

บันทึก
เรื่อง พรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” มีคำอธิบายในกฎหมายว่าหมายถึงอะไร แต่ตามความหมายสามัญ ก็หมายถึง บุคคลคณะหรือหมู่หนึ่งซึ่งมีหัวหน้าและมีผู้เข้าร่วมตามหัวหน้าตามที่จะมีในประเทศหนึ่งๆ

เพราะเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าในต่างประเทศไม่มีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง โดยเฉพาะ เพียงแต่กฎหมายไม่ห้ามการตั้งพรรคการเมืองก็พอแล้ว (ในประเทศที่ปกครองโดยเผด็จการ หรือ รัฐคอมมิวนิสต์ ห้ามมีพรรคการเมือง) เมื่อไม่ห้าม พรรคการเมืองก็เกิดขึ้นและมีระเบียบตามแต่จะจัดขึ้น ส่วนมากพรรคการเมืองมีลักษณะในกฎหมายเป็นสมาคม (กฎหมายว่าด้วยสมาคมมีอยู่ในหลายประเทศ เช่น ฝรั่งเศสมีกฎหมาย ค.ศ. ๑๙๐๖ เบลเยียมมีกฎหมาย ค.ศ. ๑๙๔๑ เยอรมันมีกฎหมาย ค.ศ. ๑๘๙๙ บราซิลมีกฎหมาย ค.ศ. ๑๘๙๔ ฯลฯ)

ในการที่จะทราบว่าพรรคการเมืองมีเสรีภาพมากน้อยเพียงใดก็ดี หรือมีข้อจำกัดมากน้อยเท่าใดก็ดี จำต้องพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยสมาคมซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าในประเทศซึ่งถือระบอบประชาธิปไตยมีวิธีปฏิบัติอย่างไร

เสรีภาพอันมีมากที่สุดได้แก่ประเทศแองโกล-แซกซอน (อังกฤษ สหรัฐอเมริกา) และสวิตเซอร์แลนด์ ในประเทศเหล่านี้อาจตั้งพรรคการเมืองได้โดยเสรี ในอังกฤษแม้ในระหว่างมหาสงคราม พรรคคอมมิวนิสต์หรือพรรคการเมืองซึ่งมีความเห็นขัดแย้งในนโยบายการสงครามของรัฐบาลก็มีอิสระ แต่ว่าบุคคลซึ่งกระทำความผิดโดยเฉพาะอย่างเช่น การตั้งสมาคมลับ หรือสมาคมศาสนานิกายโรมัน อาจถูกลงโทษได้

ในฝรั่งเศส แต่ก่อนก็มีเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองอย่างอังกฤษ แต่ได้ถูกจำกัดเสรีภาพลงใน ค.ศ. ๑๙๓๙ กล่าวคือ ห้ามตั้งพรรคคอมมิวนิสต์ และใน ค.ศ. ๑๙๔๐ ผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคคอมมิวนิสต์ต้องถูกออกจากตำแหน่ง และถูกห้ามมิให้รวมกันตั้งเป็นสมาคมขึ้น

ในหลายประเทศ มีการจำกัดเสรีภาพในการตั้งพรรคการเมืองไว้โดยกฎหมาย เช่น ต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ หรือรัฐบาลอาจห้ามมิให้ตั้งถ้าเห็นว่าเป็นอันตรายแก่ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือรัฐบาลอาจสั่งเลิกได้ หรือมีวิธีการควบคุมบางอย่าง

ตัวอย่างอันปรากฏชัด เห็นได้จากฝรั่งเศส กล่าวคือ ตามข้อบังคับของพรรค *Républicain radical* และ *Radical Socialiste* ซึ่งเป็นพรรคสำคัญของฝรั่งเศสก่อนมหาสงครามที่แลแล้วมา กล่าวไว้ว่า “Il est formé entre les membres des groupements, les élus et les journaux adhérents aux présents statuts und Association dénommée “Parti Républicain radical est Radical Socialiste” “don’t le siège social est à Paris” เมื่อมี พรรคชนิดนี้ และมี

ข้อบังคับทำนองดังกล่าว ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมแล้วพรรคการเมืองก็อาจตั้งขึ้นและดำเนินการได้โดยไม่มีการแทรกแซงใดๆ ทั้งนี้ภายในเงื่อนไขอย่างกฎหมายว่าด้วยสมาคม

ประวัติ

ตามประวัติพรรคการเมือง Whig และ Tory ในอังกฤษ ปรากฏว่าพรรคทั้งสองนี้เกิดขึ้นในปลายศตวรรษที่ ๑๘ ในสมัยที่มีข้อโต้แย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องการสืบราชสมบัติ พรรคลิเบอรัล (Liberal Party) ในสมัยนี้ อังกฤษว่าเป็นผู้สืบทอดโดยตรงจากพรรค Whig ส่วนพรรค Lablur นั้นเป็นพรรคที่ตั้งขึ้นใหม่ใน ค.ศ. ๑๙๐๐ แทนคณะกรรมการผู้แทนกรรมกร ซึ่งเป็นผู้แทนของคณงานจนกระทั่งถึง ค.ศ. ๑๙๐๐

ในสหรัฐอเมริกาเมืองการค้าหลายชนิดซึ่งเรียกว่า “Fraternal Associations” ซึ่งเป็นสมาคมการกุศลและโดยมากมีกฎหมายพิเศษเฉพาะการนั้นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๘๔๕ ได้ระบุสมาคมไว้ ๑๑ ประเภทด้วยกัน ซึ่งอาจตั้งขึ้นได้ และมีบทบัญญัติทั่วไปให้รวมถึงสมาคมประเภทที่มีได้ระบุไว้ด้วย (ซึ่งดูเหมือนจะให้รวมถึงพรรคการเมือง) ในสหรัฐอเมริกานั้น แต่เริ่มแรกที่เดิยมีพรรค Whig เก่า (ค.ศ. ๑๘๒๔-๑๘๔๖) และมีพรรค Federalist พรรคเก่าสองพรรคนี้ ในการปกครองโดยรัฐธรรมนูญของอเมริกันนั้น ได้เริ่มขึ้นโดยบุคคลสมัครใจตามหัวหน้าคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนเท่านั้น พรรครีบบับลิกันในปัจจุบันได้ตั้งขึ้นใน ค.ศ. ๑๗๙๐ โดยมีกรรวมจับกลุ่มกันวางหลักการทั่วไปของพรรค ส่วนพรรคโมแครตปัจจุบันได้ก่อตั้งขึ้นในวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๗๘๒ อันเป็นวันซึ่ง Jefferson มีจดหมายถึง Washington กล่าวอ้างนามสำหรับพรรคและได้รับรองกันให้ Jefferson เป็นหัวหน้า

เท่าที่ปรากฏในเวลานี้ สหรัฐอเมริกาจึงคล้ายเป็นประเทศที่มีพรรคการเมืองอยู่สองพรรค แต่พรรคอื่นก็มี และเรียกกันว่า พรรคก้าวหน้า (Pro-Rogressive Party) The odore Roosevelt เคยเป็นหัวหน้าใน ค.ศ. ๑๙๑๓ และเวลานี้หัวหน้าดูเหมือนจะได้แก่ Wallace ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๘๔

พรรคการเมืองรุ่นแรกของฝรั่งเศสเกิดขึ้นพร้อมกับการปฏิวัติใหม่ของฝรั่งเศส ซึ่งในสมัยนั้นมีสถานติบัญญัติอันหนังสือพิมพ์ต่างเรียกกลุ่มของสมาชิกซึ่งเป็นปฏิปักษ์โต้แย้งกันด้วยชื่อต่างๆ กัน หนังสือพิมพ์ Fatriotes francais ฉบับลงวันที่ ๒๔ มกราคม ค.ศ. ๑๗๙๒ เสนอให้แก่พรรคในสภาเป็น ๔ พรรค บางพรรคก็ได้เคยทำเหตุการณ์ไว้ประวัติศาสตร์ (เช่น Jacobins, Montaguards ฯลฯ) ชื่อที่เรียกมักเป็นชื่อโดยบังเอิญ เช่น เรียกว่า Montaguards ก็เพราะเป็นพวกที่นั่งในสภาอยู่แถวสูงสุด ชื่อที่เรียกว่า Jocabins ก็เพราะเป็นพวกที่ชอบประชุมกันที่สำนักของนักบวช Jacobins ฯลฯ กำเนิดของพรรคการเมืองฝรั่งเศสสมัยปฏิวัติมาจาก “Clubs” หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าเป็นสมาคมซึ่งตั้งขึ้นได้โดยง่ายในสมัยนั้นเพราะสิทธิที่จะกระทำการใดๆ หรือเข้าสมาคมกันนั้นเป็นอิสระอย่างเต็มที่

บางทีในกฎหมายของบางประเทศได้ระบุถึงพรรคการเมืองไว้ แต่ก็ก็เป็นเฉพาะกรณีฉุกเฉินภายใน และห้ามให้เลิกพรรคการเมืองเหล่านี้เสีย ตัวอย่างได้แก่ฝรั่งเศสซึ่งห้ามพรรคคอมมิวนิสต์ใน ค.ศ. ๑๙๓๙ ก่อนมหาสงครามที่แล้วดังได้กล่าวมาข้างต้น และมีตัวอย่างอีกใน

รουμεเนียในสมัยเดียวกันกับฝรั่งเศส ในบุลกาเรียมีกฎหมายพิเศษใน ค.ศ. ๑๙๓๗ ให้เลิกล้ม
พรรคการเมืองทุกพรรค และให้ทรัพย์สินของพรรคการเมืองตกเป็นของรัฐ

ผลได้และผลเสียของพรรคการเมือง

ผู้ที่สนับสนุนพรรคการเมืองกับผู้คัดค้าน มีความเห็นดังนี้

๑. ถ้าไม่มีพรรคการเมือง รัฐบาลก็จะทำอะไรได้ตามชอบใจ ซึ่งจะกลายเป็น
เผด็จการและตามทฤษฎีรัฐบาลก็จะครองอำนาจอยู่ตลอดไปจนกว่าจะเกิดปฏิวัติหรือความยุ่งยาก
ขับไล่รัฐบาลออก

๒. พรรคฝ่ายค้านคล้ายเป็นห้ามล้อรัฐบาลไว้ ซึ่งฝ่ายค้านย่อมรู้ดีกว่าฝ่ายรัฐบาล
ว่าอะไรผิด จะได้เตือนให้รัฐบาลรู้ตัวทันทั่วทั้งที่ จะเพาะอย่างยิ่งในเมื่อมีการผิดพลาดทางการ
ปกครอง

๓. หลักประชาธิปไตยนั้นประชาชนยังไม่เข้าใจดี พรรคการเมืองจึงเสมือน
โรงเรียนอย่างดีที่จะฝึกหัดให้รู้หลักประชาธิปไตย และก่อให้เกิดโอกาสที่จะสองให้รู้โดยเปิด
อภิปรายในปัญหาสำคัญๆ ทางการเมือง

๔. พรรคการเมืองบางพรรคอาจเป็นภัยแก่ผลประโยชน์และความปลอดภัยของ
ชาติ (เช่นพรรคที่ต้องการเลิกล้างรัฐธรรมนูญ) แต่ว่าข้อนี้ก็อาจแก้ไขได้โดยให้รัฐบาลมีอำนาจสั่ง
ให้เลิกล้มเสียได้ ถ้าจำเป็นแก่ส่วนที่ได้เสียหรือความปลอดภัยแห่งรัฐดังตัวอย่างที่เคยทำมาแล้ว
หลายประเทศ

๕. มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยว่า รัฐบาลจะควรมีอำนาจกำหนดจำนวนพรรค
การเมืองว่าควรมีเท่าใดหรือไม่ ข้อนี้เป็นที่โต้แย้งกันอยู่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าถ้ามีมากมายเกินไป ย่อม
ไม่ทำให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และแสดงให้เห็นว่าบ้านเมืองต้องการอย่างไรโดยแน่ชัด อีก
ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการจำกัดจำนวนพรรคการเมืองอาจเป็นการตัดกัน การแสดงออกซึ่งนโยบาย
บางอย่างอันอาจเป็นประโยชน์ใหญ่ยิ่งแก่รัฐ แต่ว่าฝ่ายหลังนี้เป็นความเห็นส่วนน้อย

๖. ถ้าราษฎรในประเทศมัวแต่มุ่งโต้เถียงกันในเรื่องการเมืองแล้ว หากมีพรรค
การเมืองมากก็อาจทำให้ราษฎรไม่เอาใจใส่เพียงพอในกิจการอันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ

ประเทศไทยควรออกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๓๙ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมี
เสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการในทางการเมืองโดยวิถีทาง
ประชาธิปไตย และไม่ขัดต่อระบอบการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาคมจะนำมาใช้บังคับแก่พรรคการเมือง
มิได้”

ตามบทบัญญัตินี้เห็นได้ชัดว่า การรวมกันเป็นพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพ
บริบูรณ์ของบุคคล และการที่รวมกันเข้านี้จะถือว่าเป็นสมาคมอันต้องทำการจดทะเบียนตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคมมิได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้ยกเว้นไว้เสียแล้ว

ถ้าสมมติว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นเป็นไปในรูปบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบบางอย่าง เช่น

(ก) ให้มีข้อบังคับของพรรคและให้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(ข) ให้เจ้าหน้าที่เข้าฟังการประชุมของพรรคการเมืองได้

(ค) ให้เจ้าหน้าที่เข้าตรวจดูเอกสารของพรรคการเมืองได้

เหล่านี้จะเป็นข้อที่เกิดคัดค้านกันขึ้นเพราะขัดต่อความประสงค์ของรัฐธรรมนูญซึ่งให้เสรีภาพบริบูรณ์ และไม่ได้มีบทบัญญัติว่าให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายทำนองที่บัญญัติไว้ในเรื่องอื่น ๆ

ถ้าจะตรากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองก็อาจทำได้โดยวางบทบัญญัติทำนองนี้

๑. ให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วมีสภาพเป็นนิติบุคคล

๒. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเลิกพรรคการเมืองได้ ถ้าดำเนินการผิดวิधिทางประชาธิปไตย และขัดต่อการปกครองโดยระบบรัฐธรรมนูญ

๓. พรรคการเมืองที่เลิกแล้วให้ทรัพย์สินตกเป็นของรัฐ

๔. วางบทลงโทษสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งดำเนินการขัดต่อการปกครองโดยวิधिทางประชาธิปไตยและการปกครองตามรัฐธรรมนูญ

ถ้าจะพิจารณาว่าในขณะนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายพรรคการเมืองหรือไม่นั้น ก็ต้องดูว่าประโยชน์จะพึงได้จากการตรากฎหมายนั้นจะมีเพียงใด ตามตัวอย่างในต่างประเทศ ตามประวัติของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น เขาปล่อยให้ดำเนินไปเองไม่มีการออกกฎหมายบังคับหรือวางระเบียบ

ส่วนผลได้ผลเสียในการออกกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองนั้นได้กล่าวไว้แล้วในบันทึกนี้ว่า ผู้ที่สนับสนุนและผู้ค้านมีความเห็นทั่ว ๆ ไปอย่างไรในหลักการใหม่ ๆ จะเพาะประเทศไทยควรคำนึงถึงผลดังนี้ คือ

๑. ถ้ามีกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายนั้นก็ต้องให้ประโยชน์ เช่น ให้เป็นนิติบุคคล เป็นต้น อันจะเป็นช่องทางให้พรรคนั้นได้มีกำลังหรือมีอิทธิพลทางการเงินมาก และผลสะท้อนจะมีมากมายหลายประการ อันยากที่จะทำการควบคุมได้ในภายหลัง

๒. แม้จะมีบทบัญญัติให้เลิกพรรคการเมืองได้ในบางกรณีก็ตาม ก็หาเป็นทางให้แก้ไขผลสะท้อนดังกล่าวในข้อ ๑ นั้นได้ทันทั่วที่ไม่

เพราะฉะนั้น ทางที่สมควรคือรอดูไปก่อนว่า ความคิดในเรื่องพรรคการเมืองนี้ประชาชนจะสนใจเพียงใด และมีความนิยมมากน้อยอย่างไร จะได้ตรากฎหมายให้สมกับสถานการณ์ให้เป็นประโยชน์แก่ชนโดยส่วนรวมต่อไป ตัวอย่างในต่างประเทศก็ปรากฏอยู่ว่าปล่อยให้พรรคการเมืองได้ และจะมีกฎหมายก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา

๓ กันยายน ๒๔๙๒