

สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยในทางผู้แทน : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และ
เชิงกฎหมายเปรียบเทียบ

THE LEGAL STATUS OF POLITICAL PARTIES IN
REPRESENTATIVE DEMOCRACY : HISTORICAL
AND COMPARATIVE LAW STUDIES

วันรัฐ งามนิยม *

Wanrat Ngamniyom

บทคัดย่อ

พรรคการเมือง เป็นวัตถุแห่งการศึกษาที่ศึกษากันมากในมิติของรัฐศาสตร์ เพราะ พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทน การศึกษาในแนวทางนี้จึงเป็นการศึกษาธรรมชาติของพรรคการเมืองในทางข้อเท็จจริง กล่าวคือ เป็นการศึกษาถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองว่ามีลักษณะอย่างไร แต่เมื่อต้องพิจารณานิยามของพรรคการเมืองในมิติของนิติศาสตร์ พบว่ามีความซับซ้อนในการอธิบาย เนื่องจากพรรคการเมืองมีลักษณะสองด้าน ด้านหนึ่งเป็นองค์การที่มีส่วนสำคัญในการเมืองการปกครองอันเป็นแดนกฎหมายมหาชน แต่อีกด้านหนึ่งเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมกลุ่มของบุคคลอันเป็นแดนกฎหมายเอกชน คำถามที่สำคัญจึงมีว่า “พรรคการเมืองเป็นองค์การเอกชน หรือ องค์การของรัฐ” เพราะ ส่งผลต่อการใช้การตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง

คำสำคัญ

การรวมกลุ่ม, องค์การเอกชน, นิติบุคคล, สมาคม

* นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : wanratngamniyom@gmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University. Email address : wanratngamniyom@gmail.com

ABSTRACT

Political parties are the objects of study that are studied in the dimension of Political sciences because they are the important function in representative democracy. Study in such dimension is a study of the nature of political parties in fact, i.e., the study of the existence of political parties. But when we consider the definition of political parties in the dimension of jurisprudence, the explanation becomes complex due to two aspects. Firstly, political parties are organization that plays an important part in the public administration and politics. On the other hand, the organization is a grouping of individuals who are privy to private law. The important question in this thesis is "Political party is a private organization or state organ?" The answer to the earlier question effects the interpretation of the Laws in Political Parties.

Keywords

assembly, private organization, juristic person, association

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทน พรรคการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบการปกครองดังกล่าว เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทนนั้น ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของรัฐ เป็นผู้เลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งของรัฐเพื่อ “เป็นผู้แทน” ใช้อำนาจแทนตน พรรคการเมืองเป็นสถาบันหนึ่งที่เข้ามาเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับผู้แทน กล่าวคือ ประชาชนที่มีอุดมการณ์ใกล้เคียงกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา สรรหาตัวแทนของพรรคการเมือง เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเมื่อเป็นผู้แทน ผู้แทนที่มีอุดมการณ์ใกล้เคียงกันก็จะทำงานร่วมกัน ผลักดันแนวคิดของกลุ่มตนให้เกิดผลเป็นรูปธรรม จากความสัมพันธ์เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดคำถามว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชน เนื่องจากในแง่มุมหนึ่งนั้น พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของประชาชน ลักษณะการรวมกลุ่มเช่นนี้เป็นพื้นฐานขององค์กรเอกชน แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งนั้น พรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง กล่าวคือ ส่งสมาชิกพรรคของตนเข้าดำรงตำแหน่งของรัฐ

การศึกษาพรรคการเมืองในทางนิติศาสตร์นั้น เป็นการศึกษาพรรคการเมืองโดยใช้ “กฎหมาย” เป็นหลักสำคัญในการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่การศึกษาเรื่องดังกล่าวมักเน้นศึกษาในเรื่องการจัดการโครงสร้างของพรรคการเมือง การเกิดขึ้นและการสิ้นสุดของพรรคการเมืองในทางกฎหมาย เช่น การจัดตั้งพรรคการเมือง การยุบพรรคการเมือง เป็นต้น แต่การศึกษาหาตำแหน่งแห่งที่ของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายนั้นยังมีน้อย ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันยอมรับถึงการมีอยู่ของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศมีระดับการยอมรับการมีอยู่ของพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน¹ เช่น บางประเทศไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ระบุถึงพรรคการเมือง บางประเทศบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ บางประเทศบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายระดับรัฐสภา เป็นต้น รัฐที่ปกครองในระบอบการปกครองอื่นก็ขึ้นอยู่กับลัทธิทางการเมืองของรัฐนั้น เช่น บางประเทศห้ามมิให้มีการจัดตั้งพรรคการเมือง บางประเทศกำหนดให้พรรคการเมืองของรัฐบาลเป็นพรรคการเมืองเดียวในประเทศ เป็นต้น การศึกษาพรรคการเมืองในแง่นี้จึงเป็นการศึกษาเพื่อหา “สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง (Legal Status of Political Parties)”

ระบบกฎหมายของไทยเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองนั้น มีปัญหาในหลายแง่มุมต่อการหาตำแหน่งแห่งที่ของพรรคการเมืองให้ชัดเจน เนื่องจากพัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศไทยเกิดการสะดุดหยุดลงบ่อยครั้งจนพรรคการเมืองขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาเคียงคู่ไปกับระบอบประชาธิปไตย จนทำให้

¹ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2516), น.

คำถามบางคำถามที่สามารถตอบได้อย่างชัดเจนในระบบกฎหมายของต่างประเทศ จะมีปัญหาในการหาคำตอบในระบบกฎหมายไทย

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอหาสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ ผู้เขียนจะอธิบายในบทความตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. ความหมายของพรรคการเมือง
2. สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายต่างประเทศ
3. สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย
4. บทสรุป
5. ข้อเสนอแนะ

ความหมายของพรรคการเมือง

ความหมายของพรรคการเมือง (Political parties) แบ่งได้เป็นสองประเภท คือ พรรคการเมืองโดยทั่วไป หรือ “พรรคการเมืองในทางข้อเท็จจริง (de facto)”² และ พรรคการเมืองในระบบกฎหมาย หรือ “พรรคการเมืองโดยนิตินัย (de jure)”³ กล่าวคือ พรรคการเมืองโดยทั่วไป เป็นการให้ลักษณะของพรรคการเมืองที่เป็นพื้นฐานใช้อธิบายลักษณะของพรรคการเมืองในทุกระบบกฎหมาย ซึ่งความหมายนี้มาจากลักษณะของพรรคการเมืองในทางข้อเท็จจริงและมีผู้พยายามหาคำอธิบายจำกัดความเอาไว้โดยพัฒนาตามประวัติศาสตร์ แรกเริ่มราวคริสต์ศตวรรษที่ 18 นั้น Edmund Burke เป็นนักคิดคนแรกที่ทำให้ความหมายไว้ว่า “กลุ่มคนซึ่งรวบรวมกันขึ้นมาโดยมีหลักการคล้ายคลึงกันโดยมีจุดมุ่งหมายในการเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติ” สาระสำคัญของนิยามนี้ คือ “การรวมกลุ่มของบุคคล” ไม่ใช่การบังคับให้รวมกลุ่มหรือมีกฎหมายกำหนดให้จัดตั้ง จากนั้น Max Weber ให้นิยามพรรคการเมืองเพิ่มเติมไปว่า “การจัดองค์กรทางสังคมอย่างเป็นทางการเพื่อมีส่วนในอำนาจรัฐ” พรรคการเมืองมีการกำหนดตกลงจัดโครงสร้างองค์กรอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะไม่ใช่การรวมกลุ่มชั่วคราวตามมาด้วยแนวคิดของ Maurice Duverger ว่าเป็น “กลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันการเคลื่อนไหวของพรรค” พรรคการเมืองเป็นเรื่องของการรวมกลุ่มของคนที่ผลประโยชน์ร่วมกันหรือคล้ายคลึงกันแสดงออกถึงอุดมการณ์ของพรรคการเมือง ดังนี้ การพรรณนาถึงความหมายของ พรรคการเมืองโดยทั่วไปเป็นการช่วยให้เข้าใจถึงการดำรงอยู่ของพรรคการเมืองในทางข้อเท็จจริง พรรคการเมืองในความหมายทั่วไปไม่มีความสำคัญต่อการจำกัดความหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมาย พรรคการเมืองที่อยู่ใน

² เฟื่องอ้าง, น.8.

³ John W. Epperson, The Changing Legal Status of Political Parties in the United States, (New York : Garland Publishing, 1986), p.2.

ความหมายของระบบกฎหมายย่อมได้รับความชัดเจนในเรื่องของสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองว่าอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ใดของระบบกฎหมาย การศึกษาหาความหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายนั้น เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของพรรคการเมืองที่ระบบกฎหมายรับรองให้มีตำแหน่งแห่งที่ในระบบกฎหมาย หากพรรคการเมืองใดมี “องค์ประกอบในทางกฎหมาย” ที่ครบถ้วนว่าเป็นพรรคการเมือง ในระบบกฎหมายนั้น พรรคการเมืองดังกล่าวย่อมมีสถานะทางกฎหมายตามที่ระบบกฎหมายรับรองไว้ ส่วนพรรคการเมืองใดที่มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายนั้น จะสูญเสียสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองนั้นไป ซึ่งมีกระบวนการในทางกฎหมายที่จะทำ ให้ พรรคการเมืองนั้นสิ้นสถานะทางกฎหมาย เมื่อทราบว่าพรรคการเมืองลักษณะใดที่ระบบกฎหมายรับรองก็ย่อมจะทราบได้ถึงสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองต่อไป

เมื่อศึกษาถึงความหมายของพรรคการเมืองแล้ว พบว่าองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมือง คือ “การรวมกลุ่ม” ซึ่งองค์ประกอบนี้ก่อให้เกิดประเด็นที่ว่า “พรรคการเมือง” มีความแตกต่างจากการรวมกลุ่มลักษณะอื่น ๆ อย่างไร การศึกษาเพื่อหาความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองกับการรวมกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญ เพราะมีการปรับใช้กฎหมายระหว่างการรวมกลุ่มทั้งสองลักษณะนี้ที่แตกต่างกัน เป็นเรื่องปกติที่จะพบกับความทับซ้อนกันระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มการเมือง อันเนื่องมาจากทั้งสองอย่างนี้เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมกลุ่มและมีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง กลุ่มการเมืองมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะมีอิทธิพลต่อการเมือง โดยเฉพาะมีอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐบาล แต่กลุ่มการเมืองมีความแตกต่างจากพรรคการเมือง ประการแรก กลุ่มการเมืองไม่ประสงค์ที่จะเป็นรัฐบาล แต่ต้องการมีอิทธิพลจากภายนอกรัฐบาล ประการที่สอง กลุ่มการเมืองมีวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องเฉพาะราวทางการเมืองที่แคบกว่าพรรคการเมือง ประการที่สาม กลุ่มการเมืองไม่ได้มีแผนการระดับชาติที่จะขยายอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างพรรคการเมืองที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ

1. สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ผู้เขียนจะเริ่มต้นอธิบายสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายต่างประเทศจากสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรก เนื่องด้วยเป็นประเทศที่เป็นต้นกำเนิดการปกครองแบบรัฐสภา ซึ่งการปกครองแบบรัฐสภาเป็นแหล่งกำเนิดพรรคการเมืองที่สำคัญ จากนั้นผู้เขียนจะได้อธิบายแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นประเทศที่จัดตั้งระบอบการเมืองการปกครองขึ้นมาใหม่ และมี “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” และผู้เขียนได้นำตัวอย่างจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในยุคต่าง ๆ ซึ่งการพัฒนาในแต่ละยุคนั้น มีลำดับแนวคิดที่พัฒนาซับซ้อนขึ้นตามกาลเวลา

ทั้งสามประเทศมีความเหมือนและความแตกต่างเกี่ยวกับแนวคิดของพรรคการเมือง แต่จุดร่วมที่เหมือนกัน คือ “พรรคการเมืองเกิดจากธรรมชาติของการรวมกลุ่มของบุคคล”

1.1 สหราชอาณาจักร

แม้ว่าสหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย คือ การปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ทว่าสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกสารฉบับเดียวแบบรัฐธรรมนูญในประเทศอื่น ๆ แต่รัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรแทรกซึมอยู่ในประเพณีการปกครองและกฎหมายฉบับต่าง ๆ⁴ อันแตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศไทย การพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายสหราชอาณาจักรจึงต้องทำความเข้าใจถึงลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรดังกล่าวด้วย

พัฒนาการของพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักรเป็นสิ่งที่ปรากฏขึ้นในทางข้อเท็จจริงของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร กล่าวคือ พรรคการเมืองไม่ได้ถูกกำหนดบังคับให้มีขึ้นในระบบกฎหมาย แต่เมื่อมีขึ้นมาแล้วก็ค่อย ๆ พัฒนามาจนกลายเป็นส่วนหนึ่งในการเมืองของสหราชอาณาจักร เริ่มจากที่อำนาจการปกครองถ่ายโอนมายังรัฐสภา เมื่อมีรัฐสภาย่อมมีการรวมกลุ่มของสมาชิกสภา แต่ทว่าเป็นรัฐสภาของขุนนาง ชั้นชั้นที่มีที่ดิน ในรัฐสภาจึงมีแต่กลุ่มการเมืองในรัฐสภาที่ยังไม่มีลักษณะเป็นพรรคการเมือง จนกระทั่งมีการปฏิรูปการเลือกตั้งโดยขยายสิทธิการเลือกตั้งให้มากขึ้น ทำให้มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ขยายตัวมากขึ้นเป็นทวีคูณ ความสำคัญของการจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งในรัฐสภาจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะเมื่อได้รับเสียงข้างมากในรัฐสภาแล้วก็ย่อมมีอำนาจในการดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรี องค์การดังกล่าว คือ พรรคการเมืองนั่นเอง ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรในทันทีทันใด แต่เป็นการเกิดขึ้นและพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปจนกลายเป็นองค์การทางการเมืองที่สำคัญของสหราชอาณาจักร กฎหมายไม่ได้บังคับให้จัดตั้งพรรคการเมืองและก็ได้ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมือง⁵

สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายสหราชอาณาจักรที่สามารถสรุปในฐานะของ “พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักรทุกพรรค” นั้น มีลักษณะเป็น “Private association” เป็นสมาคมที่เป็นองค์การเอกชน เมื่อพรรคการเมืองเป็นองค์การเอกชนก็ย่อมไม่ใช่องค์กรของรัฐ เพราะการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นการ

⁴ เอส. บี. ชริมส์, อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง, แปลโดย นันทา โชติกะพุกณะ, (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), เล่ม 1 : น.4-5.

⁵ ไพรโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), น.12.

“ตกลงกัน” ของบุคคล ไม่ใช่การจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจรัฐอย่างการจัดตั้งนิติบุคคลมหาชน ส่วนประเด็นว่า พรรคการเมืองจะมีสถานะทางกฎหมายเป็น “นิติบุคคล” หรือ ไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละพรรคการเมืองว่าต้องการ “จดทะเบียน” พรรคเพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพ บุคคลของนิติบุคคลหรือไม่ ซึ่งหากมีพรรคการเมืองใดไปจดทะเบียนพรรค พรรค การเมืองนั้นย่อมเป็น “นิติบุคคลเอกชน”

1.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีระบอบการเมืองการปกครองแบบระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และโครงสร้างของรัฐเป็นสาธารณรัฐ (Republic) แบบสหพันธ์ (Federation of States) ระบอบการเมืองการปกครองของสหรัฐอเมริกาโดยพื้นฐาน จึงแตกต่างจากประเทศไทยเป็นอันมาก แต่แนวคิดหลายประการของสหรัฐอเมริกาได้ถูก นำมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองของไทย ซึ่งเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ทาง การเมืองระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ซึ่งเด่นชัดสุดในสมัยสงครามเย็น (The Cold War) ซึ่งอย่างน้อยสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เป็นรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบด้วย กล่าวคือ มีรัฐธรรมนูญที่เป็นเอกสารกฎหมายว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แม้ไม่ ปรากฏคำว่า พรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่ระบบการเมืองของ สหรัฐอเมริกามีลักษณะที่เป็นระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคมาอย่างยาวนานและ ผิงรากลงในระบอบการปกครองของสหรัฐอเมริกาทั้งในระดับรัฐบาล การเมืองของ สหรัฐอเมริกาถูกครอบงำโดยการบริหารประเทศระหว่างพรรค Democratic Party และ พรรค Republican Party อันได้แก่ การเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี และ การ เลือกตั้งรัฐสภาสหรัฐอเมริกา (Congress) ทั้ง House of Representatives และ Senate อีกทั้งการเลือกตั้งในระดับมลรัฐลงไปก็มีอิทธิพลของระบบพรรคการเมืองแบบ สองพรรค แต่ละมลรัฐมีกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาของตนเองได้ตราบทที่ไม่ขัดต่อ กฎหมายระดับสหพันธ์ มลรัฐมีศาลเป็นของตนเองซึ่งคำตัดสินของศาลแต่ละมลรัฐมี ความแตกต่างกันเพราะมีหลักกฎหมายภายในมลรัฐที่แตกต่างกันจนกว่าจะมีการนำคดี ไปสู่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The Federal Supreme Court) และแน่นอนว่า มี พรรคการเมืองในระดับมลรัฐด้วย สหรัฐอเมริกามีมลรัฐทั้งสิ้น 50 มลรัฐ ซึ่งหมายความว่า สหรัฐอเมริกามีระบบกฎหมายย่อย ๆ ในสหพันธ์ถึง 50 ระบบ⁶

แม้พรรคการเมืองจะไม่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เมื่อ พรรค การเมือง คือ “การรวมกลุ่มของคน” จึงย่อมเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับ “เสรีภาพในการ รวมกลุ่ม” ซึ่งไม่ได้ปรากฏที่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาโดยตรง แต่ใน

⁶ Robert J. Huckshorn, *Political parties in America*, 2nd Edition (Calif : Brooks Cole Pub. Co., 1984), pp.79-80.

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 เป็นเรื่องของ “เสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression)” โดยเสรีภาพในการรวมกลุ่ม หรือ “เสรีภาพในการสมาคม (Freedom of Association)” เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงออก พรรคการเมืองจึงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแม้จะไม่ได้ระบุคำว่าพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยมองว่าพรรคการเมืองเป็นองค์การเอกชน (private organizations)⁷ แต่ในระดับมลรัฐนั้นกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ระบบกฎหมายของมลรัฐหลายมลรัฐรับรองการมีอยู่ของพรรคการเมือง

เดิมนั้นพรรคการเมืองเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ พรรคการเมืองสามารถบริหารกิจกรรมพรรคการเมืองได้อย่างอิสระ ทั้งการควบคุมสมาชิกพรรค การเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ของรัฐ การจัดนโยบายและงบประมาณหาเสียง โดยพรรคการเมืองถูกวางตำแหน่งจากทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็นองค์การเอกชน แต่ต่อมาเริ่มเห็นว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญมาก เพราะมีอำนาจผลักดันนโยบายของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารเองหรือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเริ่มที่จะคำนึงถึงการควบคุมดูแลกิจกรรมพรรคการเมือง (regulate) ที่เด่นชัดมากที่สุด คือ การตรากฎหมายเข้ามาควบคุมดูแลกิจกรรมพรรคการเมือง ระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาไม่ได้ตรากฎหมายกลางว่าด้วยพรรคการเมือง แต่ตรากฎหมายควบคุมดูแลพรรคการเมืองเป็นเรื่อง ๆ⁸ พรรคการเมืองเป็นองค์การเอกชนที่กิจกรรมของพรรคการเมืองย่อมถูกควบคุมดูแลได้หากเป็นเรื่องค่อนข้างไปทางมหาชน หมายความว่า “ต้องพิจารณาจากแต่ละกิจกรรม” ไม่ใช่ว่าเมื่อพรรคการเมืองเป็นองค์การเอกชนแล้ว ทุกกิจกรรมที่เป็นเรื่องพรรคการเมืองจะเป็นกิจกรรมของเอกชนเสียทั้งหมด

1.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของการเมืองการปกครองเยอรมันที่มีการผสมผสานระหว่างความเป็น “สหพันธ์รัฐ” กับ “ระบบรัฐสภา” ซึ่งในแง่นี้เยอรมันมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยในเรื่องของการปกครองระบบรัฐสภา อีกทั้งเยอรมันมีระบบกฎหมายแบบ Civil law ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ โดยเฉพาะในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจาก “ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน หรือ BGB (Bürgerliches Gesetzbuch)”

⁷ Robert C. Wigton, The Parties in Court : American Political Parties under the Constitution, (Maryland : Lexington Books, 2014), p.4.

⁸ Anika Gauja, Political parties and elections : legislating for representative democracy, (Farnham, Surrey : Ashgate Pub. Company, 2010), p.61.

ก่อนที่เยอรมันจะเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เยอรมันได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองมาหลายครั้ง กล่าวคือ การเมืองการปกครองของเยอรมนีไม่ได้พัฒนาแบบเป็นเส้นตรงที่ไม่มีการสะดุดหยุดลงของระบอบการเมืองการปกครอง โดยเริ่มต้นที่ยุคจักรวรรดิเยอรมัน (Deutsches Kaiserreich) ซึ่งเป็นการรวมตัวของรัฐเยอรมันต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในรัฐเดียวกันเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งจักรวรรดิเยอรมัน หรือที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญ Bismarck” ยุคต่อมา คือ สาธารณรัฐไวมาร์ (Weimarer Republik) ซึ่งสืบเนื่องไปถึงการสะดุดหยุดลงของระบอบประชาธิปไตยในยุคที่พรรคนาซีครองอำนาจ และระบอบประชาธิปไตย กลับมามีขึ้นในยุคปัจจุบัน คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในรัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) นั้น เป็นครั้งแรกที่มีการบัญญัติถึงเรื่องของพรรคการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฉบับกฎหมายพื้นฐานได้เรียกร่องลักษณะของพรรคการเมืองที่สอดคล้องกับการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ “การจัดตั้งการภายในพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย” การจัดตั้งพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองเรื่องนี้ไว้ในระดับสูงโดยพรรคการเมือง “ก่อตั้งขึ้นได้โดยเสรี” หมายความว่า รัฐไม่อาจที่จะตรากฎหมายบังคับให้ต้องมีการจดทะเบียนพรรคการเมือง รัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น เป็นกฎหมายที่วางหลักการพื้นฐานของพรรคการเมืองเยอรมัน เช่น การกำหนดมาตรฐานของการจัดโครงสร้างองค์การของพรรคการเมือง สิทธิของสมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น ในทางปฏิบัติ พรรคการเมืองใหญ่ของเยอรมนีได้จดทะเบียนเป็นองค์การพรรคการเมืองตามประมวลกฎหมายแพ่ง เพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลสำหรับประโยชน์ต่อการถือครองทรัพย์สินในนามของพรรคการเมือง

“สถานะในทางรัฐธรรมนูญของพรรคการเมือง” นั้น ผู้เขียนเห็นว่า สถานะดังกล่าวเป็นเรื่องของการยกระดับความสำคัญของพรรคการเมืองให้เด่นชัดในกฎหมายรัฐธรรมนูญ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญสมัยจักรวรรดิเยอรมันที่ไม่ปรากฏถึงคำว่าพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรของรัฐ แต่เป็นองค์กรเอกชน เพราะ ลักษณะสำคัญขององค์การเอกชน คือ การจัดตั้งนั้นทำโดยเอกชน ซึ่งพรรคการเมืองย่อมจัดตั้งโดยพลเมืองหรือประชาชน ไม่ได้จัดตั้งโดยรัฐ

2. สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย

เมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะการเมืองการปกครองของประเทศไทยนั้น มีลักษณะไปในแนวทางของประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การเมืองการปกครองของประเทศไทยนั้น รัฐสภาซึ่งมีอำนาจตรากฎหมาย เป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบไปด้วยสมาชิกของรัฐสภา หมายความว่า การจะมีมติที่จะผ่านร่างกฎหมายในแต่ละฉบับ “ต้องผ่านการประชุมและมีมติ” ซึ่งใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ ดังนั้น สมาชิกรัฐสภาย่อมที่จะมี “การรวมกลุ่ม” กันโดยเป็นไปตามธรรมชาติของการทำงานแบบองค์กรกลุ่ม

เป็นไปเพื่อเพิ่มอำนาจในการผ่านร่างกฎหมายหรือคัดค้าน ร่างกฎหมายตามที่กลุ่มของตนเห็นสอดคล้องต้องกัน จากการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ข้อความคิดเกี่ยวกับ พรรคการเมืองไทยนั้น คือ “สมาคมการเมือง” หมายความว่า พรรคการเมืองเป็นสมาคมชนิดหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เมื่ออิงจากฐานความคิดของ “สมาคม” แล้ว ลักษณะสำคัญของสมาคม คือ “การตกลงกันเพื่อเข้าร่วมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน” ซึ่งก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยได้ถูกจัดความหมายว่าเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง ทั้งสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต่างก็มีแนวคิดที่พรรคการเมืองมีพื้นฐานจากสมาคม

ต่อมาแนวคิดของการ “ควบคุมดูแลพรรคการเมือง (Regulate)” มีมากขึ้น ซึ่งปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยนับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 นั้น การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องไม่ขัดกับกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้วางเอาไว้ ตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกจนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองต่างก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองที่ “บังคับ” ให้การรวมกลุ่มที่มีลักษณะอย่างพรรคการเมืองต้องเข้ามาจดทะเบียนเป็นพรรคการเมือง และเมื่อเป็นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ย่อมจะมีการควบคุมดูแลพรรคการเมืองโดยกฎหมาย การมีกฎหมายมากำหนดลักษณะของพรรคการเมืองนั้น ย่อมเกิดความแน่นอนชัดเจนว่าการรวมกลุ่มใดบ้างที่เป็นพรรคการเมือง และ จุดตัดใดที่ระบบกฎหมายรับรองว่าการรวมกลุ่มนั้นเป็นพรรคการเมือง ซึ่งส่งผลต่อนิติสัมพันธ์อันเกี่ยวเนื่องกับพรรคการเมือง เมื่อระบบกฎหมายไทยบังคับให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียน พรรคการเมืองจึงเป็นนิติบุคคลซึ่งย่อมมีสภาพบุคคล เมื่อพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลซึ่งเป็นลักษณะขององค์การเอกชน การจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองและได้สภาพบุคคลเป็น นิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวย่อมเป็น “นิติบุคคลเอกชน” เมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน นิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมืองนั้น โดยหลักย่อมเป็นกฎหมายเอกชน เว้นแต่เป็นความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองในทางการเมือง การปกครองที่จะเป็นแดนกฎหมายมหาชน เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

บทสรุป

เมื่อระบบกฎหมายไทยบังคับให้พรรคการเมืองทุกพรรคผ่านกระบวนการจดทะเบียนพรรคการเมือง การจดทะเบียนนี้ทำให้พรรคการเมืองมีสภาพบุคคลเป็นนิติบุคคล และเมื่อพิจารณาถึงความหมายและองค์ประกอบของพรรคการเมืองนั้น จะพบว่า องค์ประกอบที่เป็นรากฐานสำคัญของพรรคการเมือง คือ “การรวมกลุ่มของบุคคล” ลักษณะสำคัญนี้เองประกอบกับการเป็นนิติบุคคล ทำให้พรรคการเมืองเป็น “นิติบุคคล

เอกชน” ซึ่งผลของการที่นิติบุคคลเอกชนนั้นส่งผลต่อนิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมือง ในการอธิบายเชิงปฏิเสธย่อมกล่าวได้ว่า “พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลมหาชน” เพราะไม่ได้ถูกจัดตั้งจากการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองไม่ใช่องค์กรของรัฐ แต่เป็นองค์การเอกชนที่มีสภาพบุคคลเป็นนิติบุคคลเอกชนนั่นเอง ดังนั้น การใช้และการตีความนิติสัมพันธ์อันเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองย่อมต้องพิจารณาลักษณะของความเป็นนิติบุคคลเอกชนของพรรคการเมือง

ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าพรรคการเมืองมีสถานะทางกฎหมายว่าเป็นองค์การเอกชน แต่วัตถุประสงค์ของพรรคการเมืองมุ่งเน้นไปที่กิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าสู่อำนาจการเมืองการปกครองของประเทศผ่านการเลือกตั้ง จึงมีแนวโน้มว่ารัฐจะเข้ามาควบคุมกิจกรรมของพรรคการเมืองมากขึ้น ผ่านการตรากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะที่ค่อนข้างไปในทางที่ควบคุมดูแลมากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นแดนอิสระในทางเอกชน ในแง่หนึ่งนั้น การเข้ามาควบคุมกิจกรรมของพรรคการเมืองโดยรัฐ เป็นหลักการป้องกันไม่ให้มีพรรคการเมืองที่มีวัตถุประสงค์เข้ามาทำลายระบอบการปกครองประชาธิปไตย เช่น การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีวัตถุประสงค์อันสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ในขั้นของการกำหนดข้อบังคับของพรรคการเมือง การบริหารพรรคต้องไม่มีลักษณะเป็นเผด็จการชี้ขาดจากบนลงล่าง เป็นต้น แต่ในอีกแง่หนึ่งนั้น การเข้าควบคุมดูแลกิจกรรมของพรรคการเมืองย่อมทำให้เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนผ่านพรรคการเมืองลดน้อยถอยลง เพราะ การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้ถูกกำหนดกรอบ ซึ่งหากเกิดการฝ่าฝืน มีโทษร้ายแรงถึงขั้นยุบพรรคการเมือง ผู้เขียนมีข้อเสนอว่า กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองให้มีแบบมีแผน มีผู้ดูแลกิจกรรมพรรคการเมืองตั้งแต่จัดตั้งพรรคการเมืองจนถึงการสิ้นสุดพรรคการเมือง แต่การกำหนดดังกล่าวต้องไม่ใช่ลักษณะที่รัฐเข้ามาชี้ขาดว่าพรรคการเมืองต้องดำเนินการไปในแนวทางใด รัฐควรมีหน้าที่ดูแลให้การดำเนินกิจกรรมพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและยุติธรรม ส่งเสริมการแสดงออกในเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

บรรณานุกรม

หนังสือ

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป,
กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.

หยุด แสงอุทัย. พรรคการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2516.

เอส. บี. ซีริมส์. อังกฤษ ประวัติศาสตร์การปกครอง. แปลโดย นันทา โชติกะพุกกณะ,
เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522.

BOOKS

Anika Gauja. Political parties and elections : legislating for representative
democracy. Farnham, Surrey : Ashgate Pub. Company, 2010.

John W. Epperson . The Changing Legal Status of Political Parties in the
United States . New York : Garland Publishing, 1986.

Robert C. Wigton . The Parties in Court : American Political Parties under
the Constitution. Maryland : Lexington Books, 2014.

Robert J. Huckshorn . Political parties in America, 2nd Edition Calif :
Brooks Cole Pub. Co., 1984.