

บันทึก

เรื่อง การเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ท่านนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้เสนอบทความของหนังสือพิมพ์ชาวไทยต่อ คณะรัฐมนตรี และมีคำสั่งให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอธิบายว่าในต่างประเทศเขาทำกันอย่างไร ก่อนที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะกล่าวถึงการเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอประทานเสนอเรื่องเดิมเพื่อความเข้าใจ ต่อเนื่องกัน ดังต่อไปนี้

บทความของหนังสือพิมพ์ชาวไทยเกรงว่า การยอมให้พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนจากบุคคลใดๆ นอกเหนือไปจากค่าบำรุงของสมาชิกพรรค และรายได้อันเกิดจากน้ำพักน้ำแรงของพรรคการเมืองเอง อาทิการพิมพ์จำหน่ายเอกสารและวารสารของพรรค จะเป็นการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองรับสินน้ำใจในทางการเมืองและเพื่อประโยชน์ทางการเมืองหรือเศรษฐกิจการค้ากำไรของฝ่ายผู้ให้ความอุดหนุนนั้นอย่างไม่ต้องสงสัย เมื่อพรรคการเมืองที่ได้รับสินน้ำใจหรือสินบนได้ขึ้นเป็นรัฐบาลบริหารงานของชาติ ก็เป็นธรรมดาที่จะต้องสนองไมตรีจิตของผู้ที่อุดหนุน คณะรัฐมนตรีจะต้องกลายเป็นคณะกรรมการของบุคคลกลุ่มน้อยที่ให้สินบน และไม่เป็นตัวต่างตัวแทนส่วนใหญ่ดังที่ประกาศแนวนโยบายอ้างไว้

บทความนี้มุ่งประสงควิพากษ์วิจารณ์พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ ที่ยอมให้รับเงินที่บุคคลอุทิศให้ ความจริงร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฉบับที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ยอมให้พรรคการเมืองรับเงินที่บุคคลอื่นอุทิศให้ ดำเนินตามแบบอย่างกฎหมายฝรั่งเศสที่กำหนดไว้สำหรับสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียน ทั้งนี้โดยคณะกรรมการร่างผู้ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ ซึ่งมีเสด็จในกรมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทรงเป็นประธาน เห็นว่า พรรคการเมืองเพิ่มจะได้รับการรับรองจากกฎหมายใหม่ๆ ไม่สามารถคาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไรได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะเกรงต่างประเทศจะเอาเงินมาให้พรรคการเมือง จึงไม่ควรจะให้มีสิทธิมากเกินไป และภายหลังเมื่อปรากฏว่าพรรคการเมืองดำเนินการด้วยความเรียบร้อย ก็อาจแก้ไขเพิ่มเติมขยายให้สิทธิแก่พรรคการเมืองได้ อย่างไรก็ดีเมื่อร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการวิสามัญฯ เห็นว่า ควรจะให้สิทธิแก่พรรคการเมืองที่จะรับเงินที่มีผู้อุทิศให้ ในเมื่อบุคคลที่เห็นดีเห็นชอบกับกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองให้เงินหรือทรัพย์สินช่วยเหลือพรรคการเมืองนั้นๆ อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันมิให้คนต่างด้าวใช้พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือดำเนินการทางการเมืองในประเทศไทย กรรมการวิสามัญฯ ได้ยกร่างบทมาตรารีกมาตราหนึ่ง (คือมาตรา ๑๖) เอาโทษแก่คนต่างด้าวซึ่งให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองหรือสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

ในต่างประเทศ พรรคการเมืองมีรายได้ดังต่อไปนี้

๑. เงินค่าบำรุงจากสมาชิก
 ๒. เงินที่บุคคลอื่นอุทิศให้
- ซึ่งจะขออธิบายตามลำดับ

๑. เงินค่าบำรุงจากสมาชิก

เงินค่าบำรุงจากสมาชิกนี้ เป็นที่มาสำคัญของรายได้ของพรรคการเมืองเพราะพรรคการเมืองจะต้องเลี้ยงตัวเอง และมีค่าใช้จ่ายประจำสำนักงานเพื่อดำเนินกิจการของพรรคและโฆษณาเลือกตั้งมาก โดยเหตุนี้ย่อมเป็นธรรมดาที่พรรคการเมืองจะต้องเก็บค่าบำรุงจากสมาชิกของพรรค ซึ่งสมาชิกของพรรคก็เต็มใจออกเงินให้เพราะสมาชิกย่อมมุ่งประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลหรือร่วมมือกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งรัฐบาล โดยมีกำหนดนโยบายของพรรคซึ่งเขาเห็นดีเห็นชอบหรือซึ่งรักษาประโยชน์ได้เสียของเขา (เช่นประโยชน์ของโรงงานอุตสาหกรรม) มาเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เมื่อพรรคการเมืองคือคณะบุคคลซึ่งรวบรวมกันเพราะมีความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางใหญ่ๆ ตรงกัน และมุ่งหมายที่จะเข้าอำนวยการปกครองของประเทศแล้ว ก็ต้องเป็นบุคคลซึ่งประกอบเป็นพรรคการเมืองนี้เอง (คือสมาชิก) ที่จะต้องออกเงินคนละเล็กละน้อยเพื่อพรรคการเมืองจะดำรงอยู่ได้ และในทางจิตใจพรรคการเมืองก็เข้มแข็งเพราะตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิกที่มุ่งจะให้บรรลุถึงจุดประสงค์ร่วมกัน อันเป็นกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งในการออกเงินค่าบำรุงนี้อาจเป็นวิธีใดวิธีหนึ่งในสามประการนี้

(๑) เก็บจากสมาชิกโดยตรง โดยกำหนดว่า สมาชิกจะต้องออกเงินค่าบำรุงเป็นรายเดือนหรือรายปีๆ ละเท่าใด พรรคการเมืองบางพรรคได้มีข้อบังคับเป็นการภายในไม่ให้พรรคการเมืองท้องถิ่น (สำหรับประเทศไทยได้แก่สาขาของพรรคการเมือง เพราะกฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้มีพรรคการเมืองประจำท้องถิ่นต่างหาก) เก็บเงินค่าบำรุงจากสมาชิกสูงเกินไป และทั้งยังห้ามมิให้เรียกเก็บจากสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองมากเกินไปอีกด้วย

(๒) เก็บจากสมาชิกโดยทางอ้อม เช่น สหบาลกรรมกรซึ่งสนับสนุนพรรคกรรมกร เมื่อเก็บเงินจากกรรมกรในฐานะเป็นสมาชิกสหบาลกรรมกร ก็เก็บเงินเพิ่มสำหรับจะส่งเป็นค่าบำรุงพรรคกรรมกรด้วย วิธีนี้สะดวกในการที่ไม่ต้องส่งเงินเป็นสองทาง

(๓) เก็บเงินค่าบำรุงจากพรรคการเมืองท้องถิ่น ในต่างประเทศ สาขาของพรรคการเมืองได้จัดตั้งเป็นพรรคการเมืองท้องถิ่นในรูปสมาคม และสมทบเข้ากับพรรคการเมืองกลางอีกชั้นหนึ่ง คือพรรคการเมืองท้องถิ่นเมื่อได้รับเงินค่าบำรุงจากสมาชิกของตนแล้ว ก็แบ่งเงินไปให้พรรคการเมืองกลาง

๒. เงินที่บุคคลอื่นอุทิศให้

เงินที่บุคคลอื่นอุทิศให้นี้หมายความว่าเงินให้เงินเป็นครั้งคราว ผู้ที่อุทิศเงินให้แก่พรรคการเมืองนี้อาจเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่แล้วก็ได้ หรืออาจเป็นเพียงผู้สนับสนุน (supporter) ก็ได้ และผู้ที่สนับสนุนพรรคการเมืองนี้มีสองประเภท ประเภทหนึ่ง คือผู้ที่เห็นดีเห็นชอบในกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ส่วนอีกประเภทหนึ่งได้แก่ผู้ที่หวังประโยชน์จากพรรคการเมือง เช่น เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม ก็อุทิศเงินให้แก่พรรคการเมืองซึ่งมีนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมเป็นต้น และในบางครั้งบางคราวพรรคการเมืองก็รณรงค์เพื่อเงินทุนของพรรค ซึ่งยังขาดอยู่ โดยระบุจำนวนเงินซึ่งยังขาดอยู่แน่นอน การหวังประโยชน์ตอบแทนจากพรรคการเมืองนี้อาจเป็นการหวังประโยชน์ส่วนตัวก็มี เช่น ในประเทศอังกฤษ ผู้ที่อยากเป็นขุนนางก็ให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ประจำของพรรคก็เสนอรายชื่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นต้น

ในต่างประเทศผู้ที่มีประโยชน์ได้เสียอย่างเดียวกัน เช่นเจ้าของอุตสาหกรรมน้ำตาล เขาก็ตั้งกลุ่มกดดัน (Pressure Group) ขึ้นเป็นองค์การเพื่อดำเนินการทุกวิถีทางให้รัฐสภาและรัฐบาลรักษาสันติประโยชน์ของเขา เช่นส่งเอกสารไปขอร้องไปยังสมาชิกรัฐสภาให้ลงมติในชั้นหลักการในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งขัดแย้งต่อประโยชน์ของเขา และดำเนินการโฆษณาเพื่อประโยชน์ได้เสียของเขา องค์การของกลุ่มกดดัน (Pressure Group) นี้ได้ตั้งอยู่โดยเปิดเผย เพราะเห็นว่าเป็นของธรรมดาที่ผู้มีประโยชน์ได้เสียในทางใดจะต้องรักษาประโยชน์ได้เสียในทางนั้น

สรุป

การที่ยอมให้บุคคลภายนอกอุทิศเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้น ในต่างประเทศก็ได้กระทำกัน และโดยปกติไม่มีข้อเสียหาย เพราะ

(๑) พรรคการเมืองต้องผูกพันกับกำหนดนโยบาย (Party Program) ของตน ถึงจะให้เงินอุทิศอย่างไรก็คงจะไม่กระทำการให้ผิดกำหนดนโยบายของตนไปได้ เพราะจะทำให้ราษฎรเสื่อมความนิยม เวลาเลือกตั้งก็จะไม่ลงคะแนนเสียงสนับสนุนซึ่งพรรคการเมืองจะต้องระวังให้มาก ฉะนั้นข้อคิดที่ว่า พรรคการเมืองจะรับสินบนนั้นคงจะเป็นไปไม่ได้

(๒) ในประเทศไทย พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ มาตรา ๘ ก็ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีกำหนดนโยบายเป็นปฏิปักษ์ต่อชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ ทั้งกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองก็จะฝ่าฝืนบทกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เป็นหลักประกันว่ากำหนดนโยบายของพรรคการเมืองจะชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการที่เจ้าของอุตสาหกรรมเขาจะจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมหรือไม่จัดตั้งเองจะสนับสนุนพรรคการเมืองที่ตั้งอยู่แล้วซึ่งมีกำหนดนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมก็เป็นเสรีภาพของเขาที่จะทำได้ เพราะความจริงการที่ราษฎรตั้งพรรคการเมืองขึ้นก็เพราะราษฎรมีประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ขัดแย้งกันนั่นเอง ฉะนั้น ผู้ที่มีความคิดเห็นอย่างใด เขาก็สนับสนุนพรรคการเมืองที่มีความคิดเห็นตรงกันได้

(๓) ในประเทศไทย พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฯ มาตรา ๑๖ ก็ได้ห้ามมิให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย ให้เงิน หรือทรัพย์สิน แก่พรรคการเมือง หรือสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอยู่แล้ว เป็นการห้ามมิให้ต่างประเทศสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองของเรา จริงอยู่เราไม่มีกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายรับรายจ่าย เพราะอยากจะทำให้มีเสรีภาพเต็มที่ แต่เมื่อได้มีบทบัญญัติเป็นความผิดตำรวจและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองก็มีอำนาจสืบสวนสอบสวนได้

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา