

บทที่ 1

บทนำ

พรรคการเมือง เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยคณะบุคคลที่รวมตัวกัน มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นองค์กร ในอันที่จะมีความตกลงกันเกี่ยวกับเรื่องอำนาจปกครอง การมีและการเสนอนโยบายของพรรคเพื่อประชาชน ซึ่งแนวทางของพรรคการเมืองมักจะตกลงกันในทิศทางกว้าง ๆ และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2560¹ ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็น สถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่สำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นพาหนะ (Vehicle) ทำหน้าที่ขับเคลื่อน “วิถีชีวิตทางการเมือง” ของประเทศ นอกจากนั้นพรรคการเมืองยังทำหน้าที่หลักสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ “การเปลี่ยนตำแหน่งในการบริหารประเทศอย่างสันติ” และมีอิทธิพลในการ “ควบคุมบงการ” หรือ “โน้มน้าว” ให้รัฐบาลกำหนดแนวนโยบายของประเทศ จึงสามารถกล่าวได้ว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสมัยปัจจุบัน “พรรคการเมืองได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง”² ในประเทศไทย พรรคการเมืองในยุคแรก ๆ นั้นไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ รายได้ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากค่าสมาชิก หรือค่าบำรุง เพราะในทางปฏิบัติ ผู้ให้เงินสนับสนุนกิจการของพรรคการเมืองจะได้แก่ สมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคที่มีอำนาจในทางการเงิน ที่อยู่ในระดับผู้บริหารพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและผูกพันอยู่กับบุคคลในระดับผู้บริหาร ของพรรคหรือกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น อำนาจของพรรคจึงขึ้นอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่เป็นผู้ให้เงินอุดหนุน พรรคการเมืองขาดความเป็นองค์กรของมหาชน ทั้งนี้ กิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของพรรค คือ การส่งสมาชิกพรรคลงสมัคร รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ช่วยเหลือผู้รับสนับสนุนสมัครรับเลือกตั้งรณรงค์หาเสียง ได้แก่ การให้ การสนับสนุนในเรื่องการเงิน หรือวัสดุอุปกรณ์เพื่อการหาเสียง การสนับสนุนก็มักจะไม่พอเพียง ต่อการหาเสียง ผู้สมัครจึงต้องขวนขวายหาทางช่วยเหลือตนเอง เช่น ใช้เงินส่วนตัว หรือหาจาก แหล่งสนับสนุนต่าง ๆ ส่วนนี้เองที่ทำให้ผู้สมัคร

¹ พัฒนะ เรือนใจดี. (2561). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 3.

² โกเมศ ขวัญเมือง. (2543). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กับผู้สนับสนุนทางการเงินมีพันธะเงื่อนไขต่อกัน และ หากผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภาแล้ว ผู้สมัครก็ย่อมพึงเสียงผู้ให้การสนับสนุนตนเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากเป็นผู้อุปถัมภ์ สภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้พรรคตั้งอยู่บนพื้นฐานที่อ่อนแอ เพราะกลุ่ม นายทุนผู้ให้เงินสนับสนุนเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้พรรคจะได้รับ ส.ส ของตนแล้ว พรรคยังคงต้องมีค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค เพราะเฉพาะนั้น เงินทุนจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้าขาดเงินแล้วพรรคย่อมอยู่ได้ลำบาก เนื่องจากการดำเนินการทางการเมืองต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการค้นคว้า เป็นต้น จึงทำให้เปิดช่องในธุรกิจการเมืองเข้ามาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย ทำให้พรรคการเมืองไม่มีโครงสร้างมั่นคง และมีได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การให้เงินสนับสนุนอย่างมีขอบเขต มีกฎเกณฑ์และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งหรือความเป็นสถาบัน ของพรรคและสร้างความเสมอภาคให้กับพรรคการเมืองและนักการเมือง³

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาที่สำคัญ กล่าวคือ “พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้หรือไม่เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ดังนั้นเงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีได้มีแหล่งที่มาและวิธีการตามที่กฎหมายระบุไว้ ย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 62 ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติห้ามการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้ ประกอบกับพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และเงินที่กู้ยืมมิได้เป็น

³ อภิสรฯ ผดุงเจริญ. (2559). *บทบาทของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง: ศึกษากรณีการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ, สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รายได้แต่เป็นรายรับ และเป็นเงินทางการเมือง การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงิน เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และ กำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการ โดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลใดหรือ กลุ่มบุคคลใด โดยอาศัยการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแล้วการกู้ยืมเงินของพรรค การเมืองจึงต้องสอดคล้อง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง...”⁴

ปัญหาสำคัญของคำวินิจฉัย คือ การกู้ยืมเงินเป็นการบริจาคตามตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หรือไม่ ซึ่งในมาตรา 4 “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงิน ได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่า ในกฎหมายดังกล่าวไม่มีข้อห้าม พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน นักกฎหมายหลายท่านจึงยืนยันว่า พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ และสามารถกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคได้

ในคดีดังกล่าวมีการยื่นบันทึกข้อเท็จจริงกล่าวอ้างว่า กฎระเบียบของสหรัฐอเมริกา มีข้อกำหนดให้ถือว่า เงินกู้ของพรรคการเมืองเป็นเงินบริจาคอย่างหนึ่ง จนกว่าจะมีการชำระคืน เงินกู้ทั้งหมด และมีการยกเว้นกรณีการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ตามครรลองปกติ และพรรคการเมือง มีความสามารถที่จะชำระคืนเงินดังกล่าวได้ จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่สำคัญของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ว่าสามารถทำได้หรือไม่เพียงใด บทลงโทษของการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ควรลงโทษเพียงใด จึงจะเหมาะสมกับประเทศไทย และเป็นไปตามมาตรฐานสากล ที่ปวงชนชาวไทย และสังคมโลก ยอมรับ ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย จึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองไทย ให้พรรคการเมืองเข้าถึงเงินทุนสามารถดำเนินการทางการเมือง เพื่อขับเคลื่อนกิจการของพรรค ในระยะเวลาอันรวดเร็ว แต่ยังสามารถรักษาความเป็นอิสระของพรรคการเมือง ป้องกันมิให้บุคคลใด หรือกลุ่มบุคคลใดอาศัยพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน หรืออาศัย ความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการ หรือมีอิทธิพลครอบงำ และชี้นำกิจการทางการเมือง ของพรรค แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงบับลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563.

⁵ Thai pbs new. (2563). “**ปริญญา**” ชี้แนวทางวินิจฉัยพรรคอนาคตใหม่ปมเงินกู้. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://news.thaipbs.or.th/content/289157>. [2563, 21 กุมภาพันธ์].

ซึ่งตามหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาว่าด้วยเงินกู้พรรคการเมือง การกู้ยืมเงินจากบุคคล หรือคณะบุคคล แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ไปจนกว่ามันจะถูกชำระ ในการชำระแบบเต็มจำนวน หนึ่งดังกล่าว จะไม่ถูกนับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง ของเพดานเงินสนับสนุนทางการเมือง ไม่รวมถึงหนี้อื่น ๆ หนี้เงินกู้ธนาคาร ไม่ถูกพิจารณาเป็นเงินบริจาค ถ้ามันเป็นธุรกรรมตามปกติ และเป็นที่น่าพอใจว่า มันจะถูกชำระได้

ยังมีประเด็นที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือมีการกล่าวถึงความเป็นนิติบุคคลมหาชน ของพรรคการเมือง ซึ่งพบว่าขัดแย้งกับงานวิจัย เอกสารทางกฎหมาย ตลอดจนความเห็นของ นักวิชาการต่าง ๆ ระบบกฎหมายไทยบังคับให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียน พรรคการเมือง จึงเป็นนิติบุคคลซึ่งย่อมมีสภาพบุคคล เมื่อพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลซึ่งเป็น ลักษณะขององค์การเอกชน การจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองและได้สภาพบุคคลเป็น นิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวย่อมเป็น “นิติบุคคลเอกชน” เมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน นิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมืองนั้น โดยหลักย่อมเป็นกฎหมายเอกชน เว้นแต่เป็น ความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองในทางการเมือง การปกครองที่จะเป็นแดนกฎหมายมหาชน เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ยุบพรรคอนาคตใหม่ หน้า 19 พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน แต่ก็มีได้มีกฎหมายใดจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยเฉพาะ กับทั้งพรรคการเมืองในแต่ละพรรคมีความเสมอภาค มีความสามารถในการส่งผู้สมัคร รับเลือกตั้งในสนามต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกัน จึงไม่พบว่ามีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ตามนิยามส่วนใหญ่เท่าใดนัก

จากกรณีข้างต้นจึงก่อให้เกิดปัญหาการวิจัย อันน่าสนใจดังนี้ ประเด็นที่หนึ่งควรมีบทบัญญัติ ให้ชัดเจนว่า การกู้ยืมเงินสำหรับพรรคการเมืองมีได้หรือไม่ เพียงใด ประเด็นที่สองกฎหมาย ดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายในประเทศเสรีประชาธิปไตย หรือไม่ ประเด็นที่สามการตีความเงินที่ได้มาโดยรู้ หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมาะสมหรือไม่ ประเด็นที่สี่โทษ จากการฝ่าฝืนกฎหมายการบริจาคเงินเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาเรื่องเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง
3. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายของประเทศไทย และสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง
4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาท ต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว มาตรา 66 วรรคสอง พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้ มาตรา 72 ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายดังกล่าวไม่มีข้อห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน นักกฎหมายหลายท่านจึงยืนยันว่า พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ และสามารถกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคได้ จึงสมควรที่จะมีบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า การกู้ยืมเงินสำหรับพรรคการเมือง มีได้หรือไม่ เพียงใด กฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายในประเทศเสรีประชาธิปไตยหรือไม่ การตีความเงินที่ได้มาโดยรู้ หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเหมาะสมหรือไม่ โทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการบริจาคเงินเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา เปรียบเทียบกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับ the Federal Election Campaign Act (FECA, or Act) และ the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA)

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ทำการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เปรียบเทียบกับ The Federal Election Campaign Act (FECA, or Act) และ The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA) รวมทั้งหนังสือ บทความ เอกสาร และผลงานทางวิชาการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาเรื่องเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง
2. ทำให้ทราบแนวคิดทฤษฎี การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง
3. ทำให้ทราบหลักกฎหมายของประเทศไทย และสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง
4. เพื่อวิเคราะห์และเสนอหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง