

บันทึก

เรื่อง การใช้คำว่า “ปฏิวัติ” เป็นชื่อพรรคการเมือง

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท.๐๓๑๔/๑๒๒๙๗ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๒๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ความว่า เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ได้มีผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง คณะหนึ่งจำนวน ๒๑ คน โดยมีนายอุทัย พิมพ์ใจชน เป็นหัวหน้า ได้ยื่นเอกสารขอจัดตั้งพรรคการเมือง โดยใช้คำว่า “ปฏิวัติ” เป็นชื่อพรรค คณะที่ปรึกษานายทะเบียนพรรคการเมืองได้พิจารณาชื่อพรรคการเมืองของคณะบุคคลดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า

๑. เมื่อได้พิจารณาคำว่า “ปฏิวัติ” จากคำอธิบายรากศัพท์ทางภาษา เอกสารและตำราต่างๆ เช่น พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน วิทยาสารานุกรม พระนิพนธ์ของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ ปทานุกรมศัพท์การเมือง โดยนายสังข์พัธโนทัย สารานุกรมรัฐศาสตร์ โดยรองศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ แล้ว คณะที่ปรึกษา เห็นว่า คำว่า “ปฏิวัติ” นั้น หากใช้ความหมายไปในทางการเมืองจะมีความหมายไปในทางการเมืองกระทำเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหรือการบริหารประเทศเสียใหม่หรือล้มเลิกการปกครองอย่างหนึ่งและสถาปนากการปกครองอีกอย่างหนึ่งขึ้นโดยวิธีการรุนแรงและไม่ใช้กระบวนการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ หรือเน้นการใช้กำลังทางการเมืองเท่านั้น ประกอบกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้กำหนดสถานภาพและหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ว่า “ให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง”

ฉะนั้น การใช้คำว่า “ปฏิวัติ” เป็นชื่อพรรคการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง จึงน่าจะทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้าใจได้ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อจะดำเนินการด้วยวิธีการรุนแรง ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะต่างๆ ดังนี้

๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๔ ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้” ทั้งนี้ เพราะการปฏิวัตินั้นเป็นการกระทำมุ่งหวังจะล้มเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

๑.๒ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๑๐ ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองสั่งไม่รับแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในกรณีเห็นว่า หนังสือเชิญชวนมีชื่อ ภาพเครื่องหมายหรือแนวนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะที่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเชื้อชาติหรือศาสนาหรือชนในชาติ เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้พิจารณาสาระสำคัญเกี่ยวกับนโยบายในหนังสือเชิญชวนของพรรคปฏิวัติแล้ว แม้ว่าจะมีแนวนโยบายที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตาม แต่โดยที่การใช้คำว่า “ปฏิวัติ” เป็นชื่อพรรคการเมือง จึงน่าจะนำบทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ มาใช้บังคับในกรณีนี้ได้

๑.๓ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๖ กำหนดว่า “ผู้ใดกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันมิใช่เป็นการกระทำภายในความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญหรือมิใช่เพื่อแสดงความคิดเห็นหรือติชมโดยสุจริต

(๑) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินหรือรัฐบาลโดยใช้กำลังข่มขืนใจ หรือใช้กำลังประทุษร้าย

(๒) เพื่อให้เกิดความปั่นป่วนหรือความกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชนถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในราชอาณาจักร หรือ

(๓) เพื่อให้ประชาชนล่วงละเมิดกฎหมายแผ่นดิน
ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิดเจ็ดปี”

เนื่องจากคำว่า “ปฏิวัติ” ในทางการเมืองมีความหมายในลักษณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้ว การใช้คำนี้เป็นชื่อพรรคการเมืองจึงน่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

๒. คำว่า “ปฏิวัติ” นั้น น่าจะมีลักษณะเป็นชื่อเฉพาะที่แสดงถึงลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น คำว่า กระทรวงมหาดไทย พระราชกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญ ฯลฯ ซึ่งคนส่วนใหญ่จะเข้าใจความหมายว่ามีลักษณะอย่างไร มีการดำเนินการหรือวิธีการอย่างไร นอกจากนี้คำ “ปฏิวัติ” ยังเป็นชื่อที่พ้องกับประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจทำให้บุคคลทั่วไปเกิดความสับสนเข้าใจผิด เช่น ประกาศของพรรคปฏิวัติ ฉบับที่ ๑ แลงการณ์พรรคปฏิวัติ ฯลฯ

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่าการเห็นของคณะที่ปรึกษานายทะเบียนพรรคการเมืองดังกล่าวนั้นถูกต้องหรือไม่ และการใช้คำว่า “ปฏิวัติ” เป็นชื่อพรรคการเมืองนั้น จะขัดต่อกฎหมายฉบับใดนอกจากที่กล่าวแล้ว หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว ประกอบกับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมการปกครอง) แล้วมีความเห็นว่า คำว่า “ปฏิวัติ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น แม้จะมีความหมายกว้าง คือ หมายถึง การหมุนกลับ การผันแปร เปลี่ยนหลักมูล ก็ตาม แต่กรณีที่กำลังเป็นปัญหาอยู่นี้เป็นเรื่องการตีความในกฎหมาย หากใช่เป็นการใช้ถ้อยคำตามความหมายธรรมดาสามัญดังเช่นที่พจนานุกรมอ้างไว้ไม่ กฎหมายที่เป็นหลักและเกี่ยวข้องกับกรณีนี้โดยตรง ก็คือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เพราะเป็นเรื่องที่มีผู้มาขอใช้ชื่อพรรคการเมืองตาม

มาตรา ๘^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งนายทะเบียนมีหน้าที่จะต้องพิจารณาและปฏิบัติตาม มาตรา ๙^๒ มาตรา ๑๐^๓ แห่งพระราชบัญญัตินั้น นอกจากนั้น เมื่อมีการปฏิบัติตามมาตราดังกล่าว แล้วก็จะเกิดผลตามมาดังที่มาตรา ๓๐^๔ บัญญัติไว้อีก คือ ให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วเป็น นิติบุคคลและนิติบุคคลนี้ก็จำกัดวัตถุประสงค์ไว้ติดกับนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ เช่น บริษัทจำกัด หรือสมาคม คือ นิติบุคคลอื่นเป็นพรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์ได้เพียงประการเดียว คือ เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองเท่านั้น

๑ มาตรา ๘ ก่อนดำเนินการโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิก ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองทำหนังสือแจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดพร้อมกับหนังสือเชิญชวนสามฉบับ ซึ่งคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วยทุกฉบับ

หนังสือเชิญชวนนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อพรรคการเมือง

(๒) ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง

(๓) แนวนโยบายพรรคการเมือง

(๔) ชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของผู้ซึ่งเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมือง

๒ มาตรา ๙ เมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งตามมาตรา ๘ แล้ว เห็นว่า หนังสือเชิญชวนมีรายการครบถ้วน โดยมีชื่อ ภาพเครื่องหมาย หรือแนวนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนาระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ และชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองไม่ซ้ำหรือพ้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับชื่อพรรคการเมือง หรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๘ หรือของพรรคการเมืองอื่นที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๒๓ ไว้ก่อนแล้ว ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองการแจ้งให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

เมื่อได้รับหนังสือรับรองการแจ้งแล้ว ให้คณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองมีสิทธิโฆษณาเชิญชวนผู้อื่นเข้าเป็นสมาชิก และดำเนินการก่อตั้งพรรคการเมืองได้ หนังสือรับรองการแจ้งนั้นให้ใช้ได้หนึ่งปีนับแต่วันที่ออก

๓ มาตรา ๑๐ ในกรณีที่นายทะเบียนเห็นว่า หนังสือเชิญชวนมีชื่อ ภาพเครื่องหมายหรือแนวนโยบายของพรรคการเมืองในลักษณะที่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติหรือศาสนาหรือชนในชาติ เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ และผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองที่เหลือมีจำนวนไม่ถึงสิบห้าคน หรือชื่อพรรคการเมืองหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองของพรรคการเมืองซ้ำหรือพ้องกับชื่อหรือภาพเครื่องหมายพรรคการเมืองอื่นที่ได้แจ้งต่อนายทะเบียนหรือจดทะเบียนพรรคการเมืองไว้ก่อนแล้ว ให้นายทะเบียนสั่งไม่รับแจ้ง และบอกกล่าวเป็นหนังสือพร้อมทั้งเหตุผลที่สั่งไม่รับแจ้งไปยังคณะผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

๔ มาตรา ๓๐ ให้พรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดำเนินการกิจการในทางการเมือง

การตีความกฎหมายนั้นมีหลักอยู่ว่า วัตถุประสงค์แห่งกฎหมายย่อมอยู่เหนือสิ่งใด หรืออีกนัยหนึ่ง ผู้ตีความจะต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นเป็นหลักอยู่เสมอ พระราชบัญญัติพรการเมือง ฯ นี้เป็นกฎหมายพิเศษซึ่งตราออกมาเพื่อกิจการทางการเมือง โดยเฉพาะ ดังจะเห็นจากมาตรา ๓๐ ที่กล่าวข้างต้น ประกอบกับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งกล่าวไว้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยพรการเมือง เพื่อกำหนดระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของพรการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑” นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้มีบทกำหนดโทษในทางอาญาไว้ด้วย จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด คือจำกัดอยู่เฉพาะแต่ในความหมายที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติพรการเมืองเท่านั้น ฉะนั้น การตีความคำว่า “ปฏิวัติ” จึงจำเป็นต้องตีความไปตามความหมายในทางการเมือง จะนำความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมมาใช้หาได้ไม่ ดังนั้น กรณีนี้คำว่า “ปฏิวัติ” ในทางการเมือง จึงหมายความว่า การเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองหรือการปกครองหรือระบบการเมืองโดยวิธีการรุนแรง โดยไม่ใช้กระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การปฏิวัติในสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.๑๗๗๖ และการปฏิวัติในฝรั่งเศส ปี พ.ศ. ๑๗๘๙ เป็นต้น^๔

อนึ่ง คำว่า “ปฏิวัติ” นี้เมื่อได้นำมาใช้ในขณะที่มีรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินอยู่ย่อมมีความหมายที่บุคคลทั่ว ๆ ไปเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้กำลังเข้าล้มรัฐบาล

นอกจากนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ยังมีความเห็นอีกว่า การปฏิวัตินั้นแม้จะได้กระทำเป็นผลสำเร็จก็ตาม ผู้ที่ทำการปฏิวัติก็ยังถือว่าตนยังคงมีความผิดตามกฎหมายอยู่ ดังจะเห็นได้ว่า ภายหลังที่ได้กระทำการปฏิวัติเป็นผลสำเร็จแล้ว ได้มีการตรากฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิบัติทุกครั้ง เช่น พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงมีความเห็นว่า การใช้ชื่อพรการเมืองว่า “พรรคปฏิวัติ” นั้น แม้แนวนโยบายของพรรคปฏิวัติจะมิได้มีการกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายก็ตาม แต่ชื่อของพรรคการเมืองนี้ ก็มีความหมายไปในลักษณะที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเหตุให้นายทะเบียนสั่งไม่รับแจ้งตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติพรการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

^๔ จรูญ สุภาพ, สารานุกรมรัฐศาสตร์, ๒๕๑๘ หน้า ๖๗

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๔