใจให้เกิดความร่วมมือกันในการเมืองระบบพรรคขึ้น ดังที่เบนจามิน เบลล์ได้เขียนไว้ว่าทั้ง

คำอธิบาย 10: รัฐธรรมนูญที่จัดการพรรคการเมืองโดยละเอียด - เนปาล

มาตรา 113 การต้องขึ้นทะเบียนเพื่อให้ได้รับการรับรองว่ามีจุดประสงค์เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในฐานะองค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมือง

(1) องค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ประสงค์จะได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องจดทะเบียนชื่อกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ คำร้องที่ยื่นเพื่อจดทะเบียนต้องมีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับชื่อขององค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมือง ชื่อและที่อยู่ของสมาชิกคณะกรรมการบริหารหรือคณะกรรมการอื่นๆ และคำร้องนั้นต้องแนบกฎและนโยบายขององค์กรหรือพรรคการเมืองมาด้วย

(2) นอกเหนือจากเรื่องต่างๆ ที่ระบุไว้ในหมวดนี้ องค์กรและพรรคการเมืองต้องผ่านเงื่อนไขดังต่อไปนี้เพื่อให้มีคุณสมบัติครบถ้วนในการขึ้นทะเบียน

(a) ระเบียบข้อบังคับและกฎขององค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมืองต้องเป็นประชาธิปไตย;

(b) ระเบียบข้อบังคับและกฎขององค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการพรรคอย่างน้อยทุกๆ 5 ปี

(c) ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 114; และ

(d) ต้องได้รับคะแนนเสียงอย่างน้อยคิดเป็นร้อยละ 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมดในสภา

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องไม่จดทะเบียนให้แก่องค์กรทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เลือกปฏิบัติต่อพลเมืองชาวเนปาลในการที่จะเข้าเป็นสมาชิกโดยพิจารณาจากศาสนา วรรณะ เผ่า ภาษา หรือเพศ หรือหากชื่อ วัตถุประสงค์ ตรา หรือธงขององค์กรมีลักษณะสื่อไปในทางศาสนา หรือคอมมิวนิสต์หรือมีแนวโน้มที่จะแบ่งแยกประเทศ