

บทที่ 2

ลักษณะของพรรคการเมือง แนวคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับ การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

ในการดำเนินการวิจัยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย เป็นการดำเนินการให้ทราบถึง แนวคิด มาตรการทางกฎหมาย ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนถึงแนวทางแก้ไขปัญหาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย ผู้วิจัยจึงมีความจำเป็นต้องศึกษา แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง ความได้เปรียบเสียเปรียบด้านเงินทุนของพรรคการเมือง มีกรอบแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ส่วนที่ 1 ลักษณะของพรรคการเมือง

- ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาเรื่องเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง
- การหารายได้ของพรรคการเมือง
- ความสิ้นสุดลงของพรรคการเมือง
- บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา
- การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง
- โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง
- ความหมายและความสำคัญของสาขาพรรคการเมือง
- สมาชิกของพรรคการเมือง

ส่วนที่ 2 แนวคิดและหลักการการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

- สถาบันทางการเมือง
- ธนกิจการเมือง (Money Politics)
- ความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมืองไทย

ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ลักษณะของพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (มาตรา 4) ได้กำหนดความหมายของพรรคการเมือง ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกัน จัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้¹

นอกจากนี้ ได้มีผู้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองไว้ อาทิ

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้นิยามไว้ในเว็บไซต์ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกันมารวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติ”²

สถาบันพระปกเกล้า ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองจากผู้ให้ความหมายท่านอื่นสรุปความได้ว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีลักษณะร่วมกัน 3 ประการคือ

- 1) การจัดตั้งองค์กรร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- 2) มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน คือ สมาชิกส่วนใหญ่มีความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในทิศทางโดยรวมร่วมกัน
- 3) มีจุดมุ่งหมายให้มาซึ่งอำนาจมหาชน และใช้อำนาจกระทำการบริหารประเทศตามความประสงค์ข้างต้น หากกลุ่มดังกล่าวไม่ประสงค์จะเข้ามาบริหารประเทศแล้ว ย่อมไม่ใช่พรรคการเมือง อาจเป็นสหภาพแรงงาน สมาคม หรือมูลนิธิเท่านั้น³

ในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มกันของพลเมืองโดยมีเป้าหมายให้มีผลในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะในระดับสหพันธ์หรือระดับมลรัฐ โดยที่การรวมกลุ่มนั้นจะต้องมีลักษณะถาวรหรือมีระยะเวลายาวนาน และการรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นไปเพื่อการมีส่วนร่วมในการเป็นผู้แทนปวงชนในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐ ทั้งนี้ เมื่อองค์กรหรือสหภาพแห่งใดแห่งหนึ่งมีลักษณะตามคำนิยามดังกล่าว องค์กรหรือสหภาพนั้นย่อมได้รับสถานะความเป็นพรรคการเมืองไปโดยอัตโนมัติ

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 4.

² สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2564). *พรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.ect.go.th/ect_en/news_page.php?nid=863&filename. [2564, 7 กุมภาพันธ์].

³ เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. (2564). *ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>. [2564, 7 กุมภาพันธ์].

นอกจากนี้ ระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าพรรคการเมืองอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรที่สำคัญในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง

ในระบบกฎหมายของอังกฤษไม่มีการบัญญัติคำนิยามไว้โดยตรง แต่มีการให้ความหมายในวงวิชาการว่า พรรคการเมือง หมายถึง องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการใด ๆ เพื่อผลประโยชน์ของชาติ (national interest) ในเรื่องต่าง ๆ (particular principles) ที่พวกเขาเห็นพ้องต้องกัน⁴

พรรคการเมือง ถือเป็นเหมือนเป็นพาหนะของสมาชิกรัฐสภาในการเข้ามามีอำนาจรัฐ เป็นสะพานเชื่อมความต้องการของประชาชน เข้ากับอำนาจรัฐ ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปของการเลือกตั้ง ที่จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย โดยผู้ได้รับคะแนนเสียงเป็นส่วนใหญ่ จะได้เป็นผู้แทนของปวงชนที่จะเข้าร่วมรัฐบาลบริหารประเทศต่อไป ยังอาจกล่าวได้ว่า “หัวใจของระบอบประชาธิปไตยคือการเลือกตั้ง หัวใจของการเลือกตั้ง คือ การมีพรรคการเมือง” ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง⁵ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 พรรคการเมืองเป็นผู้ส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

มาตรา 43 ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องเป็นผู้ซึ่งพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกส่งสมัครรับเลือกตั้งและได้รับการสรรหาตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง โดยจะสมัครรับเลือกตั้งเกินหนึ่งเขตมิได้ และต้องไม่เป็นบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ⁶

บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองมีหลายบทบาท โดยมีบทบาทที่สำคัญ อาทิ จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ เป็นตัวกลางระหว่างสังคมกับรัฐ สรรหาบุคลากรที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งทางการเมือง นำเสนอประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไขปัญหาล่าช้าให้กับสังคม จะเห็นได้ว่าบทบาทเหล่านี้ล้วนเกิดจากการแสดงบทบาททางการเมือง ในการเสนอบุคคลที่เหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ การณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการทำหน้าที่เป็นรัฐบาล หรือเป็นฝ่ายค้าน

⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวิสัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 17.

⁵ พัฒนะ เรือนใจดี. (2561). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 17.

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561. มาตรา 43.

1) การจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่บริหารประเทศ

ถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญของพรรคการเมือง เนื่องจากในประเทศไทยสมัยใหม่ มีภารกิจทั้งภายในและนอกประเทศ ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มาดำเนินนโยบายของรัฐ และกำหนดทิศทางของประเทศ โดยมากพรรคการเมืองมีความพร้อมในการจัดหาบุคลากรดังกล่าวมากกว่าองค์กรอื่น ๆ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีเป้าหมายชัดเจนในการบริหารประเทศ มีบุคลากรที่มีความสามารถสอดคล้องกับงานดังกล่าว มากกว่าองค์กรอื่น ๆ⁷

2) การทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างสังคมกับรัฐ

พรรคการเมืองมีบทบาทโดยตรง ในการเป็นคนกลาง ระหว่างประชาชน กลุ่มคนต่าง ๆ ในประเทศ กับรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ รับเอาความต้องการของประชาชน มาแจ้งให้รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน โดยพรรคการเมืองอาจติดต่อกับรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยยื่นหนังสือ หรืออาจดำเนินการในวิถีทางรัฐสภา โดยการตั้งกระทู้ถาม ไปจนถึงให้สมาชิกของพรรคในรัฐสภาอภิปรายการทำงานของรัฐบาล

3) การสรรหาผู้นำและบุคลากรทางการเมือง

จากการที่พรรคการเมืองจัดหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมในพรรค ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่น ไปจนถึงระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งบุคลากรของพรรคดังกล่าว มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง มีความตั้งใจในการทำงานการเมือง และเสนอตนเป็นตัวแทนของพรรค หากชนะการเลือกตั้งก็จะเป็นผู้แทนของพรรคในการทำหน้าที่ในตำแหน่งทางการเมืองนั้น ๆ ต่อไป อันเป็นบทบาทของพรรคการเมืองในการสรรหาผู้นำ ตลอดจนบุคลากรทางการเมืองเพื่อรับใช้สังคมต่อไป⁸

4) การนำเสนอประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขแก่สังคม

การนำเสนอประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขแก่สังคม เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองมักใช้โอกาส ทั้งในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การอภิปรายในรัฐสภา หรือการให้สัมภาษณ์ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อสื่อมวลชน นอกสภา หรือเสนอนโยบายในการ

⁷ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. (2563). *บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://saranukromthai.or.th>. [2563, 29 พฤศจิกายน].

⁸ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. (2563). *บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://saranukromthai.or.th>. [2563, 29 พฤศจิกายน].

แก้ไขปัญหาโดยฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน ซึ่งเป็นบทบาทที่พรรคการเมืองแสดงออกมา ให้ทำให้สังคมได้ตระหนักถึง รวมถึงการนำเสนอทางเลือกในการแก้ปัญหาไปในขณะเดียวกัน⁹

2.1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหาเรื่องเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลาย ที่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาด้วยความมั่นคง และเข้มแข็งจนทำให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้นั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือเงิน เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานให้สำเร็จ พรรคการเมืองก็เช่นกัน การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง จะต้องอาศัยเงินเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ขยายสาขาพรรค จัดการประชุมใหญ่พรรคการเมือง ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ทุกกิจกรรมต่างต้องมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ดังนั้น พรรคการเมืองจะมีความมั่นคงเพียงใดขึ้นอยู่กับการเงินของพรรคทั้งสิ้น

รายได้พรรคการเมืองที่มาจากค่าบำรุงพรรค ค่าสมัครสมาชิกพรรคเป็นเงินเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถที่จะนำมาขยายสาขาพรรค และรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ได้ ด้วยเหตุผลนี้พรรคการเมืองในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือญี่ปุ่น ต่างต้องพึ่งพากลุ่มนายทุน นักธุรกิจ เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง¹⁰

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ พรรคอนาคตใหม่ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำชี้แจงว่าแก้ข้อกล่าวหา ข้อที่ 3 ผู้ถูกร้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน การใช้ตีความกฎหมายต่อผู้ถูกร้องย่อมเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงเจตนา ผู้ถูกร้องย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงเจตนา ผู้ถูกร้องย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการก่อนิติสัมพันธ์ได้ตราบท่าที่ไม่มิบัพัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำ นอกจากนี้เงินกู้มีสถานะเป็น “หนี้สิน” ไม่ใช่ “รายได้” หากกฎหมายมีความประสงค์ห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อความมั่นคงแห่งนิติฐานะของพรรคการเมืองซึ่งเป็นเอกชน การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ผู้ถูกจึงร้องสามารถกู้ยืมเงินได้และสามารถ

⁹ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. (2563). *บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://saranukromthai.or.th>. [2563, 29 พฤศจิกายน].

¹⁰ บรรหาร ศิลปอาชา. (2538). *การพัฒนาการเมืองไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นำรายได้ของพรรคผู้ถูกร้องไปชำระหนี้เงินกู้ยืมได้ นอกจากนี้ยังมีพรรคการเมืองจำนวน 16 พรรคการเมือง ที่มีการกู้ยืมเงิน ซึ่งปรากฏในงบการเงินของพรรคการเมือง ประจำปี พ.ศ. 2561¹¹

จะเห็นได้ว่า จากงานวิจัย และข้อต่อสู้ของผู้ถูกร้องที่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ข้างต้นข้างต้น ทำให้ทราบได้ว่า ปัจจัยสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองคือเงิน และการกู้เงินของพรรคการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ซึ่งเป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าการกู้ยืมเงินในกฎหมายต่างประเทศ พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้โดยมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน และเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติแล้วการกู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมตามปกติที่พรรคการเมืองกระทำได้โดยทั่วไป¹²

2.1.2 การหารายได้ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองไทยมีรายได้จาก 4 แหล่งรายได้ ได้แก่ ค่าบำรุงพรรค การบริจาค การสนับสนุนทางการเงินของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของพรรค

1) ค่าบำรุงพรรค

เป็นรายได้ที่พรรคการเมือง เรียกเก็บจากสมาชิกภายในพรรค ซึ่งมีปริมาณเงินเพียงเล็กน้อย ไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการของพรรค โดยการจัดเก็บค่าบำรุงพรรคมักมีปัญหาในการจัดเก็บ ในค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ ตลอดจนสมาชิกที่สามารถจ่ายค่าบำรุงพรรคได้ พรรคการเมืองจึงมักตัดรายได้ส่วนนี้ออกจาก แหล่งที่มาของรายได้¹³

2) การบริจาค

ถือเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญที่สุดของพรรคการเมือง โดยรับบริจาคจากบุคคลทั่วไป สมาชิกพรรค ผู้บริหารพรรค หรือสมาชิกพรรคที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายพรรคการเมือง ระบุให้การรับบริจาค ของพรรคการเมือง จะต้องทำโดยเปิดเผย กล่าวคือ พรรคจะต้องออกหลักฐานการรับบริจาค ให้แก่ผู้บริจาค และเปิดเผยรายชื่อของผู้บริจาค และจำนวนเงินที่บริจาค ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด นอกจากนี้ หัวหน้าพรรค ยังต้องมีบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคที่ระบุชื่อ ที่อยู่ จำนวนเงิน และรายการทรัพย์สินของผู้บริจาค รวมทั้งการบริจาคผ่านสมาชิกพรรค วัน เดือน ปี ที่รับบริจาค และสำเนา หลักฐานการบริจาค ไว้อย่างชัดเจนอีกด้วย

¹¹ สรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้องในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563.

¹² คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563.

¹³ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. (2563). *บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://saranukromthai.or.th>. [2563, 29 พฤศจิกายน].

รายได้จากการบริจาคของพรรคการเมือง มักขึ้นอยู่กับขนาด และบทบาททางการเมืองของพรรค โดยมากพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา มีบทบาทในรัฐบาลมาก มักได้รับบริจาคมากกว่า พรรคการเมืองขนาดเล็ก พรรคที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยใน พ.ศ. 2545 พรรคไทยรักไทย ได้รับบริจาคจำนวน 21,000,000 บาท พรรคประชาธิปัตย์ได้รับบริจาคจำนวน 12,000,000 บาท พรรคชาติไทยได้รับบริจาคจำนวน 11,000,000 บาท พรรคชาติพัฒนาได้รับจากจำนวน 6,000,000 บาท ในขณะที่พรรคที่มีขนาดเล็ก เช่น พรรคเพื่อไทยมีผู้บริจาคเงินเพียง 1,200 บาท เท่านั้น¹⁴

3) รายได้จากการสนับสนุนทางการเงินของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดสรรเงินสนับสนุน จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้แก่พรรคการเมือง เป็นรายปี ตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการ ของแต่ละพรรค

พรรคการเมืองได้รับจากการสนับสนุนเพียงใด คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องนำเอาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ที่พรรคได้รับมาจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จำนวนสมาชิกของพรรค และจำนวนสาขาของพรรคตามลำดับ มาพิจารณาพรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงมักได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐมากกว่าพรรคขนาดเล็ก¹⁵

ดังจะเห็นได้จาก ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

ข้อ 25 ให้คณะกรรมการกองทุนจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองที่มีสิทธิเป็นรายปีภายในกรอบวงเงินที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ใน ข้อ 24 (1) - (6) ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) จัดสรรเงินอุดหนุนจากผู้เสียภาษีเงินได้ที่แสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปีให้แก่พรรคการเมืองตาม ข้อ 19 ให้จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองตามและผู้เสียภาษีได้ระบุไว้

(2) จัดสรรร้อยละสี่สิบของวงเงินจัดสรรตาม ข้อ 24 นอกจากเงินที่ได้รับจากกรมสรรพากรให้จัดสรรให้ตามจำนวนเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับโดยแต่ละพรรคการเมือง ให้ได้รับตามอัตราส่วนระหว่างจำนวนเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองที่ทุกพรรคการเมือง

¹⁴ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. (2563). *บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://saranukromthai.or.th>. [2563, 29 พฤศจิกายน].

¹⁵ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. (2563). *บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://saranukromthai.or.th>. [2563, 29 พฤศจิกายน].

ได้รับรวมกันในปีที่ผ่านมาต่อจำนวนเงินค่าบำรุงที่พรรคการเมืองนั้น ๆ ได้รับมาในปีที่ผ่านมา แต่เงินที่จัดสรรให้ต้องไม่เกินเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองนั้นได้รับจากสมาชิก ในปีที่ผ่านมา

(3) จัดสรรร้อยละสี่สิบของวงเงินจัดสรรตาม ข้อ 24 นอกจากเงินที่ได้รับจาก กรมสรรพากรให้จัดสรรให้ตามคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับ ปีถัดจากปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปโดยแต่ละพรรคการเมืองให้ได้รับตามอัตราส่วนระหว่างคะแนนเสียง ที่ทุกพรรคการเมืองได้รับรวมกันต่อคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับสำหรับปีอื่นให้จัดสรร ให้พรรคการเมืองตามสัดส่วนที่พรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองได้รับการจัดสรรตามอัตราส่วน เงินบริจาคทั้งหมดตาม ข้อ 19 ต่อเงินที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ

(4) จัดสรรร้อยละยี่สิบของวงเงินจัดสรรตาม ข้อ 24 นอกจากเงินที่ได้รับจาก กรมสรรพากรให้จัดสรรให้ตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองโดยแต่ละพรรคการเมืองให้ได้รับตาม อัตราส่วนระหว่างจำนวนสาขาพรรคการเมืองของทุกพรรคการเมืองรวมกันในปีที่ผ่านมาต่อ จำนวนสาขาพรรคการเมืองของพรรคการเมืองนั้น ๆ ในปีที่ผ่านมาการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ พรรคการเมืองที่มีผู้มอบให้โดยระบอบวัตถุประสงค์ให้แก่พรรคการเมืองใดตาม ข้อ 24 (7) ให้จัดสรร เงินตามจำนวนเงินดังกล่าวให้แก่พรรคการเมืองนั้น

ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมิได้ดำเนินการตาม มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ แจ้งเตือนแล้วยังมิได้ปฏิบัติตามให้คณะกรรมการการเลือกตั้งลดจำนวนเงินที่จะจัดสรรให้แก่ พรรคการเมืองนั้นร้อยละสิบเว้นแต่พรรคการเมืองมีเหตุผลความจำเป็นหรือเหตุสุดวิสัยอันมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ เงินที่เหลือจากการจัดสรรให้ส่งคืนเข้ากองทุน¹⁶

4) รายได้จากกิจกรรมของพรรค

มาจากการดำเนินการ การจัดงานเพื่อหาทุนให้กับพรรค อาทิ การจัดปาฐกถา การจำหน่ายสินค้า การประมูลผลงานศิลปะ การประมูลของส่วนตัวของนักการเมืองให้กับ กลุ่มผู้สนับสนุน รายได้ดังกล่าวเป็นเพียงรายได้เสริม แต่มีความสำคัญ เนื่องจากทำให้พรรค ได้ทราบถึงความนิยมที่มีต่อพรรคของประชาชน¹⁷

¹⁶ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2560.

¹⁷ มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ. (2563). *บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://saranukromthai.or.th>. [2563, 29 พฤศจิกายน].

2.1.3 ความสิ้นสุดลงของพรรคการเมือง

จากบทความแห่งการสิ้นสุดของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ของฉัตรชัย ศรีเมืองกาญจนาได้ให้ข้อสังเกตว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดของพรรคการเมืองมี 3 กรณี ได้แก่

1) การสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมือง (ตามมาตรา 91)

มาตรา 91 พรรคการเมืองย่อมสิ้นสุดสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ

(1) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 17 พรรคสาม หรือไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา 33 (1) หรือ (2) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) ภายหลังจากที่ได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงตามที่กำหนดในมาตรา 33 (1) ติดต่อกันเกินเก้าสิบวัน

(3) ภายหลังจากที่ดำเนินการครบตามมาตรา 33 (2) มีจำนวนสาขาพรรคการเมืองเหลือไม่ถึงภาคละหนึ่งสาขาเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(4) ไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

(5) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(6) มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

(7) พรรคการเมืองเลิกตามข้อบังคับ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือมีผู้แจ้งต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดสิ้นสุดสภาพตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามิกรณีที่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสุดสภาพตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามิกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ให้คณะกรรมการประกาศการสิ้นสุดสภาพของพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีเช่นนี้ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดสภาพตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น ไปในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสุดสภาพตามวรรคสองไม่เห็นด้วยการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคสอง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าการ
สิ้นสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรา ๑๒ เป็นการถูกยุบพรรคการเมือง¹⁸

2) ศาลรัฐธรรมนูญตั้งยุบพรรคการเมือง (ตามมาตรา 92)

มาตรา 92 เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการ
อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตั้งยุบพรรคการเมืองนั้น

(1) กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตาม
วิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(2) กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44
มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74

(4) มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่มีกฎหมายกำหนด

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมือง
กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตั้งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น¹⁹

3) มีการควมรวมพรรคการเมือง (ตามหมวด 9 การควมรวมพรรคการเมือง)

มาตรา 141 พรรคการเมืองตามมาตรา 140 ต้องดำเนินการในเรื่องและภายในระยะเวลา
ดังต่อไปนี้

(1) แจ้งการเปลี่ยนแปลงสมาชิกที่แตกต่างจากที่ปรากฏในทะเบียนสมาชิก
พรรคการเมืองตามมาตรา 140 ให้นายทะเบียนทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

(2) พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับยังมีสมาชิก
ไม่ถึงห้าร้อยคน ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกให้ครบห้าร้อยคนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่
วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

(3) จัดให้มีทุนประเดิมจำนวนหนึ่งล้านบาท และแจ้งให้นายทะเบียนทราบ
ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 91.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 92.

พรรคการเมืองมีเงิน หรือทรัพย์สินอยู่แล้วจะกันเงินหรือทรัพย์สินที่มีอยู่แยกไว้เป็นทุนประเดิมก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบ พร้อมด้วยหลักฐานการกันเงินภายในระยะเวลาดังกล่าว

(4) จัดให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้พรรคการเมืองแจ้งให้คณะกรรมการทราบ พร้อมด้วยหลักฐานแสดงการชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันพ้นระยะเวลาชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว สมาชิกที่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองดังกล่าว หากยังค้างค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีก่อน ๆ อยู่เป็นจำนวนเท่าไร ให้เป็นอันพับไป

(5) จัดให้สมาชิกชำระเงินค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ และให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีดังกล่าวแล้ว ให้สมาชิกภาพของสมาชิกที่มีได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นอันสิ้นสุดลง และให้นายทะเบียนสมาชิกแจ้งให้นายทะเบียนทราบ ตามรายการและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

(6) จัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อแก้ไขข้อบังคับ และจัดทำคำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง เหนรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่แก้ไขใหม่ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ การประชุมใหญ่นอกจากต้องดำเนินการตามข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสี่สาขา และมีสมาชิกของพรรคการเมืองซึ่งรวมกันแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยห้าสิบคน เข้าร่วมประชุม และมีสิทธิลงคะแนนเสียงในการแก้ไขข้อบังคับและเลือกหัวหน้าพรรค และกรรมการบริหารพรรคด้วย

(7) จัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้พร้อมทั้งแจ้งรายการตามมาตรา 33 และมาตรา 35 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ให้ถือว่าเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และให้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ แล้วให้แจ้งเป็น

หนังสือยื่นขึ้นให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาดังกล่าวด้วยระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมือง ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวรรคหนึ่ง พรรคการเมืองอาจทำหนังสือขอขยายเวลาออกไป ตามที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อรวมแล้วต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันสิ้นกำหนด

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง เมื่อครบระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือครบระยะเวลาที่ได้รับ การขยายแล้ว พรรคการเมืองใดยังมีได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไป ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาที่พรรคการเมืองยังปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) (6) และ (7) เฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งสาขาพรรคการเมือง ไม่ครบถ้วน จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ได้

การยื่นขอขยายระยะเวลาตามวรรคสองให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนก่อน สิ้นสุดระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติ และให้นายทะเบียนมีอำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาได้ แต่ในกรณีที่ไม่อนุญาตให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ตามมาตรานี้ที่มีผลกระทบต่อพรรคการเมือง ให้เป็นอำนาจของ คณะกรรมการที่จะวินิจฉัย ในกรณีที่พรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ²⁰

2.1.4 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา

ระบบการเมืองในสหรัฐอเมริกา เป็นระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี (President System) ที่มีการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการไว้อย่างชัดเจน (Separation Power) โดยในระบบดังกล่าวจะมีความแตกต่างจากระบบรัฐสภาแบบอังกฤษ (Parliamentary System) อยู่มาก เนื่องจากระบบรัฐสภามีการใช้อำนาจธิปไตยเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันเป็นระบบ โดยอยู่เงื่อนไขของ สมดุลในระหว่างอำนาจ (Check and Balance Power) จากเหตุผลทางภูมิศาสตร์และเศรษฐกิจ พบว่า สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศอาณานิคมเก่า มีดินแดนกว้างขวาง มีทรัพยากรที่สำคัญทางเศรษฐกิจมาก เป็นผลให้ประชากรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี อันเอื้อต่อระบอบประชาธิปไตย แบบประธานาธิบดี จากเหตุผลทางเศรษฐกิจการเมืองพบว่า ระบบสหพันธรัฐได้จำกัดอำนาจของรัฐบาลกลาง แม้ปัจจุบัน รัฐบาลกลางจะได้รับการเพิ่มอำนาจมากขึ้น แต่เนื่องจากในเวลาที่ผ่านมาไม่มีภาระมากนัก อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จึงยังคงเป็นของแต่ละมลรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายเอกชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คุ้มครองของพรรคีปีบลิกัน และพรรคเดโมแครตไม่แตกต่างกันมากนัก วินัยพรรคการเมือง ไม่มากนัก ทำให้การปกครองแบบประธานาธิบดีมีความยืดหยุ่นมาก และสามารถดำรงอยู่ได้ โดยจะเห็นได้จากประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ ริชาร์ด นิกสัน หรือโรนอลด์ เรแกน สามารถบริหาร ประเทศไปในเงื่อนไขที่ไม่มีอุปสรรคมากนัก หรือในกรณีกลับกันหากประธานาธิบดีมาจาก

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 141.

ฝ่ายเคโมแครตก็สามารถบริหารประเทศได้ ในขณะที่เสียงข้างมากในสภาคองเกรสเป็นฝ่ายรีพับลิกัน จากเหตุผลทางจิตวิทยา พบว่าประชาชนสหรัฐอเมริกามีการทำงานร่วมกันมีแนวคิดในการอยากเข้ามา มีส่วนร่วมในองค์กร หรือสังคมที่ตนเป็นสมาชิก เหตุดังกล่าวข้างต้นจึงมีผลให้ระบบประชาธิปไตย แบบประธานาธิบดีมีผลในสหรัฐอเมริกา²¹

1) ระบบพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกา

พรรคการเมืองมีการจัดแบ่งเป็น 3 ประเภท คือระบบพรรคเดียว ระบบสองพรรค และระบบหลายพรรค ในระบบพรรคเดียวยอมให้มีพรรคการเมืองได้พรรคเดียวในประเทศ ควบคุมอำนาจของประเทศมักเป็นกรณีของประเทศเผด็จการคอมมิวนิสต์ หรือฟาสซิสต์ ส่วนในลักษณะของหลายพรรคมักมีการแข่งขันในอัตราค่อนข้างสูง จะไม่มีพรรคใดเอาชนะได้อย่างเด็ดขาดในสภา พบว่าระบบหลายพรรคจะสามารถแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยได้ดีกว่า เพราะพรรคที่เข้าร่วมรัฐบาล อาจเป็นพรรคที่เป็นตัวแทนชนกลุ่มน้อย และมีรัฐบาลผสมออกมา หากพรรคที่เป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยไม่ได้จัดตั้งรัฐบาลจะทำให้จัดตั้งรัฐบาลได้ยาก ดังเช่นในประเทศอิตาลี ในกรณีของสหรัฐอเมริกาเป็นการเมืองในระบบสองพรรค ได้แก่ พรรครีพับลิกันอันมีฐานเสียงในกลุ่ม โคร่งข่ายธุรกิจ อุตสาหกรรมหนัก และชนชั้นสูง กับพรรคเดโมแครต ที่มีฐานเสียงในกลุ่ม อุตสาหกรรมเกษตร ผู้ใช้แรงงาน ชนชั้นกลาง พรรคทั้งสองต่างมีการจัดองค์กรที่คล้ายคลึงกัน กฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปในสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดและจัดสรรวิธีการเกี่ยวกับจำนวนผู้สมัครในการเลือกตั้ง กฎหมายนี้ใช้กับการเลือกตั้งระดับชาติ เช่น ประธานาธิบดี สมาชิกสภา และผู้บริหารระดับรัฐ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น อาทิ ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสมัครรับเลือกตั้งร้อยละ 2 ของอัตราเงินเดือนในปีแรกของการดำรงตำแหน่ง ต้องมีประชาชนลงนามรับรองในคำร้องที่ยื่นขอให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัตรเลือกตั้งตามที่กำหนด เป็นต้น โดยกฎหมายดังกล่าวผ่านสภา ชื่อว่า Cross Provisions โดยกำหนดให้บุคคลคนเดียวสามารถลงสมัครแข่งขัน Primary election ในฐานะผู้สมัครของทั้ง 2 พรรคการเมืองได้ โดยชื่อบุคคลดังกล่าว จะอยู่ในบัตรเลือกตั้งทั้ง 2 พรรค แต่กรณีดังกล่าวยังมีบทบัญญัติที่ห้ามบุคคลในพรรคใดขณะ การเลือกตั้งยังเสี่ยงในนามของพรรคอื่น ในเมื่อมีการสมัครรับเลือกตั้งกระทำในนามของพรรคแล้ว ตนเองไม่ได้รับเลือก แม้จะชนะในนามพรรคอื่น ๆ ก็ไม่สามารถรับได้²²

2) การจัดองค์กรพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา

พรรคการเมืองตามแนวปฏิบัติของชาวอเมริกัน ในระดับรัฐถือว่าพรรคการเมือง มีส่วนสำคัญในกระบวนการเลือกตั้งผู้แทน หรือจัดสรรบุคลากรเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กล่าวคือ

²¹ พัทนะ เรือนใจดี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 5. หน้า 37-39.

²² พัทนะ เรือนใจดี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 5. หน้า 39-40.

(1) ผู้เลือกตั้ง เลือกผู้สมัครซึ่งตำแหน่งต่าง ๆ ในนามพรรคสำหรับตำแหน่งทางบริหารของรัฐ

(2) ผู้เลือกตั้ง เลือกผู้สมัครแข่งขันในนามพรรคสำหรับตำแหน่งสมาชิกสภาของรัฐ ในบางครั้งอาจเลือกในการประชุมพรรคระดับรัฐ

(3) ในการประชุมพรรคระดับรัฐ จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองในระดับรัฐ

(4) ในแคลิฟอร์เนีย คณะกรรมการระดับพรรคไม่ต้องดำเนินการ

(5) โดยทั่วไปแล้ว ผู้แทนพรรคที่รับการรับเลือกไปสมัครแข่งขันรับการเลือกตั้ง จะได้รับการเลือกในระบบหยั่งเสียง²³

3) บทบาทพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาในการเลือกตั้ง

ในสหรัฐอเมริกาพรรคการเมืองเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอตัวผู้สมัครในการเลือกตั้ง โดยมีกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สมัครทั้งในระดับมลรัฐ ระดับสหพันธรัฐ การเลือกตั้งน้อยใหญ่ มีด้วยกัน 3 วิธี คือ

(1) ระบบคอคัส (Caucus) เป็นระบบที่คัดเลือกผู้สมัครโดยคณะกรรมการบริหารพรรค เป็นระบบที่สามารถควบคุมอำนาจตัดสินใจของพรรคได้เป็นอย่างดี แต่ไม่เป็นที่นิยมในปัจจุบัน

(2) ระบบคอนเวนชัน (Convention) ความหมายของระบบดังกล่าวคือ สภาอันเป็นตัวแทนของคนในท้องถิ่น หรือผู้แทนประชาชน ในระบบนี้กรรมการพรรคมีบทบาทมากเช่นกัน ในการคัดเลือกผู้สมัคร จึงไม่ค่อยได้รับความนิยม

(3) ระบบการเลือกตั้งพรีแมร์ (Election primaries) วิธีการนี้ถูกคิดขึ้นในปี ค.ศ.1904 โดยวิสคอนซิน เป็นการวิเคราะห์ถึงเทคนิคในการคัดสรรผู้สมัครของพรรค เป็นระบบที่พรรคการเมืองใช้คัดสรรบุคคลเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา²⁴

2.1.5 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนให้การสนับสนุน และได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้แทนราษฎร ตลอดจนจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ พรรคการเมืองจึงต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างสม่ำเสมอ การสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้กับประชาชนไม่ว่าด้วยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การลงพื้นที่พูดคุยกับคนกลุ่มต่าง ๆ อันเป็นการชี้นำทางการเมือง ถือว่าเป็นกิจกรรมและหน้าที่ของพรรคการเมืองอันพึงปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการทางการเมืองทุกรูปแบบล้วนมีค่าใช้จ่ายตามมาจึงแยกการศึกษา เป็นสองกรณี คือ

²³ พัทนะ เรือนใจดี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 5. หน้า 45.

²⁴ พัทนะ เรือนใจดี. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 5. หน้า 48-49.

รายจ่ายของพรรคการเมืองนอกสมัยหาเสียงเลือกตั้ง และรายจ่ายของพรรคการเมืองในสมัยหาเสียงเลือกตั้ง

1) รายจ่ายพรรคการเมือง

รายจ่ายของพรรคการเมืองนอกสมัยหาหาเสียงเลือกตั้งในยามปกติที่ไม่มีภาระหาเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่นำความคิดเห็นมารวบรวมให้เป็นนโยบาย และนำมาปฏิบัติเป็นรูปธรรม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติแล้วนอกฤดูกาลหาเสียงจะมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองน้อยกว่าช่วงที่มีการเลือกตั้งมาก และในบางพรรคการเมืองก็ขาดการติดต่อสื่อสารกับประชาชนไปเลยก็มี ซึ่งเป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่สนใจการเมือง เป็นผลให้ ความสำคัญของประชาธิปไตยของประชาชนลดน้อยถอยลงไปช่วงหนึ่ง พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย²⁵

พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงต้องมีที่ทำการพรรค โดยทั่วไปพรรคการเมือง จะใช้วิธีเช่ามากกว่าจะมีที่ทำการเป็นสมบัติของพรรค เนื่องจากในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 95 ในกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพหรือยุบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบแสดงฐานะทางการเงิน รวมทั้ง เอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ หรือยุบ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จสิ้น ภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยแจ้งให้คณะกรรมการ ทราบ

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งยังคงต้อง ปฏิบัติหน้าที่อยู่จนกว่าการชำระบัญชีจะแล้วเสร็จ แต่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในนาม พรรคการเมืองที่สิ้นสภาพหรือยุบมิได้

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองหรือจำหน่าย ทรัพย์สินของพรรคการเมืองเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีได้ ในกรณีที่พรรคการเมือง นั้นไม่มีเงิน หรือทรัพย์สินเพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชี ให้คณะกรรมการสั่งจ่ายเงิน จากกองทุนตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ทราบ

²⁵ บรรหาร ศิลปอาชา. อังแล้ว เจริญรอดที่ 10. หน้า 47-50.

ในการชำระบัญชีเมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้วยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใด ให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ ถ้าในข้อบังคับไม่ได้ระบุไว้ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุน

ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีของพรรคการเมืองด้วยโดยอนุโลม²⁶

มาตรา 125 พรรคการเมืองได้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 66 ตกเป็นของกองทุน²⁷

ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงไม่มีอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคา อันเป็นผลมาจากการเมืองที่ไม่มั่นคง นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว อาจมีการปฏิบัติ รัฐประหาร และอาจมีประกาศยุบพรรคการเมือง ผลคือทรัพย์สินของพรรคการเมืองจะเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จากเหตุผลข้างต้นพรรคการเมืองจึงนิยมเช่าที่ทำการพรรคการเมืองแทน พรรคการเมืองจึงต้องเสียค่าเช่า นอกจากนั้นพรรคยังคงต้องเสียค่าเครื่องใช้สำนักงาน ค่าตอบแทนบุคลากร ค่าไฟฟ้า ประปา ซึ่งไม่ใช่ค่าใช้จ่ายที่สูงนัก ซึ่งพอสรุปได้อาทิ ค่าเช่าสถานที่ เงินเดือนและเงินสวัสดิการ ค่าพาหนะและค่าใช้จ่ายเดินทาง ค่าเอกสารสิ่งพิมพ์ ค่าอุปกรณ์สำนักงาน ค่าไฟฟ้าและน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์โทรเลข ค่าฟิล์มถ่ายภาพและล้างอัดภาพ ค่าโฆษณาและประชาสัมพันธ์ ค่ารับรอง ค่าซ่อมแซม เงินสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ค่าวารสาร หนังสือพิมพ์ ค่าทำความสะอาดสำนักงาน ค่าภาษีโรงเรือน เป็นต้น

รายจ่ายนอกสมัหายเสียเลือกตั้งเป็นรายจ่ายประจำ นอกจากรายจ่ายดังกล่าวแล้วยังมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดตั้งศูนย์ประสานงานพรรค ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เนื่องจากความเคยชินทางการเมืองกับประชาชน นักการเมืองต้องแข่งขันกันรักษาฐานเสียง เนื่องจากในต่างจังหวัดเป็นการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครมากกว่าในนามของพรรค จากความคุ้นเคยกับผู้สมัคร และเรื่องราวที่ผ่านมามีเหตุให้ประชาชนในต่างจังหวัดมีความเข้าใจว่าสามารถเรียกร้องผลประโยชน์จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับการศึกษาเลือกตั้ง นักการเมืองจึงต้องรักษาความนิยมของตน โดยการเข้าสนับสนุนกิจกรรมในระดับชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 95.

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 125.

งานบุญกฐิน ทอดผ้าป่า งานวันขึ้นปีใหม่ งานฉลองมงคลสมรส งานบรรพชาอุปสมบท นักการเมืองมักเข้าไปมีส่วนร่วมเสมอ นักการเมืองต้องสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าวด้วยเงินทุนส่วนตัว ตลอดจนการได้รับเชิญให้เป็นประธานในงานกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งมักมีค่าสนับสนุนกิจกรรมตามสภาพปกติของสังคมนั้น จากข้อเท็จจริงเบื้องต้น จึงพอเข้าใจได้ว่าในระหว่งนอกสมัยการเลือกตั้งมีอยู่เสมอ มีการปฏิบัติสืบเนื่องกันมายาวนานจนกลายเป็นประเพณีทางการเมือง มีเพียงนักการเมืองส่วนน้อยที่ไม่มีค่าใช้จ่ายทางสังคมแต่ยังคงได้รับความนิยมนอกจากเสียง ตลอดจนการช่วยเหลือประชาชนในรูปของการช่วยเหลือคิดความ ซึ่งล้วนมีค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในบางครั้งค่าใช้จ่ายนอกฤดูกาลหาเสียงมีมากกว่ามีมากกว่าเงินเดือนที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะพึงได้รับ จึงมักมีข้อกังขาถึงแหล่งที่มาของเงินส่วนเกินอยู่เสมอ ๆ โดยท่านบรรหาร ศิลปอาชา มีแนวคิดในทำนองว่า หากประชาชนมีความเข้าใจถึงระบบพรรคการเมืองและระบบประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น เห็นผลกระทบกับความเป็นอยู่ของคนในสังคมมากขึ้น การเรียกร้องที่ไม่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองจะลดน้อยลง²⁸

รายจ่ายในสมัยหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองไม่เพียงมีหน้าที่ในการสร้างความรู้ความเข้าใจทางการเมืองให้กับประชาชนแล้ว ยังต้องจูงใจประชาชนให้อยากมีส่วนร่วมทางการเมืองกับพรรคของตนด้วย พรรคการเมืองจึงต้องสร้างความเข้าใจเกี่ยวนโยบายของพรรคให้กับประชาชนเมื่อประชาชนพอใจกับแนวนโยบายของพรรคสมาชิกของพรรคจะได้รับเสียงตอบรับที่ดีจากประชาชนมากพอ จะได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้พรรคการเมืองมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมจัดตั้งรัฐบาล และขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ต่อไป ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 23 ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อย่างน้อยในแต่ละปีพรรคการเมืองต้องมีกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างมีเหตุผลและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทย

(2) ร่วมกับประชาชนในการหาแนวทางการพัฒนาประเทศ และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างมีเหตุผล โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน

²⁸ บรรหาร ศิลปอาชา. อังแล้ว เชิงอรุณที่ 10. หน้า 47-50.

(3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินงานขององค์กรอิสระอย่างมีเหตุผล

(4) ส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความสามัคคีปรองดอง รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่าง และแก้ไขปัญหาคัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี เพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชน

(5) กิจกรรมอื่นอันจะยังประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชน ทั้งนี้ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดทำแผน หรือ โครงการที่จะดำเนินกิจกรรมตามพรรคหนึ่งในแต่ละปีส่งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนเมษายนของทุกปี และให้นายทะเบียนเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป²⁹

มาตรา 47 พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง³⁰

จากข้างต้นพบว่า ในสมัยเลือกตั้งพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายที่จะพิจารณาโดยลำดับ คือ

2) ค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในส่วนกลาง

ในการหาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองทุกพรรคล้วนมีศูนย์กลางการเลือกตั้งเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูล รวมถึงการช่วยเหลือสมาชิกพรรคที่ได้รับเลือกตั้งลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำหน้าที่วิเคราะห์ยุทธศาสตร์พรรค เพื่อดำเนินการให้พรรคได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากที่สุด มีการแบ่งกลุ่มงานภายในศูนย์อำนวยการตามความเหมาะสม แต่มักมีฝ่ายใหญ่ ๆ ที่เหมือนกันคือ ฝ่ายธุรการ ฝ่ายยุทธศาสตร์ ฝ่ายการข่าว ฝ่ายดำเนินการ ฝ่ายสื่อสารมวลชน ฝ่ายวัสดุและยานพาหนะ ซึ่งล้วนอยู่ภายใต้อำนาจของผู้อำนวยการศูนย์ แม้ผู้ปฏิบัติการในฝ่ายต่าง ๆ มีจำนวนไม่น้อยที่เป็นอาสาสมัคร รวมไปถึงประชาชนที่ชื่นชอบพรรคการเมืองนั้น แต่พรรคการเมืองยังคงมีค่าใช้จ่าย

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 23.

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 47.

ให้กับบุคลากรต่าง ๆ ที่มาช่วยงาน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อาทิ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าสาธารณูปโภค พื้นฐาน ค่าเครื่องใช้สำนักงาน ค่าไปบปลิ้ว ค่าป้ายโฆษณาหาเสียง ค่าอาหาร เป็นต้น

3) ค่าสมัคร

พรรคการเมืองต้องจ่ายค่าสมัครที่ได้รับความไว้วางใจจากพรรคให้เป็นผู้สมัคร แม้จะมีผู้สมัครบางส่วนเลือกที่จะไม่รับการช่วยเหลือจากพรรค แต่ก็มิใช่น้อยที่พรรคการเมืองชำระค่าสมัครให้ จากในอดีตพรรคเล็กที่พยายามหาผู้สมัครให้ครบตามที่กฎหมายต้องการ ถ้าพรรคการเมืองมิได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองนั้นคงไม่มีคะแนนที่จะนำมาคำนวณให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้ ส่วนเหตุที่มิได้บัญญัติให้สัดส่วนระหว่างการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กับผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ เพราะโดยผลของวิธีการเลือกตั้งโดยใช้บัตรใบเดียวกันกล่าว หากพรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเพียงน้อยคนแล้วส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อเต็มหนึ่งร้อยห้าสิบคน ไม่มีคะแนนเสียงเพียงพอที่จะนำมาคำนวณผู้สมัครแบบบัญชีดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ³¹ เป็นผลให้บรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องส่งผู้สมัครให้ครบทุกเขตเท่าที่จะสามารถทำได้ ซึ่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเลือกที่จะรับความช่วยเหลือจากพรรค จากเงื่อนไข กติกาตามกฎหมาย ดังนี้

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

มาตรา 90 พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชี

โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีชื่อดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งการจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยโดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

มาตรา 91 การคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง

ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

³¹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 152.

(1) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ได้รับความเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยห้าร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) นำผลลัพธ์ตาม (1) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับความเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(3) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (2) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ

(4) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (2) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (2) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (2)

(5) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดตายภายหลังวันปิดรับสมัครรับเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนน

ในวันเลือกตั้ง ให้ นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้มาคำนวณตาม (1) และ (2) ด้วยการนับคะแนน หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ การคิดอัตราส่วน และการประกาศผลการเลือกตั้งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

และในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

มาตรา 128 ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบทุกเขตเลือกตั้งแล้ว การคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อจะพึงได้รับ ให้คำนวณตามวิธีการดังต่อไปนี้ โดยในกรณีที่มีเศษให้ใช้ทศนิยมสี่ตำแหน่ง

(1) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยห้าร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(2) นำผลลัพธ์ตาม (1) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้เบื้องต้น และเมื่อได้คำนวณตาม (5) (6) หรือ (7) ถ้ามีแล้ว จึงให้ถือว่าเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้

(3) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ตาม (2) ลบด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในทุกเขตเลือกตั้งผลลัพธ์คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับเบื้องต้น

(4) ภายใต้นับกับ (5) ให้จัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง จะได้รับให้ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคน โดยจัดสรรให้พรรคการเมืองตามผลลัพธ์ตาม (3) เป็นจำนวนเต็มก่อนหากยังไม่ครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้พรรคการเมืองที่มีเศษจากการคำนวณมากที่สุดได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกหนึ่งคนตามลำดับจนครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคนในกรณีมีเศษเท่ากัน ให้ดำเนินการตาม (6)

(5) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (2) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (2) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตาม (2)

(6) ในการจัดสรรตาม (5) แล้วปรากฏว่ายังจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้พรรคการเมืองที่มีเศษจากการคำนวณมากที่สุดได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกหนึ่งคนตามลำดับจนครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน กรณีที่เศษที่เหลือของแต่ละพรรคการเมืองเท่ากันจนทำให้ไม่สามารถจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ครบจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้นำค่าเฉลี่ยคะแนนของแต่ละพรรคการเมืองต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีหนึ่งคนมาพิจารณา โดยหากพรรคการเมืองใดมีค่าเฉลี่ยคะแนนของพรรคการเมืองต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมีหนึ่งคนมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ให้พรรคการเมืองนั้นมีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเพิ่มอีกหนึ่งคน และหากยังมีจำนวนค่าเฉลี่ยดังกล่าวเท่ากันอีก ให้ใช้วิธีจับสลาก

(7) ในกรณีที่เมื่อคำนวณตาม (5) แล้วปรากฏว่าพรรคการเมืองทุกพรรคได้รับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อรวมกันแล้วเกินหนึ่งร้อยห้าสิบคน ให้ดำเนินการคำนวณปรับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อใหม่โดยคำนวณตามอัตราส่วนที่ทุกพรรคจะได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อซึ่งเมื่อรวมแล้วไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบคน โดยให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับคูณด้วยหนึ่งร้อยห้าสิบหารด้วยผลบวกของหนึ่งร้อยห้าสิบกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่เกินจำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบ และให้นำ (4) มาใช้ในการคำนวณด้วยโดยอนุโลม

(8) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้วให้ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ผู้สมัครแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตายภายหลังวันปิดรับสมัครรับเลือกตั้งแต่ก่อนเวลาปิดการลงคะแนนในวันเลือกตั้ง ให้นำคะแนนที่มีผู้ลงคะแนนให้ มาคำนวณตาม (1) และ (2) ด้วย

ทั้งนี้ การดำเนินการตาม (1) ถึง (8) ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด³²

มาตรา 129 ในกรณีที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งยังไม่ครบทุกเขต แต่มีจำนวนถึงร้อยละเก้าสิบห้าของเขตเลือกตั้งทั้งหมดแล้ว ให้ดำเนินการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่จะจัดสรรให้พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ โดยวิธีการดังต่อไปนี้

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561. มาตรา 128.

(1) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่จะประกาศผลการเลือกตั้งด้วยสามร้อยห้าสิบอันเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมด

(2) นำผลลัพธ์ตาม (1) คูณด้วยห้าร้อยอันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะประกาศผลทั้งหมด โดยให้ถือเอาเฉพาะจำนวนเต็ม

(3) นำผลลัพธ์ตาม (2) มาหักออกด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่จะประกาศผลการเลือกตั้ง ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่จะจัดสรรให้พรรคการเมืองเมื่อได้ผลลัพธ์ตามวรรคหนึ่งแล้วให้นำมาคำนวณตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 128 เพื่อจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้แก่แต่ละพรรคการเมือง เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 128 (7) จำนวนหนึ่งร้อยห้าสิบ ให้เปลี่ยนเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่จะจัดสรรตามวรรคหนึ่ง

เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น ให้ดำเนินการคำนวณตามวิธีตามวรรคหนึ่งและวรรคสองใหม่ และจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้ถูกต้องตรงตามผลการคำนวณนั้นทุกครั้งที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น เว้นแต่จะพ้นเวลาหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง

ในกรณีที่การคำนวณใหม่ตามมาตรานี้ทำให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใดลดลง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นในลำดับท้ายตามลำดับพันจากตำแหน่ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองผู้ใดต้องพ้นจากตำแหน่งตามวรรคสี่ให้ถือว่าผู้นั้นยังคงเป็นผู้สมัครตามลำดับหมายเลขเดิมในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น³³

4) ค่าช่วยเหลือในการหาเสียง

พรรคการเมืองต้องจัดเตรียมเงินช่วยเหลือหาเสียง สำหรับผู้สมัครรายบุคคลด้วย การให้เงินสนับสนุนในส่วนนี้ขึ้นกับสภาพการเงินของพรรคนั้น ๆ และตัวผู้สมัคร โดยพรรคที่สภาพทางการเงินคล่องตัวอาจมีเงินสนับสนุนค่อนข้างสูง โดยขึ้นอยู่กับว่าผู้สมัครมีโอกาสได้รับคะแนนเสียงมากน้อยเพียงใด มีความสำคัญมากน้อยเพียงใด³⁴

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561. มาตรา 129.

³⁴ บรรหาร ศิลปอาชา. อังแล้ว เชิงอรุณที่ 10. หน้า 63-65.

2.1.6 โครงสร้างของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนผลกระทบจากการยุบพรรคการเมือง ตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการบริหารพรรคมีองค์ประกอบ หน้าที่ คุณสมบัติ ที่มา ดังต่อไปนี้

1) องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

- (1) หัวหน้าพรรคการเมือง
- (2) เลขานุการพรรคการเมือง
- (3) เภรัญญิกพรรคการเมือง
- (4) นายทะเบียนสมาชิก
- (5) กรรมการบริหารอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับ³⁵

2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม อย่างเดียวกับผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 116 วรรคสอง บัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ละสภามีประธานสภาคนหนึ่ง และรองประธานสภาคนหนึ่งหรือสองคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภาในระหว่างการดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็น กรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองขณะเดียวกันมิได้³⁶

3) ที่มาของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีที่มาจาก การเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่ของ พรรคการเมืองการลงมติเลือกตั้งบุคคลเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ประชุมใหญ่ ให้ลงคะแนนโดยวิธีลับ วิธีการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ ตลอดจนการให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่ง ล้วนเป็นไปตามข้อบังคับของพรรคการเมือง³⁷

4) หน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีดังนี้

³⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2561). *คู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง. หน้า 11.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

³⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 11.

(1) กำกับดูแล รวมถึงการควบคุมไม่ให้สมาชิกกระทำสิ่งที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับของพรรคการเมือง ตลอดจนระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง

(2) ให้ความเห็นชอบในการทำแผน โครงการทางการเมืองตามการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในแต่ละปีต้องต้องดำเนินกิจกรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 23 “ในการดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข อย่างน้อยในแต่ละปีพรรคการเมืองต้องมีกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(2.1) ส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การใช้สิทธิและเสรีภาพ อย่างมีเหตุผลและมีความรับผิดชอบต่อสังคม และความรู้เกี่ยวกับหน้าที่ของปวงชนชาวไทย

(2.2) ร่วมกับประชาชนในการหาแนวทางการพัฒนาประเทศ และการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างมีเหตุผล โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนา ด้านวัตถุ กับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน

(2.3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการดำเนินงานขององค์กรอิสระอย่างมีเหตุผล

(2.4) ส่งเสริมให้สมาชิกและประชาชนมีความสามัคคีปรองดอง รู้จักยอมรับ ในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่าง และแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธี เพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชน

(2.5) กิจกรรมอื่นอันจะยังประโยชน์ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองของ ประชาชน ทั้งนี้ ตามที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ให้หัวหน้าพรรคการเมือง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จัดทำแผน หรือโครงการที่จะดำเนินกิจกรรมตามวรรคหนึ่งในแต่ละปีส่งให้นายทะเบียนทราบ ภายในเดือนเมษายนของทุกปี และให้นายทะเบียนเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป³⁸

(3) การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมาย กำหนด

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 23.

(4) การดำเนินการเกี่ยวกับเงินทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด รวมทั้งจัดทำบัญชีให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง

(5) ตรวจสอบและควบคุมไม่ให้ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของพรรคการเมือง ในการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้³⁹

2.1.7 ความหมายและความสำคัญของสาขาพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่เป็นตัวกลางระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน นำเอาปัญหา ความต้องการของประชาชนมาสร้างนโยบายในการเคลื่อนไหวทางการเมือง พรรคการเมืองจะทำได้ดังกล่าวดำเนินการได้ดีเมื่อมีสาขาพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล สาขาพรรคจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น⁴⁰

1) หลักการและองค์ประกอบของสาขาพรรคการเมือง

ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 33 ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน พรรคการเมืองต้อง ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าพันคน และต้องเพิ่มจำนวนสมาชิก ให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน

(2) จัดให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่ คณะกรรมการกำหนดอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิก ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป

เมื่อจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นในภาคใดแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือ แจ้งการจัดตั้งสาขาต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขานั้นตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่นายทะเบียนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และให้ประกาศให้ประชาชน ทราบเป็นการทั่วไปด้วย

หนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ต้องมีรายการตามที่นายทะเบียนกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีแผนผังแสดงที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง และชื่อ ที่อยู่ และเลขประจำตัวประชาชน ของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าและกรรมการสาขาพรรคการเมือง ตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับซึ่งต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดคน

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 11.

⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 13.

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และให้ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

ภายหลังที่ได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว สาขาพรรคการเมืองใดไม่เป็นไปตาม (2) ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองนั้นดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดหากพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการหรือดำเนินการแล้วไม่ถูกต้องให้สาขาพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไป⁴¹

จากประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด พ.ศ. 2560

ข้อ 4 ภาคกลางประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร และอีก 26 จังหวัด ได้แก่กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชัยนาท ชลบุรี ตราด นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ระยอง ราชบุรี ลพบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุพรรณบุรี อ่างทอง อุทัยธานี

ข้อ 5 ภาคใต้ประกอบด้วย 14 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล สุราษฎร์ธานี

ข้อ 6 ภาคเหนือประกอบด้วย 16 จังหวัด ได้แก่ กำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์

ข้อ 7 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย 20 จังหวัด ได้แก่ กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บึงกาฬ บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุรธานี อุบลราชธานี อำนาจเจริญ⁴²

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติดังกล่าว ในระยะเวลา 1 ปี ตั้งแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมือง พรรคต้องจัดการให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาค อย่างน้อยภาคละ 1 สาขา ซึ่งสาขาพรรคการเมืองต้องมีองค์ประกอบหลัก ๆ คือ

(1) มีพื้นที่รับผิดชอบ

(2) มีสมาชิกจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป โดยสมาชิกต้องมีภูมิลำเนาในพื้นที่ดังกล่าว

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 33.

⁴² ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัด พ.ศ. 2560. ข้อ 4-7.

(3) มีกรรมการสาขาพรรคการเมือง⁴³

2) ประเภทของสาขาพรรคการเมือง

(1) สาขาเพื่อกำหนดกิจการทางการเมืองตามมาตรา 33

พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนด สาขาพรรคการเมืองในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ตามประกาศ นายทะเบียนพรรคการเมืองเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง การเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง และการแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด พ.ศ. 2560 ซึ่งในพื้นที่ที่รับผิดชอบแต่ละพื้นที่ที่มีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป และมีภูมิลำเนาในพื้นที่นั้น

(2) สาขาพรรคการเมืองเพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 47

สาขาพรรคการเมืองมีเขตเลือกตั้งเป็นพื้นที่ที่รับผิดชอบ และมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 500 คน ขึ้นไป และมีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้ง โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 145 ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ หากพรรคการเมืองใดได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไว้แล้วในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น⁴⁴

3) องค์ประกอบคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง

คณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหัวหน้าสาขาและกรรมการสาขาพรรคการเมืองตามจำนวนที่ระบุในข้อบังคับพรรคการเมือง ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน⁴⁵

ซึ่งตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 34 กรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องเป็นสมาชิกและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการบริหารพรรคการเมือง

การได้มา การดำรงตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง วิธีการบริหาร และหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับ โดยอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา 23 ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้นด้วย

⁴³ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 11.

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 11.

⁴⁵ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 11.

มาตรา 9 บุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกันและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนอาจร่วมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิดในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี

(3) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 98 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (14) (16) (17) หรือ (18) ของรัฐธรรมนูญ

(4) อยู่ในระหว่างถูกสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น หรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา 11 หรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา 18 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของพรรคการเมืองพรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทโดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาท⁴⁶

โดยไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 98 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ตัดขาดสิทธิให้โทษ

(2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(3) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

(4) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 (1) (2) หรือ (4)

(5) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้งเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560.

(8) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(9) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(10) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิตนำเข้าส่งออกหรือผู้ค้ากฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(11) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(12) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

(13) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(14) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี

(15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(16) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(17) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(18) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 144 หรือมาตรา 235 วรรคสาม⁴⁷

4) หน้าที่ของตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด มีหน้าที่ต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในพื้นที่รับผิดชอบ อันได้แก่

(1) การจัดให้มีการทำบัญชีรับจ่าย เงินตามแบบ 1 อันเกิดจากรายได้หรือรายจ่ายของตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด โดยบันทึกให้แล้วเสร็จใน 15 วันนับแต่มีรายการเกิดขึ้น และรายงานสรุปการรับจ่าย ในแบบ 2 ในภาคผนวกให้พรรคการเมืองทราบเป็นประจำทุกเดือน และปิดประกาศไว้ที่ทำการตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

(2) การจัดทำบัญชีรับจ่าย เงินที่ตัวแทนพรรคการเมืองในแบบ 3 ในภาคผนวก และปิดประกาศไว้ ที่ทำการพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(3) การแจ้งเปลี่ยนแปลงที่ทำการของตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด หรือ การเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกี่ยวกับตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้น ให้ทำหนังสือให้หัวหน้าพรรคการเมืองทราบ และปิดประกาศไว้ที่ทำการตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(4) จัดประชุมให้สมาชิกพรรค ลงคะแนนเลือกสรรผู้สมัครแบบแบ่งเขต และ คัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งคัดสรรมา พร้อมรายงาน ผลการลงคะแนน

(5) ดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ตามหลักการประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

(6) ทำบันทึกการบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เมื่อได้รับการบริจาค เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการทางการเมือง ตาม พ.ก.10 ในภาคผนวก ภายใน 3 วันนับแต่วันรับ บริจาค และต้องแจ้งให้พรรคทราบภายใน 7 วัน

(7) จัดเก็บค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคตามบัญชีรายชื่อของสมาชิกพรรค และ ตามข้อกำหนดของพรรค

(8) เสนอชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชี รายชื่อ ต่อคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ภายในวันเวลา และสถานที่ที่กำหนด⁴⁸

5) ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดมีหน้าที่ ได้แก่

(1) ประชาสัมพันธ์ประกาศรับสมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และการเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ บัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาให้กับสมาชิกในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(2) เสนอรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อต่อ คณะกรรมการสรรหา ตามวัน เวลา สถานที่ตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

(3) รับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการ สรรหา

(4) กำหนดวันเวลา และสถานที่ประชุมสมาชิกพรรคในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัคร

⁴⁸ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญอรุณที่ 35. หน้า 20.

(5) จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกพรรค ที่มีภูมิลำเนาในเขตเลือกตั้งในพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อใช้ตรวจสอบสมาชิกที่มีสิทธิลงคะแนนเลือกบุคคลที่สมัครแบบแบ่งเขต และผู้ได้รับการเสนอชื่อ

(6) จัดการประชุมลงคะแนนผู้สมัครแบบแบ่งเขต และผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นบัญชีรายชื่อ อย่างน้อยต้องมีสมาชิกพรรคมาประชุมไม่น้อยกว่า 50 คน มีการตรวจรายชื่อสมาชิกที่มีสิทธิลงคะแนน ในการลงคะแนนแบบแบ่งเขตให้สมาชิกมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้ 1 คน และแบบบัญชีรายชื่อให้เลือกได้ไม่เกิน 15 รายชื่อ

(7) ครั้นลงคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำคะแนนและประกาศผลของเขตเลือกตั้งนั้น ณ ที่นับคะแนนและที่ทำการสาขาพรรค เพื่อให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(8) รายงานชื่อผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดสองอันดับแรกของแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และรายงานผลการนับคะแนนแบบบัญชีรายชื่อแก่กรรมการสรรหา⁴⁹

ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจะพ้นจากตำแหน่ง เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคการเมือง⁵⁰

2.1.8 สมาชิกของพรรคการเมือง

สมาชิกการเมืองต้องไม่มีคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดพรรค ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์เป็นอย่างน้อย และไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาตรา 24 สมาชิกต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 (1) (3) และ (5)

มาตรา 25 ให้นายทะเบียนสมาชิกมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิก และจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงและต้องให้สมาชิกตรวจดูได้โดยสะดวก ณ สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองรวมทั้งประกาศชื่อและนามสกุลของสมาชิกให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วยเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้อง

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับสมาชิกให้นายทะเบียนทราบตามรายการหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

ในกรณีที่พรรคการเมืองใดแอบอ้างว่าผู้ใดสมัครเป็นสมาชิกโดยผู้ผู้นั้นไม่รู้เห็นหรือไม่สมัครใจผู้ที่ถูกแอบอ้างหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกแอบอ้างอาจแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อ

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 20.

⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 35. หน้า 20.

ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชื่อของผู้ที่นอกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นโดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น

มาตรา 26 ให้นายทะเบียนมีหน้าที่ตรวจสอบความซ้ำซ้อนของสมาชิกของทุกพรรคการเมืองในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนว่าบุคคลใดเป็นสมาชิกหลายพรรคการเมืองให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้หัวหน้าพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้องทราบและลบชื่อผู้นั้นนอกจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นและให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งให้สมาชิกผู้นั้นทราบโดยเร็วแล้วแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

ให้สำนักงานจัดให้มีระบบฐานข้อมูลพรรคการเมืองเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 27 สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับแล้ว โดยจะสิ้นสุดลงตามที่กำหนดในข้อบังคับซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเหตุดังต่อไปนี้

(1) ลาออก

(2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 24 วันแต่เป็นกรณีมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 96 (1) ของรัฐธรรมนูญและเป็นการบวชตามประเพณีนิยมแต่ในระหว่างมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจะใช้สิทธิในฐานะสมาชิกมิได้

(3) ไม่ชำระค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน

การลาออกตาม (1) ให้ถือว่าสมบูรณ์เมื่อได้ยื่นใบลาออกต่อนายทะเบียนสมาชิกหรือนายทะเบียนในกรณีที่ยื่นต่อนายทะเบียนให้นายทะเบียนแจ้งให้นายทะเบียนสมาชิกทราบโดยเร็ว

ในกรณีที่ข้อบังคับกำหนดให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามมติของพรรคการเมืองหากสมาชิกผู้นั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรข้อบังคับต้องกำหนดให้มติดังกล่าวมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น⁵¹

และต้องไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 98 บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ดิคาเสพติดให้โทษ

(2) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

⁵¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. มาตรา 24-27.

- (3) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ
- (4) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 96 (1) (2) หรือ (4)
- (5) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง
- (6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (7) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกตั้งเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (8) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (9) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (10) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิตนำเข้าสู่ออกหรือผู้ค้ากฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน
- (11) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง
- (12) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง
- (13) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (14) เป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงยังไม่เกินสองปี
- (15) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ
- (16) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- (17) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(18) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุตามมาตรา 144 หรือมาตรา 235 วรรคสาม⁵²

2.2 แนวคิดและหลักการ

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการกักเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย มีแนวคิดที่น่าสนใจที่อยู่เบื้องหลังการวินิจฉัย ที่น่าสนใจกล่าวคือ ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง ทฤษฎีชนกิจการเมือง และความเป็นนิติบุคคลเอกชนหรือมหาชนของพรรคการเมือง อันเป็นรากฐานของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังจะกล่าวต่อไปดังนี้

2.2.1 สถาบันทางการเมือง

แซมมูเอล พี. ฮันติงตัน (Samuel P. Huntington) อธิบายถึงความเป็นสถาบันทางการเมืองว่าควรประกอบไปด้วยปัจจัย 4 ประการ สามารถสรุปรายละเอียดความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง ได้ดังนี้

1) ความสามารถในการปรับตัวหรือมีความยืดหยุ่น (adaptability)

พรรคการเมืองที่มีความสามารถในการปรับตัวมาก จะเป็นพรรคการเมืองที่มีความสร้างสรรค์มากกว่าพรรคที่ปรับตัวได้น้อย พรรคการเมืองควรเตรียมตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงรอบด้าน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงกับพรรค ยังต้องปรับปรุงพรรคให้เป็นสถาบันที่เข้มแข็งมากขึ้น เนื่องจากพรรคการเมืองต้องพร้อมรับ ปัญหาที่เข้ามากระทบกับความมั่นคงของพรรค ทั้งจากภายนอก และภายในพรรค เช่น การเปลี่ยนแปลง กรรมการบริหารพรรคการเมืองรายบุคคล เป็นต้น อายุของพรรคการเมืองก็เป็นตัวบ่งชี้ความสามารถในการปรับตัวของพรรค ซึ่งอธิบายได้เป็น 3 ประการ คือ

(1) จากอายุการก่อตั้ง กล่าวคือ องค์กรที่ก่อตั้งมานานมีความเป็นสถาบันทางการเมืองสูง องค์กรนั้นอาจปรับตัวได้ให้เข้ากับสถานการณ์ สภาพแวดล้อม บริบทของสังคมการเมือง และเศรษฐกิจ ให้ดำรงอยู่ได้นาน หรืออย่างน้อยที่สุด ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

(2) วัดจากรุ่น พรรคการเมืองที่มีผู้นำเข้ามาในตำแหน่งทางการเมือง โดยวิธีอันชอบธรรมหลายรุ่น พรรคการเมืองนั้นจะมีความสามารถในการปรับตัวมากกว่าพรรคที่มีผู้นำน้อยรุ่น พรรคการเมืองที่สามารถขจัดปัญหาการเปลี่ยนผ่านอำนาจ จากรุ่นเก่าไปสู่อีกรุ่น แสดงให้เห็นถึงการสร้างสรรค์ของพรรค เป็นสิ่งบ่งชี้ได้ว่าเป็นพรรคการเมือง ที่มีความเป็นสถาบันการเมือง

(3) วัดจากเจ้าหน้าที่ เนื่องจากพรรคการเมือง เป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้น เพื่อทำหน้าที่ของพรรคในภารกิจประการใดประการหนึ่ง หากภารกิจดังกล่าวเสร็จสิ้นลง หากไม่มีภารกิจ

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 98.

ประการอื่นใดอีกต่อไป พรรคการเมืองนั้นคงถึงคราววสาน หากพรรคการเมืองใดปรับเปลี่ยนภารกิจหลักที่ไม่เข้ากับสภาพแวดล้อมและบริบทของสังคม โดยดำรงพรรคการเมืองไว้ได้ จะถือได้ว่าพรรคการเมืองดังกล่าว มีระดับความเป็นสถาบันมากขึ้นไปด้วย⁵³

2) ความซับซ้อน (complexity) พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีหน่วยงาน หรือสาขาของพรรค ทั้งอยู่ในรูปสายงาน โดยตรง และหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบเฉพาะด้าน ซึ่งพรรคการเมืองที่มีความซับซ้อนสูงจะพัฒนาศักยภาพของพรรครอบด้าน ทั้งยังคงรักษาคุณสมบัติอันเป็นเอกลักษณ์ของพรรคไม่ให้เสื่อมเสียไป เพราะพรรคการเมืองที่มีความซับซ้อนสูงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้หลากหลาย จะทำให้พรรคได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกพรรค และประชาชนมากขึ้นไปด้วย เท่ากับว่าพรรคการเมืองที่มีความซับซ้อนสูง เป็นพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันการเมืองสูงนั่นเอง จะเห็นได้ว่าการปรับบทบาทหน้าที่ของพรรคให้มีความซับซ้อนจะมีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของสาขาพรรคให้ซับซ้อนไปด้วย หากสาขาพรรคการเมืองเพิ่มบทบาทหน้าที่ขึ้น สาขาพรรคจะมีศักยภาพมากขึ้นอันเป็นผลดีต่อพรรคการเมืองนั้น ๆ อยากรู้ก็ดี หากมองจากภาพรวมแล้วสาขาพรรคการเมืองมักส่งเสริมความคล่องตัวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

3) ความมีอิสระ (autonomy) พรรคการเมืองที่มีความเป็นอิสระ จะไม่ถูกผูกมัดกับกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาทิ กลุ่มทหาร กลุ่มนักศึกษา กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น พรรคที่ถูกครอบงำจะปราศจากการแสดงออกโดยอิสระ และความคิดสร้างสรรค์

โดยที่ Huntington ได้ให้ข้อสังเกตว่า “องค์กรทางการเมืองที่อ่อนแอต่ออิทธิพลของการเมืองภายในสังคม มักอ่อนแอต่ออิทธิพลของการเมืองภายนอกสังคมด้วย องค์กรเหล่านี้จึงถูกรุกรานได้ง่ายจากหน่วยงาน กลุ่ม และแนวคิดต่าง ๆ จากระบบการเมืองอื่น ๆ ดังนั้น การทำรัฐประหารในระบบการเมืองที่มีการพัฒนาน้อยจึงง่ายแก่การจุดชนวน โดยกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่กลุ่มพรรคการเมืองที่ลักษณะเดียวกันนี้” กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ถูกครอบงำ จะถูกกลุ่มอำนาจ กลุ่มทุน หรือกลุ่มคนต่าง ๆ บงการพรรคได้โดยง่าย การที่พรรคการเมืองจดจ่อกับผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่ครอบงำพรรค พรรคจะขาดความคิดสร้างสรรค์ที่จะรับผิดชอบต่อสังคม ทำให้พรรคการเมืองไม่อาจยืนหยัดทัดทานกับกระแสต่อต้านจากสังคมได้ ในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองที่มีความเป็นอิสระจะสามารถประสานประโยชน์ของทุกกลุ่ม จากสิ่งที่มีอยู่อย่างจำกัด และแก้ไขทุกปัญหาให้กับทุกกลุ่มได้ ตามขั้นตอนระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน หัวหน้าพรรคการเมืองต้องเคยผ่านการทำหน้าที่

⁵³ อางอง บินศิริวานิช. (2561). ความเป็นสถาบันทางการเมือง ศึกษากรณีพรรคเพื่อไทยเปรียบเทียบกับพรรคกิจประชาชน. *วารสารรัฐศาสตร์*, 12 (27).

ในตำแหน่งที่มีบทบาท หน้าที่และอำนาจน้อย จนได้รับการคัดเลือกให้ทำหน้าที่ที่สำคัญมากขึ้น โดยลำดับ⁵⁴

4) ความเป็นปึกแผ่น (coherence) พรรคการเมืองที่รักษาความเป็นเอกภาพ ได้อย่างต่อเนื่อง จะสามารถสร้างสรรค์ความเป็นสถาบันทางการเมืองให้เพิ่มสูงขึ้นได้ ตามทฤษฎีแล้วพบว่า แม้ความเป็นอิสระจะป้องกันปัญหาการเข้าครอบงำพรรคการเมืองจากภายนอก แต่ความเป็นอิสระไม่อาจแก้ปัญหาคัดแย้งกันเองภายในพรรคการเมืองได้ทั้งหมด เมื่อพรรคการเมืองรับสมาชิกพรรคจากกลุ่มคนที่มีความหลากหลาย ความแตกต่างจะให้เกิดความไม่สอดคล้องกัน มีแนวโน้มทำให้ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันลดลง พรรคการเมืองจึงหลอมรวมสมาชิกพรรค ให้มีบุคลิกภาพ มีความรักสามัคคีในหมู่คณะ วินัย ศีลธรรมอันดี อันเป็นปัจจัยในการปกครองพรรคการเมืองตามแนวคิดความเป็นสถาบันทางการเมือง⁵⁵

2.2.2 ธนกิจการเมือง (Money Politics)

“ธนกิจการเมือง” มาจากคำว่า “Money Politics” และในบางครั้งยังใช้ในความหมายว่า “การเมืองแบบเงินตรา” หรือ “ธุรกิจการเมือง” เป็นต้น ทั้งนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้ให้ความหมายคำว่า “ธนกิจการเมือง” (Money Politics) ว่าเป็น กระบวนการที่นักการเมืองหรือนักธุรกิจใช้เงินตราไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการให้ตนเองได้รับการเลือกเป็นสมาชิกรัฐสภา ด้วยการซื้อเสียง หรือการร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มก้อนเพื่อเข้าถึงอำนาจ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อจัดตั้งคณะรัฐมนตรีที่สามารถดำเนินนโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตนเองหรือธุรกิจของพวกเขาทั้งในรูปแบบของการฟื้นฟูการลงทุนไปจนกระทั่งการหากำไรจากการได้รับค่าเช่าและรายได้จากค่าเช่าต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาต การสัมปทานหรือการอุดหนุน เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ได้รับกลับมาจะสูงกว่าภายใต้สภาวะของการแข่งขันปกติ นอกจากนี้ ยังมีการแสวงหาสินบนและการปรับใช้งบประมาณปกติเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ถึงที่สุดแล้ว ความมั่งคั่งและผลประโยชน์ที่ได้รับจากกิจกรรมเหล่านี้จะถูกนำกลับไปใช้ลงทุนในทางการเมืองเพื่อขยายเขตอำนาจของตนอีกต่อหนึ่ง กล่าวได้ว่า การเมืองในแนวนี้นี้โดยตัวมันเองจึงเป็นแต่เพียงธุรกิจ อันหมายถึงวิถีทางในการแสวงหารายได้เท่านั้น⁵⁶

ประเทศไทยมีกลุ่มทุน 2 กลุ่มที่พยายามเข้ามีส่วนผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน ได้แก่ กลุ่มนายทุนไทย และกลุ่มนายทุนต่างชาติ โดยกลุ่มทุนไทยจะแสดงพฤติกรรม

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁵ อางอง บิณศิริวานิช. อ่างแล้ว เจิงอรรถที่ 53.

⁵⁶ จูติกร สังข์แก้ว และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2563). *ธนกิจการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th>. [2563, 22 กรกฎาคม].

เพื่อสร้างประโยชน์แก่กลุ่มของตน 2 ประการคือ 1) สนับสนุนพรรคการเมืองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อาศัยกลไกในพรรคสร้างนโยบายที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มของตน 2) กลุ่มนายทุนที่ผันตัวเองเป็นนักการเมือง ผลักดันนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่ม จะพบว่า กลุ่มนายทุนประเภทแรกมีความเป็นมายาวนาน ดังคำกล่าวที่ว่า “ระบบจ่ายค่าน้ำร้อนน้ำชา” ให้แก่ข้าราชการ หรือกลุ่มเจ้าขุนมูลนายในอดีต แตกต่างกับในปัจจุบันที่พรรคการเมืองสามารถรับบริจาคเงิน อย่างเปิดเผยให้กับพรรคการเมือง ที่มีถูกต้องชอบธรรมมากกว่า ในปัจจุบันพฤติกรรมของนายทุนเปลี่ยนแปลงจากอดีตมาก นายทุนผันตัวเอง หรือส่งตัวแทนเข้าดำเนินการเอง ดังเห็นได้ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา มีจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่มีที่มาจากกลุ่มทุนนักธุรกิจชั้นนำของประเทศมากขึ้น กลุ่มชนกิจการเมืองในประเทศไทย ล้วนเกิดจากความสัมพันธ์ทางอำนาจเศรษฐกิจ และอำนาจทางการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกัน เป็นการรวมศูนย์อำนาจผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มผู้ปกครอง แสวงหาความมั่งคั่ง นักธุรกิจต้องการโอกาสจากกลุ่มการเมือง ในการสัมปทานผูกขาดใน โครงการสาธารณูปโภคพื้นฐาน ความได้เปรียบทางการค้า การลงทุน และยังมีความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมือง กลุ่มนักการเมืองที่ทำธุรกิจกับกลุ่มข้าราชการ เพื่อช่วงชิงอำนาจทางการเมือง และจัดสรรผลประโยชน์ที่เหนือกว่าแก่กันและกัน จนเกิดการทุจริต และประพฤติไม่ชอบ อันเนื่องมาจากความสัมพันธ์ดังกล่าว⁵⁷

ในช่วงแรกกลุ่มขุนนางมีบทบาทเกี่ยวข้องกับธุรกิจการเมือง เนื่องจากเป็นผู้ช่วยพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้มีการอาศัยโอกาสดังกล่าวในการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของชนชั้นปกครองที่มีเหนือราษฎร โดยทั่วไป ประชาชนทั่วไปไม่ว่าไพร่หรือทาส อยู่ในสังกัดของชนชั้นปกครอง และมีจำนวนหนึ่งที่อยู่ภายใต้กลุ่มทุนเงิน ในยุคนั้นอำนาจในการออกกฎระเบียบ หรือนโยบาย ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ กลุ่มขุนนางไม่ได้มีผลกระทบต่อการเมืองโดยตรง คงมีเพียงอาศัยนโยบาย ระเบียบ การบริหารราชการแผ่นดินต่าง ๆ จากพระมหากษัตริย์ให้เป็นประโยชน์แก่กลุ่มตนเท่านั้น กลุ่มทุนเงินยังไม่สามารถสร้างอิทธิพลทางการเมือง แต่ยังคงมีบทบาททางเศรษฐกิจโดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มขุนนาง แม้ภายหลังจะมีระบบเจ้าภาษีนายอากร ที่ให้อำนาจขุนนางและกลุ่มทุนเงินในการเรียกเก็บภาษีจากประชาชนได้โดยอิสระ มีผลให้กลุ่มทุนเงินและกลุ่มขุนนางมีช่องทางในการแสวงหาประโยชน์เพิ่มขึ้นจนเกิดเป็นระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดรายได้ หรือมีการทำการค้าผูกขาดในสินค้าบางประเภทเท่านั้น ยังไม่มีอิทธิพลต่อระบบการเมือง จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

⁵⁷ บุญสม เกษะประดิษฐ์. (2555). *เอกสารประกอบการเผยแพร่องค์ความรู้เรื่อง “รู้ทันนวัตกรรมคอร์รัปชัน”*. วันที่ 23 สิงหาคม 2555 โครงการปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.

เป็นผลให้อำนาจทางการเมืองอยู่ที่อิทธิพลของคณะราษฎร มีการประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม และการสร้างทุนนิยมโดยรัฐ(State Capitalism) นโยบายดังกล่าวทำให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มคณะราษฎร ในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ส่งสมาชิกเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ มีการใช้อิทธิพลการเมืองอำนวยความสะดวกในทางเศรษฐกิจ⁵⁸

2.2.3 ความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมืองไทย

ลักษณะการเมืองในประเทศไทย เป็นประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมาย เป็นองค์กรกลุ่มมีสมาชิกรัฐสภา มีบทบาทในการประชุมและมีมติโดยใช้เสียงข้างมาก จึงเกิดการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจหรือคัดค้าน ร่างกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของกลุ่มคน พรรคการเมืองไทย มีลักษณะเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง โดยลักษณะเด่นของสมาคม คือ การตกลงกันเพื่อเข้าร่วมกลุ่ม โดยไม่มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งเดิมทีพรรคการเมืองไทยเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต่างมีแนวคิดว่ามีพื้นฐานจากสมาคม การควบคุมดูแลพรรคการเมือง (Regulate) โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญในเรื่องเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เรื่อยมา การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และมีหลักการให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองเรื่อยมาจนถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการควบคุมกำหนดลักษณะของพรรคการเมือง พรรคการเมืองไทยเป็นนิติบุคคล โดยการจดทะเบียน เป็นนิติบุคคลเอกชน นิติสัมพันธ์กับพรรคการเมืองตลอดจนหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่จะใช้กับพรรคการเมืองย่อมเป็นกฎหมายเอกชน มีเพียงความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เป็นหน้าที่เฉพาะของพรรคการเมืองจะต้องใช้นิติวิธีของกฎหมายมหาชน อาทิ การส่งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ⁵⁹

จะเห็นได้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 บังคับให้พรรคการเมืองทุกพรรคต้องผ่านกระบวนการจดทะเบียนพรรคการเมือง มีผลให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลจากความหมาย องค์ประกอบของพรรคการเมืองที่กล่าวมาในบทก่อน ๆ เกิดจากการรวมตัวของบุคคลอื่นเป็นลักษณะสำคัญของนิติบุคคลเอกชน ซึ่งผลจากการเป็นนิติบุคคลเอกชนดังกล่าวเป็นที่ชัดเจนว่าพรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลมหาชน อันเนื่องมาจากไม่ได้ถูกจัดตั้ง

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹ วันรัฐงามนิยม. (2559). *สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทน : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ขึ้นจากการตรากฎหมายจัดตั้งพรรคการเมือง ไม่ใช่องค์กรของรัฐ การใช้และการตีความนิติสัมพันธ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองจึงต้องพิจารณาจากฐานความเป็นนิติบุคคลเอกชน⁶⁰

1) ความแตกต่างระหว่างนิติบุคคลเอกชน กับนิติบุคคลมหาชน

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายหลักความเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนต้องเป็นนิติบุคคล ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน ซึ่งตามกฎหมายไทย ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมือง อื่น ๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัด องค์กรต่าง ๆ แห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนา นอกจากนี้ ยังมีองค์กรมหาชนอิสระซึ่งดำเนินงานบางอย่างที่กฎหมายบัญญัติให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางเทคนิค เช่น การรถไฟ เป็นต้น ในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมี 3 ประเภท ได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาลโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างจากนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนในสาระสำคัญดังนี้

(1) ความแตกต่างในด้านการจัดตั้งและการยุบเลิก

นิติบุคคลมหาชนจะมีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เช่น กระทรวง กรม จังหวัด ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เทศบาล ต้องมีพระราชกฤษฎีกา ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเพียงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎหมาย อาทิ จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายก็มีผลเป็นการจัดตั้ง ส่วนการยุบเลิกนิติบุคคลมหาชนต้องมีกฎหมายยุบเลิกโดยเฉพาะ ไม่อาจใช้นิติวิธีของกฎหมายเอกชนยื่นคำร้องของยุบเลิกพรรคการเมือง

(2) ความแตกต่างในด้านฐานะ

นิติบุคคลมหาชนจะมีฐานะหน้าที่และอำนาจต่างกัน ถ้าในระดับไม่เท่ากัน อาทิ กระทรวง ก็จะมีอำนาจมากกว่ากรม เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้งว่าจะให้อำนาจมากน้อยเพียงใด ในขณะที่นิติบุคคลเอกชนจะมีฐานะเสมอภาคกันตามกฎหมาย บริษัทหรือสมาคม มิได้มีเอกสิทธิ์ตามกฎหมายมากกว่าบริษัทหรือสมาคมอื่น

(3) ความแตกต่างในด้านอำนาจพิเศษบางประการ

นิติบุคคลมหาชนจะดำรงไว้ซึ่งอำนาจมหาชน ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่มีเหนือกว่าปัจเจกชน อาทิ การเกณฑ์ทหาร การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การเรียกเก็บภาษีอากร เป็นต้น ซึ่งนิติบุคคลเอกชนไม่มีอำนาจข้างต้น⁶¹

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁶¹ ประยูร กาญจนกุล. (2537). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 132-140.

2) ผลของการแบ่งแยกนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชน

การแบ่งนิติบุคคลเป็นนิติบุคคลเอกชน และนิติบุคคลมหาชน มีความแตกต่างกันกับกฎหมายแต่ละประเทศ ในบางนิติบุคคลมีภารกิจทั้งกฎหมายเอกชนและมหาชน การแบ่งแยกนิติบุคคลเอกชน มหาชนทำให้เข้าใจลักษณะสิทธิและหน้าที่ กล่าวคือ

นิติบุคคลเอกชน หรือ บัณฑิตบุคคล เป็นผู้ทรงสิทธิตามระบบกฎหมาย ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เอกชนเป็นผู้ทรงสิทธิทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Right) หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (Grundrecht) เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีต่ออำนาจมหาชนของรัฐ เป็นอำนาจของปัจเจกบุคคลในอันที่จะป้องกันตนจากการล่วงละเมิดของรัฐ⁶²

นิติบุคคลมหาชน มีลักษณะเป็น องค์กรของรัฐ เป็นหน่วยงานมีกฎหมายจัดตั้งให้ปฏิบัติการกิจของรัฐ มีองค์กรเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ได้รับแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานนั้น เพื่อปฏิบัติการกิจขององค์กร การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำของรัฐเองโดยตรง กล่าวคือบุคคลธรรมดาที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ขององค์กรไม่ได้ทำในนามตนเอง แต่กระทำในนามของรัฐ จึงไม่ได้มีผลผูกพันตัวเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว แต่มีผลผูกพันกับรัฐ⁶³

สำหรับนิติบุคคลมหาชน มีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่สัมพันธ์กับเอกชน โดยหลักแล้วนิติบุคคลมหาชนไม่อาจทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เว้นแต่สิทธิทางรัฐธรรมนูญที่ระบบกฎหมายให้นิติบุคคลเป็นผู้ทรงสิทธิ โดยสภาพ และองค์กรของรัฐตลอดจนนิติบุคคลอื่นต้องเคารพ อาทิ เสรีภาพในทางวิชาการของมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน ที่องค์กรภาครัฐต้องเคารพ เช่น สิทธิและเสรีภาพทางวิชาการ⁶⁴

จะเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายไทยบังคับให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียน พรรคการเมืองจึงเป็นนิติบุคคลซึ่งย่อมมีสภาพบุคคล เมื่อพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลซึ่งเป็นลักษณะขององค์การเอกชน การจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองและได้สภาพบุคคลเป็น นิติบุคคลความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวย่อมเป็น “นิติบุคคลเอกชน” เมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน

⁶² วันรัฐ งามนิม. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 59. หน้า 32. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2556). ผลผูกพันของสิทธิทางรัฐธรรมนูญ. *วารสารนิติศาสตร์*, 4 (42), หน้า 970 – 971.

⁶³ วันรัฐ งามนิม. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 59. หน้า 32. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 106-107.

⁶⁴ วันรัฐ งามนิม. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 59. หน้า 32. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 63. หน้า 106-107.

นิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมืองนั้น โดยหลักย่อมเป็นกฎหมายเอกชน เว้นแต่เป็นความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองในทางการเมือง การปกครองที่จะเป็นแผนกฎหมายมหาชน เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ หน้า 19 พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายใดจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยเฉพาะ กับทั้งพรรคการเมืองในแต่ละพรรคมีความเสมอภาค มีความสามารถในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในสนามต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกัน จึงไม่พบว่ามีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ตามนิยามส่วนใหญ่เท่าใดนัก⁶⁵

ประกอบกับเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563 คณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน 36 ท่าน ได้แสดงข้อสังเกต และความคิดเห็นต่อจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง มีใจความว่า พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลมหาชนจึงสามารถกู้ยืมเงินได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนพรรคการเมืองใดไว้ จะมีผลให้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว และยังคงมีสิทธิหน้าที่ในฐานะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 65 และมาตรา 66 แม้มาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะมีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ให้อำนาจตามกฎหมายมหาชนไว้แต่ประการใด⁶⁶

โดยในทางวิชาการ องค์กรใดจะเป็นนิติบุคคลมหาชนหรือไม่ พิจารณาจากหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ 1) พิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคลว่าจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนหรือไม่ พิจารณาว่าเกิดขึ้นจากการออกพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาหรือไม่ 2) พิจารณาว่าเป็นองค์ที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวอันมีอำนาจเหนือกว่าหรือไม่ 3) นิติบุคคลนั้นดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ โดยองค์นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนต้องมีองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสาม

⁶⁵ วันรัฐ งามนิม. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 59. หน้า 33. อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 995.

⁶⁶ สำนักข่าวอิสรา. (2563). *36 คณาจารย์นิติฯ มธ.: พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชน กู้ยืมได้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.isranews.org/isranews-article/85905-open00-85905.html>. [2564, 11 กรกฎาคม].

หลักเกณฑ์ เมื่อพิเคราะห์คุณสมบัติแล้ว เห็นว่า ตามลักษณะพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ปรากฏว่ากฎหมายให้อำนาจแก่พรรคการเมืองในการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะเหนือกว่าหรืออำนาจฝ่ายเดียว ในทางตรงข้ามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีเนื้อหาควบคุมพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแต่เพียงเท่านั้น กฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ที่ควบคุมการดำเนินงานของบริษัทมหาชนจำกัด ไม่ปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวให้อำนาจมหาชนแก่บริษัทมหาชนจำกัดแต่อย่างใด ประการต่อมาพรรคการเมืองไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐ หรืออำนาจมหาชนโดยตรง เพียงแต่ทำหน้าที่รวบรวมและก่อตั้งตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพื่อโอกาสในการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนเท่านั้น และเมื่อพิจารณาต่อไปพบว่าพรรคการเมืองไม่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง เพียงนำเสนอนโยบายและทำกิจกรรมทางการเมืองเพื่อหาโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้ง เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ผู้ได้รับการเลือกตั้งจึงจะมีโอกาสไปใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะต่อไป⁶⁷

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ทั้งสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส พรรคการเมืองในประเทศดังกล่าวต่างมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน สรุปได้ว่าคณาจารย์คณะนิติศาสตร์เห็นว่า การที่พรรคการเมืองได้รับอนุญาตให้จดทะเบียน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนในลักษณะเดียวกับสมาคม มูลนิธิ หรือแม้แต่บริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัทรัฐวิสาหกิจที่แม้ว่ารัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดหรือถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ได้ส่งผลให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนที่ใช้อำนาจมหาชน โดยเป็นไปตามหลักทฤษฎีกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด อันเป็นบรรทัดฐานในระบบกฎหมายไทยเสมอมา อันสอดคล้องกับกฎหมายสากล พรรคการเมืองจึงสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างเดียวกับนิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชน จึงสามารถกู้ยืมเงินอย่างเดียวกับนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติบุคคลมีความสามารถ และเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาด้วยความสมัครใจ ภายใต้กฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ดังนั้นคณาจารย์นิติศาสตร์จึงไม่เห็นด้วยกับความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า เมื่อ

⁶⁷ สำนักข่าวอิสรา. (2563). *36 คณาจารย์นิติฯ มธ.: พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชน กู้ยืมได้*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.isranews.org/isranews-article/85905-open00-85905.html>. [2564, 11 กรกฎาคม].

ไม่มีกฎหมายอนุญาตให้พรรคการเมืองกู้เงินได้ เงินกู้้นั้นจึงเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าพรรคการเมือง พ.ศ. 2560⁶⁸

สรุป

พรรคการเมือง คือกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เป็นตัวกลางระหว่างผู้ใช้อำนาจและประชาชน พรรคการเมืองจึงต้องดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และหน้าที่ต่าง ๆ ตามเงื่อนไขทางกฎหมาย ทั้งรายจ่ายนอกสมัยการเลือกตั้ง ได้แก่ ค่าเช่าที่ทำการพรรค และที่ทำการสาขาพรรค ค่าเงินเดือนบุคลากร ค่าใช้จ่ายในสำนักงาน เป็นต้น รายจ่ายในสมัยเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องพยายามจูงใจประชาชนให้มอบความไว้วางใจแก่ตน ทั้งยังต้องจัดกิจกรรมให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชนให้มีความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 23

ในต่างประเทศ รายได้พรรคการเมืองที่มาจากค่าบำรุงพรรค ค่าสมัครสมาชิกพรรค เป็นเงินเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถที่จะนำมาขยายสาขาพรรค และรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ด้วยเหตุผลนี้พรรคการเมืองในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือญี่ปุ่น ต่างต้องพึ่งพากลุ่มนายทุนนักธุรกิจ เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ทั้งในปัจจุบันมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินมากขึ้นตามเงื่อนไขในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งผู้สมัคร อาทิ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 47 ที่มีใจความว่า พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น จากการศึกษาพบว่าสาขาพรรคการเมืองต้องมียอดประกอบหลักๆคือ มีพื้นที่รับผิดชอบ มีสมาชิกจำนวนตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป โดยสมาชิกต้องมีภูมิลำเนาในพื้นที่ดังกล่าว มีกรรมการสาขาพรรคการเมือง โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 145 มีใจความว่าในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ หากพรรคการเมืองใดได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไว้แล้วในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 90 ยังมีใจความว่า

⁶⁸ สำนักข่าวอิสรา. (2563). *36 คณาจารย์นิติฯ มธ.: พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชน กู้ยืมได้.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.isranews.org/isranews-article/85905-open00-85905.html>. [2564, 11 กรกฎาคม].

พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้

จะเห็นได้ว่าการที่พรรคการเมืองจะสามารถทำหน้าที่ของตนในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับประเทศ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อต่างต้องได้รับการดำเนินการจากพรรคการเมืองดังนี้ การเข้าเป็นสมาชิกพรรค การคัดเลือกผู้สมัครโดยตัวการพรรคการเมืองประจำจังหวัด ตัดประกาศที่ทำการสาขาพรรค การพิจารณาโดยคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัคร ส่งผู้สมัคร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพรรค พรรคการเมืองจึงต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายพรรคการเมืองส่วนกลางที่เป็นศูนย์กลางการประสานงาน และให้ความช่วยเหลือสมาชิก ในส่วนต่าง ๆ ของพรรค ค่าสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกพรรคบางท่าน ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในปัจจุบันดังกล่าวมาข้างต้น พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก การระดมทุนจากกลุ่มทุนจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากในการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ดี การระดมทุนจากกลุ่มทุนอาจก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรม ในการบงการพรรคการเมืองที่มีจุดมุ่งหมายในการเป็นรัฐบาลจากความเห็นชอบของประชาชน กลายเป็นสนองความต้องการของกลุ่มทุน การกู้ยืมเงินเป็นเพียงทางรอดสำหรับความต้องการเงิน ในเวลาจำกัดดังกล่าว เพราะการกู้ยืมเงินต่างจากการให้เปล่า หากมีการชำระ และมีความเป็นไปได้ในการชำระเงินดังกล่าวจริง