

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเรื่องเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง แนวคิดทฤษฎี การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง หลักกฎหมายของประเทศไทย และสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง เพื่อวิเคราะห์และเสนอหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง และนำข้อค้นพบที่ได้มานำเสนอในเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ข้อมูลที่ได้มาจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และจากอินเทอร์เน็ตเป็นหลัก ดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความพร้อมที่สุดในการคัดสรรบุคคลเข้าลงสมัครรับเลือกตั้งเข้าทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ทั้งในระดับท้องถิ่น หรือระดับประเทศ เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการต่าง ๆ ของพรรค พรรคการเมืองมีรายได้หลักจากการบริจาคเงินจากผู้สนับสนุนให้กับพรรค และเงินบริจาคมีผลต่อความมั่นคงของพรรค พรรคการเมืองต่างต้องพึ่งพากลุ่มนายทุนเพื่อรับเงินบริจาคเป็นรายได้พรรค เป็นผลให้เกิดกระบวนการที่นักการเมืองหรือนักธุรกิจใช้เงินตราไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการทำให้दनชนะการเลือกตั้ง ด้วยการซื้อเสียง หรือการรวมกลุ่มเพื่อเข้าถึงอำนาจ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่สามารถดำเนินนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตนเองหรือธุรกิจของพวกเขา พรรคการเมืองที่ถูกครอบงำจะถูกกลุ่มคนต่าง ๆ บงการพรรคได้โดยง่าย การที่พรรคการเมืองจดจ่อกับผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่ครอบงำพรรค พรรคจะขาดความคิดสร้างสรรค์ที่จะรับผิดชอบต่อสังคม ทำให้พรรคการเมืองไม่อาจยื่นหยัดท้าทายกับกระแสต่อต้านจากสังคมได้ ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่มีความเป็นอิสระจะสามารถประสานประโยชน์ของกลุ่ม จากสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด และแก้ไขทุกปัญหาให้กับทุกกลุ่มได้ การจำกัดการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองจึงเป็นวิธีที่เหมาะสมในการป้องกันไม่ให้เกิดการครอบงำพรรคการเมืองโดยนายทุนพรรค กลายเป็นพรรคการเมืองที่ปราศจากความเป็นอิสระ จนไม่อาจรักษาประโยชน์ของคนกลุ่มใหญ่ในสังคมเอาไว้ได้

แม้ประเทศไทยปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง แต่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าการให้กู้ยืมเงินแก่พรรคการเมืองเป็นการบริจาคเงินซึ่งเป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าการกู้ยืมเงินในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้โดยมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน การกู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมตามปกติที่พรรคการเมืองกระทำได้โดยทั่วไป การกู้ยืมเงินจากบุคคล หรือคณะบุคคล แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการพรรคการเมือง เป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ไปจนกว่ามันจะถูกชำระ ในการชำระแบบเต็มจำนวน หนี้ดังกล่าวจะไม่ถูกนับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง ของเพดานเงินสนับสนุนทางการเมือง ไม่รวมถึงหนี้อื่น ๆ หนี้เงินกู้ธนาคารไม่ถูกพิจารณาเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ถ้ามันเป็นธุรกรรมตามปกติ และชำระเงินดังกล่าวในเวลาที่กำหนดสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

ในสหรัฐอเมริกากรณีที่ ผู้บริจาคเป็นบุคคลธรรมดา คณะกรรมการผู้สมัคร (candidate committee) จะรับเงินสนับสนุนทางการเมือง ได้ไม่เกิน 2,800 ดอลลาร์สหรัฐต่อการเลือกตั้ง (84,579.2068 บาทต่อการเลือกตั้ง) คณะกรรมการดำเนินการทางการเมือง (PAC) จะรับเงินสนับสนุนทางการเมือง ได้ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี (151,034.0000 บาทต่อปี) คณะกรรมการพรรคระดับรัฐ /เขต /ท้องถิ่นจะรับเงินสนับสนุนทางการเมือง ได้ไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี (รวมกัน) (302,068.0000 บาทต่อปี (รวมกัน)) คณะกรรมการพรรคระดับชาติจะรับเงินสนับสนุนทางการเมือง ได้ไม่เกิน 35,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี (1,057,238.0000 บาทต่อปี) บัญชีคณะกรรมการพรรคระดับอื่น ๆ จะรับเงินสนับสนุนทางการเมือง ได้ไม่เกิน 106,500 ดอลลาร์สหรัฐต่อบัญชี (3,217,024.2000 บาทต่อบัญชี) ส่วนกฎหมายในประเทศไทย จำกัดการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง เพียงเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรค ซึ่งหากเทียบกันแล้ว การบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองของประเทศไทย มีจำนวนที่กฎหมายอนุญาตไว้มากกว่าเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ในกฎหมาย the Federal Election Campaign Act (FECA, or Act) ของสหรัฐอเมริกา มีการอนุญาตให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐได้ในอัตราดอกเบี้ยปกติของการกู้ยืมเงินทั่วไป มีหลักประกันความโปร่งใสที่การกู้เงินดังกล่าวจะต้องสามารถชำระได้จริงโดยมีการวางหลักประกันการชำระหนี้ หรือการค้ำประกันโดยบุคคลทันทีที่กู้ยืมเงินจะถือเป็นเงินสนับสนุนทางการเมืองที่ถูกจำกัดโดยวงจำกัดการสนับสนุนทางการเมือง ไปจนกว่ามันจะถูกชำระ หากไม่สามารถชำระได้ทันทีพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของวงจำกัดการสนับสนุนทางการเมืองต่อไป

ผลการให้เงินแก่พรรคการเมืองเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดในประเทศไทยการกู้ยืมเงินที่หลีกเลี่ยงการรับบริจาคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 เป็นการที่พรรครับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติในมาตรา 72 ศาลรัฐธรรมนูญจึงสั่งให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3) และวรรคสอง กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญ เพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่มิคำสั่งยุบพรรคตามมาตรา 92 วรรคสอง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่มิคำสั่งให้ยุบพรรคตามมาตรา 94 วรรคสอง แต่ในสหรัฐอเมริกา มีกระบวนการที่คณะกรรมการผู้สมัคร และผู้สนับสนุนสามารถกำหนดเงินสนับสนุนทางการเมือง และการให้สิทธิใหม่เกี่ยวกับเงินสนับสนุนทางการเมือง และถึงแม้ถูกฟ้องร้องคดีต่อศาล ผู้ฝ่าฝืนได้เข้ารับการประนีประนอมยอมความ และเสียค่าปรับ ไม่ได้มีผลกระทบรุนแรงเช่นเดียวกับโทษในประเทศไทย

5.2 ข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศไทยปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งในที่นี้จะเสนอแนวทางดังต่อไปนี้

1) แก้ไขคำนิยามมาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยบัญญัติคำว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ไว้ใน คำนิยาม “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึง การกู้ยืมเงิน การให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

2) เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจากสถาบันการเงิน ไม่ถือว่าเป็นการบริจาค หากพรรคการเมืองสามารถชำระเงินกู้ดังกล่าวได้ ก่อนกำหนดเวลาขึ้นบัญชีต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง

3) เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยการบัญญัติให้มีกระบวนการแก้ไขการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ที่เกินวงจำกัดการบริจาค ตามมาตรา 66 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เช่นการเก็บเงินส่วนเกินไว้ใช้ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป โดยนับเป็นวงจำกัดการบริจาคเงิน ตามมาตรา 66 ของการเลือกตั้งครั้งถัดไป

4) แก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยบัญญัติให้โทษการฝ่าฝืนการกักเงินของพรรคการเมืองพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งมีที่มาชอบด้วยกฎหมาย มีบทลงโทษเป็นโทษปรับ

5) เพิ่มบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยการบัญญัติให้มีการรวมกลุ่มของประชาชนในการระดมทุนบริจาคให้กับพรรค ในทำนองเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการทางการเมือง (PAC) เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนที่มี รายได้ไม่มากนัก สามารถมีส่วนร่วมให้กับผู้สมัครที่ตนชื่นชอบได้ ตลอดจนสร้างอำนาจต่อรองกับ พรรคการเมืองให้กับประชาชนอีกด้วย

6) เพิ่มบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ให้มีการเปิดเผยยอดการบริจาคเงินตามสื่อต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน

7) เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ (8) การกักเงิน เพื่อเพิ่มโอกาสให้การกักเงิน สามารถทำได้ โดยให้มีหนังสือสัญญาหักเงินชัดเจน มีความน่าเชื่อถือที่สามารถชำระเงินได้ อาทิ มีหลักประกันการชำระหนี้ หรือค้ำประกันด้วยบุคคล