

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไทย

จากการศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมาย และบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายของประเทศไทย และสหรัฐอเมริกาว่าด้วยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองแล้วนั้น พบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังไม่มีบทบัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้สะดวก ทันต่อเหตุการณ์ได้อย่างแท้จริงและยังมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย ดังนี้

#### 4.1 ควรมีบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า การกู้ยืมเงินสำหรับพรรคการเมืองมีได้หรือไม่ เพียงใด

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 วรรคหนึ่ง พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ (3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง (5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค (6) เงินอุดหนุนจากกองทุน (7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง จากการศึกษาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังไม่มีบทบัญญัติโดยตรง จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ฉบับลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงตีความว่า “จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าว จึงเห็นว่า การที่นายชนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ให้กู้ยืมเงินแก่ผู้ถูกร้องเป็นการบริจาคเงิน”<sup>1</sup>

ปัญหาของการไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ ส่งผลให้เกิดประเด็นถกเถียงขึ้นในสังคม ในการดำเนินคดีกับพรรคอนาคตใหม่ ดังเช่น นายปิยบุตร แสงกนกกุล อดีตเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ มีความเห็นว่า “กกด. วินิจฉัยโดยไม่ได้ใช้บรรทัดฐาน

<sup>1</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ฉบับลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563.

เท่าเทียมกัน หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าพรรคการเมืองกู้เงิน ไม่ผิด ก็ไม่ผิดกันทั้งหมดทุกพรรคการเมือง รวมทั้งพรรคอนาคตใหม่ ตนเองยืนยันมาโดยตลอดว่า กฎหมายปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้เงินและพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน หากจะห้ามพรรคการเมืองกระทำการใด ก็ต้องมีกฎหมายเขียนเอาไว้ หากกฎหมายไม่ได้ห้ามอย่างชัดเจน แสดงว่าเป็นเสรีภาพของพรรคการเมืองที่สามารถเลือกที่จะกระทำการใดก็ได้ ทุกพรรคการเมืองสามารถกู้เงินได้และจะกู้เงินเท่าไรก็ได้”<sup>2</sup>

ซึ่ง พ.ต.อ.จรุงวิทย์ ภุมมา เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เห็นชอบตามที่สำนักงานเสนอให้มีการยุติเรื่องตรวจสอบกรณีนายศรีสุวรรณ จรรยา เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ขอให้ตรวจสอบว่า พรรคการเมืองจำนวน 31 พรรคการเมือง มีการกู้ยืมเงินมาใช้ในกิจการของพรรคการเมือง เป็นการกระทำหรือนิติกรรมที่ขัดหรือแย้งต่อ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งมีโทษยุบพรรค เช่นเดียวกับที่มีการยุบ “พรรคอนาคตใหม่” หรือไม่ ทั้งนี้ จากผลการตรวจสอบงบการเงิน ทั้ง 31 พรรคการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2560 - 2562 ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่าทุกพรรค มีการกู้ยืมเงินหรือยืมเงินทรงแจ้งดังกล่าว จากหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคฯ ไม่เกิน 10 ล้านบาท/คน/พรรค/ปี ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยไว้ในคดียุบพรรคอนาคตใหม่ จึงถือว่าการกู้ยืมเงินดังกล่าวของทั้ง 31 พรรค ไม่เข้าข่ายผิดกฎหมาย<sup>3</sup>

จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น เห็นว่าควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสามารถทำได้หรือไม่ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งพรรคการเมือง เพียงแต่เกิดขึ้นโดยการจดทะเบียน สามารถล้มละลายได้ สามารถเป็นหนี้ได้ มีลักษณะเป็นนิติบุคคลเอกชน มีเพียงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ฉบับลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ที่ระบุว่าพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลมหาชน มีรายได้เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เมื่อพรรคการเมืองมีหนี้ได้ ล้มละลายได้ พรรคการเมืองควรกู้ยืมเงินได้

<sup>2</sup> คมชัดลึก. (2563). *อะไรคือความจริง พรรคการเมืองกู้เงินไม่ได้มีแต่ อนาคตใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.komchadluek.net/news/scoop/444539>. [2563, 23 ธันวาคม].

<sup>3</sup> คมชัดลึก. (2563). *อะไรคือความจริง พรรคการเมืองกู้เงินไม่ได้มีแต่ อนาคตใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.komchadluek.net/news/scoop/444539>. [2563, 23 ธันวาคม].

## 4.2 กฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายในประเทศไทยหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 45 วางหลักว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 45 วรรคสอง “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนด ให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบาย และการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมือง กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง” จะเห็นได้ว่าจากหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีธุรกิจการเมืองธนกิจการเมือง (Money Politics) ซึ่งหลักการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อป้องกันกลุ่มเข้ามาใช้อำนาจบงการพรรคการเมือง ในลักษณะของนายทุนพรรค นำมาซึ่งการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตน หรือกลุ่มผลประโยชน์ของตน จนเป็นผลร้ายต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ต้องรักษาประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

ขณะที่ ในสหรัฐอเมริกา มีการบัญญัติกฎหมาย the Federal Election Campaign Act (FECA, or Act) มีกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ไว้ชัดเจนมีหลักว่า การกู้ยืมเงินจากบุคคล หรือคณะบุคคล แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ทั้งนี้ ไปจนกว่ามันจะถูกชำระ ในการชำระแบบเต็มจำนวน หนึ่งดังกล่าวจะไม่ถูกนับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง ของเพดานเงินสนับสนุนทางการเมือง ไม่รวมถึงหนึ่งอื่น ๆ หนึ่งเงินกู้ธนาคารไม่ถูกพิจารณาเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ถ้ามันเป็นธุรกรรมตามปกติ และเป็นที่น่าอนว่ามันจะถูกชำระได้... พรรคการเมืองสามารถกู้เงินต่อคณะกรรมการบริหารพรรค จากเงินส่วนตัวของพวกเขา เงินกู้ที่ถูกพิจารณาเป็นรูปแบบเงินบริจาค แก่พรรค เงินกู้ที่คณะกรรมการบริหารพรรครับไว้ ต้องถูกรายงานเป็นรายการ ๆ และต่อเนื่อง ไปจนกว่าจะชำระครบถ้วน<sup>4</sup> แต่อย่างไรก็ดี ในกฎหมายการเลือกตั้งกลางสหรัฐอเมริกา ก็มีบทบัญญัติที่มีใจความ ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการทางการเมืองยอมรับการบริจาคหรือรายจ่ายใด ๆ ที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของ 11 CFR ส่วนที่ 110 โดยรู้เท่าทัน ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของคณะกรรมการการเมืองยอมรับการบริจาคเพื่อประโยชน์หรือการใช้ของ

<sup>4</sup> Federal Election Commission. (2021). *Handling party loans, debts and advances*. (Online). Available: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances>. [2021, December 13].

ผู้สมัครโดยรู้เท่าทัน ค่าใช้จ่ายใด ๆ ในนามของผู้สมัครซึ่งเป็นการละเมิดข้อ จำกัด ที่กำหนดไว้สำหรับการบริจาคและค่าใช้จ่ายภายใต้ส่วนนี้ 110<sup>5</sup> ซึ่งกฎหมายดังกล่าวรวมถึงการฝ่าฝืนข้อจำกัดในการบริจาค (contribution limit) ด้วย อันเป็นผลมาจากแนวคิดที่ป้องกันพรรคการเมืองไม่ให้ถูกบงการจากบุคคล หรือกลุ่มทุนใดกลุ่มหนึ่งเพียงเท่านั้น

ทั้งประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาต่างยอมรับการจำกัดเงินสนับสนุนทางการเมืองหรือการจำกัดวงเงินการบริจาค หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

#### 4.3 การตีความเงินที่ได้มาโดยรู้ หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ผลของการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวคือ จะเป็นเหตุให้ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค ตลอดไปจนถึงเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น ตามมาตรา 92 และมาตรา 94 หากไม่ใช้การรับเงินตามมาตรา 72 เป็นเพียงการรับบริจาคเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 66 พรรคสองจะมีโทษไม่ถึงขั้นยุบพรรค

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้โดยตรง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า การกู้ยืมเงิน เป็นเงินบริจาคตามกฎหมายดังกล่าว ผลที่ตามมาคือเมื่อเงินบริจาดังกล่าวเกินมากกว่าจำนวนที่กฎหมายอนุญาตให้รับบริจาคไว้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าเงินจำนวนที่รับบริจาคเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 66 พรรคสอง ประกอบมาตรา 67 เห็นว่าทรัพย์สินตามมาตรา 72 ต้องมีที่มาจากการกระทำความผิดมูลฐานมาก่อนเพื่อป้องกันพรรคการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จากบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่มีความประพฤติมิชอบ เพื่อให้ตนเข้ามามีอิทธิพลครอบงำ บงการพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่ตนกับพวกหากพิจารณาว่าการบริจาคเงินเกิน 10 ล้านบาท เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 66 แล้วถือว่าผู้รับบริจาคเงินดังกล่าวรู้ หรือควรจะรู้ว่าที่มาไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 66

<sup>5</sup> Federal Election Commission. (2021). *Handling party loans, debts and advances*. (Online). Available: <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances>. [2021, December 13].

อันบทเฉพาะของการรับเงิน เกินกว่า 10 ล้านดอลลาร์แทบจะไม่มีที่ใช้ คงใช้แต่มาตรา 72 ครอบคลุมไปเสียหมด ดังความเห็นส่วนตัวของนายทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

#### 4.4 โทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการบริจาคเงินเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

มาตรา 66 บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง มีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินพรรคหนึ่งมิได้

มาตรา 124 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 66 พรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งสั่งการหรือรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นด้วย

มาตรา 125 พรรคการเมืองใดรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 พรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 66 ตกเป็นของกองทุน

จะเห็นได้ว่าหากเป็นการรับบริจาคเงินที่ฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 66 ตกเป็นของกองทุน

ในสหรัฐอเมริกาเคยมีคดีขึ้นสู่ศาล อันมีเหตุเนื่องมาจากการบริจาคเงินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายอนุญาต ดังเช่น คดี FEC v. Democratic Senatorial Campaign Committee (95-2881) ศาลแขวงจอร์เจียเหนือ เขตแอตแลนตา มีคำพิพากษาให้คณะกรรมการณรงค์หาเสียงของ

วุฒิสมาชิกพรรคเดโมแครต (DSCC) ละเมิดกฎหมายการณรงค์หาเสียงการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งศาลตัดสินลงโทษปรับแต่เพียงเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า ตามกฎหมายประเทศไทยมีโทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการบริจาคเงิน สูงกว่ากฎหมายสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยควรมีขั้นตอนการประนีประนอมก่อนนำคดีสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะพรรคการเมืองอาจสามารถชำระเงินผู้ดังกล่าวได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม トラบใดที่ปัญหาทางการเงินของพรรคการเมืองในช่วงสมัยเลือกตั้งยังอยู่ พรรคการเมืองต้องหาแหล่งเงินทุน การกู้ยืมเงินเป็นวิธีที่พรรคการเมืองประเทศต่าง ๆ ใช้และยังคงได้รับการยอมรับ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขพรรคการเมืองอาจหลีกเลี่ยงวิธีการตามกฎหมาย เพื่อให้ได้รับเงินทุนดังกล่าวจนนำสู่การมีนายทุนบงการพรรคการเมืองต่อไป