

ปัญหากฎหมายการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไทย
LEGAL PROBLEMS ON MONEY LOANING
OF THAI POLITICAL PARTIES

กัญญา สิริบรรพิตพัฒน์**
ศุภชัย บุญฤทธิ์***

1. บทนำ

พรรคการเมือง เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยคณะบุคคลที่รวมตัวกัน มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นองค์กร ในอันที่จะมีความตกลงกันเกี่ยวกับเรื่องอำนาจปกครอง การมีและการเสนอนโยบายของพรรคเพื่อประชาชน ซึ่งแนวทางของพรรคการเมืองมักจะตกลงกันในทิศทางกว้าง ๆ และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2560¹ ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็น สถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่สำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นพาหนะ (Vehicle) ทำหน้าที่ขับเคลื่อน “วิถีชีวิตทางการเมือง” ของประเทศ นอกจากนั้นพรรคการเมืองยังทำหน้าที่หลักสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ “การเปลี่ยนตำแหน่งในการบริหารประเทศอย่างสันติ” และมีอิทธิพลในการ “ควบคุมบงการ” หรือ “โน้มน้าว” ให้รัฐบาลกำหนดแผนนโยบายของประเทศ จึงสามารถกล่าวได้ว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสมัยปัจจุบัน “พรรคการเมืองได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง”² ในประเทศไทย พรรคการเมืองในยุคแรก ๆ นั้นไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ รายได้ของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากค่าสมาชิก หรือค่าบำรุง เพราะในทางปฏิบัติ ผู้ให้เงินสนับสนุนกิจการของพรรคการเมืองจะได้แก่ สมาชิกผู้ก่อตั้งพรรคที่มีอำนาจในทางการเงิน ที่อยู่ในระดับผู้บริหารพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและผูกพันอยู่กับบุคคลในระดับผู้บริหาร ของพรรคหรือกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น อำนาจของพรรคจึงขึ้นอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่เป็นผู้ให้เงินอุดหนุน พรรคการเมืองขาดความเป็นองค์กรของมหาชน ทั้งนี้ กิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญของพรรค คือ

**ผู้ร่วมดำเนินการจัดทำสารนิพนธ์และที่ปรึกษาสารนิพนธ์

***นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

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

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

การส่งสมาชิกพรรคลงสมัคร รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ช่วยเหลือผู้รับสนับสนุนสมัครรับเลือกตั้งรณรงค์หาเสียง ได้แก่ การให้ การสนับสนุนในเรื่องการเงิน หรือวัสดุอุปกรณ์เพื่อการหาเสียง การสนับสนุนก็มักจะไม่พอเพียง ต่อการหาเสียง ผู้สมัครจึงต้องชวนขวดยาทาทางช่วยเหลือตนเอง เช่น ใช้เงินส่วนตัว หรือหาจาก แหล่งสนับสนุนต่าง ๆ ส่วนนี้เองที่ทำให้ผู้สมัครกับผู้สนับสนุนทางการเงินมีพันธะเงื่อนไขต่อกัน และ หากผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเข้าไปในสภาแล้ว ผู้สมัครก็ย่อมฟังเสียงผู้ที่ทำให้การสนับสนุนตนเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากเป็นผู้อุปถัมภ์ สภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้พรรคตั้งอยู่บนพื้นฐานที่อ่อนแอ เพราะกลุ่ม นายทุนผู้ให้เงินสนับสนุนเป็นผู้ที่มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้พรรคจะได้รับ ส.ส ของตนแล้ว พรรคยังคงต้องมีค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค เพราะเฉพาะนั้น เงินทุนจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้าขาดเงินแล้วพรรคย่อมอยู่ได้ลำบาก เนื่องจากการดำเนินการทางการเมืองต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการค้นคว้า เป็นต้น จึงทำให้เปิดช่องในธุรกิจการเมืองเข้ามาครอบงำพรรคการเมืองได้ง่าย ทำให้พรรคการเมืองไม่มีโครงสร้างมั่นคง และมีได้เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การให้เงินสนับสนุนอย่างมีขอบเขต มีกฎเกณฑ์และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะส่งเสริมความเข้มแข็งหรือความเป็นสถาบัน ของพรรคและสร้างความเสมอภาคให้กับพรรคการเมืองและนักการเมือง³

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

1) ควรมีบทบัญญัติให้ชัดเจนว่า การกู้ยืมเงินสำหรับพรรคการเมืองมีได้หรือไม่ เพียงใด

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 วรรคหนึ่ง พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้(1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง (2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ (3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัด

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

กิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง (5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค (6) เงินอุดหนุนจากกองทุน (7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง จากการศึกษาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังไม่มีบทบัญญัติโดยตรง จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงตีความว่า “จากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานดังกล่าว จึงเห็นว่า การที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ให้กู้ยืมเงินแก่ผู้ถูกร้องเป็นการบริจาคเงิน”⁴

ปัญหาของการไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ ส่งผลให้เกิดประเด็นถกเถียงขึ้นในสังคม ในการดำเนินคดีกับพรรคอนาคตใหม่ ดังเช่น นายปิยนุตร แสงกนกกุล อดีตเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ มีความเห็นว่า “กกต. วินิจฉัยโดยไม่ได้ใช้บรรทัดฐานเท่าเทียมกัน หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าพรรคการเมืองกู้เงิน ไม่ผิด ก็ไม่ผิดกันทั้งหมดทุกพรรคการเมือง รวมทั้งพรรคอนาคตใหม่ ตนเองยืนยันมาโดยตลอดว่า กฎหมายปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติใดห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้เงินและพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน หากจะห้ามพรรคการเมืองกระทำการใดก็ต้องมีกฎหมายเขียนเอาไว้ หากกฎหมายไม่ได้ห้ามอย่างชัดเจน แสดงว่าเป็นเสรีภาพของพรรคการเมืองที่สามารถเลือกที่จะกระทำการใดก็ได้ ทุกพรรคการเมืองสามารถกู้เงินได้และจะกู้เงินเท่าไรก็ได้”⁵

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 จากผลการตรวจสอบงบการเงินทั้ง 31 พรรคการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2560 - 2562 ของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่าทุกพรรคมีการกู้ยืมเงินหรือยืมเงินตรงจ่ายดังกล่าว จากหัวหน้าพรรค กรรมการบริหาร พรรคฯ ไม่เกิน 10 ล้านบาท/คน/พรรค/ปี ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่

⁴ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563.

⁵ คมชัดลึก. (2563). *อะไรคือความจริง พรรคการเมืองกู้เงินไม่ได้มีแต่ อนาคตใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.komchadluek.net/news/scoop/444539>. [2563, 23 ธันวาคม].

เคยวินิจฉัยไว้ในคดียุบพรรคอนาคตใหม่ จึงถือว่าการกู้ยืมเงินดังกล่าวของทั้ง 31 พรรค ไม่เข้าข่าย ผิดกฎหมาย⁶

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

2) กฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายในประเทศเสรีประชาธิปไตยหรือไม่

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

ขณะที่ในสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมาย the Federal Election Campaign Act (FECA, or Act) มีกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้ชัดเจนมีหลักว่า การกู้ยืมเงินจากบุคคล หรือคณะบุคคล แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ทั้งนี้ ไปจนกว่ามันจะถูกชำระ ในการชำระแบบเต็ม

⁶ คมชัดลึก. (2563). *อะไรคือความจริง พรรคการเมืองกู้เงินไม่ได้มีแต่ อนาคตใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.komchadluek.net/news/scoop/444539>. [2563, 23 ธันวาคม].

จำนวน หนี้ดังกล่าวจะไม่ถูกนับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง ของเพดานเงินสนับสนุนทางการเมือง ไม่รวมถึงหนี้อื่น ๆ หนี้เงินกู้ธนาคารไม่ถูกพิจารณาเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ถ้ามันเป็นธุรกรรมตามปกติ และเป็นที่น่าพอใจว่ามันจะถูกชำระได้... พรรคการเมืองสามารถกู้เงินต่อคณะกรรมการบริหารพรรค จากเงินส่วนตัวของพวกเขา เงินกู้ที่ถูกพิจารณาเป็นรูปแบบเงินบริจาค แก่พรรค เงินกู้ที่คณะกรรมการบริหารพรรครับไว้ ต้องถูกรายงานเป็นรายการ ๆ และต่อเนื่อง ไปจนกว่าจะชำระครบถ้วน⁷ แต่อย่างไรก็ดี ในกฎหมายการเลือกตั้งกลางสหรัฐอเมริกา ก็มีบทบัญญัติที่มีใจความ ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการทางการเมืองยอมรับการบริจาคหรือรายจ่ายใด ๆ ที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของ 11 CFR ส่วนที่ 110 โดยรู้เท่าทัน ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของคณะกรรมการการเมืองยอมรับการบริจาคเพื่อประโยชน์หรือการใช้จ่ายของผู้สมัคร โดยรู้เท่าทัน ค่าใช้จ่ายใด ๆ ในนามของผู้สมัครซึ่งเป็นการละเมิดข้อ จำกัด ที่กำหนดไว้สำหรับการบริจาคและค่าใช้จ่ายภายใต้ส่วนนี้ 110⁸ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวรวมถึงการฝ่าฝืนข้อจำกัดในการบริจาค (contribution limit) ด้วย อันเป็นผลมาจากแนวคิดที่ป้องกันพรรคการเมืองไม่ให้ถูกบงการจากบุคคล หรือกลุ่มทุนใดกลุ่มหนึ่งเพียงเท่านั้น

ทั้งประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาต่างยอมรับการจำกัดเงินสนับสนุนทางการเมือง หรือการจำกัดวงเงินการบริจาค หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

3) การตีความเงินที่ได้มาโดยรู้ หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ผลของการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวคือ จะเป็นเหตุให้ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค ตลอด ไปจนถึงเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น ตามมาตรา 92 และมาตรา 94 หากไม่ใช้การรับเงินตามมาตรา 72 เป็นเพียงการรับบริจาคเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 66 พรรคสอง จะมีโทษไม่ถึงขั้นยุบพรรค

⁷ 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].

⁸ 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].

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้โดยตรง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญตีความว่า การกู้ยืมเงิน เป็นเงินบริจาคตามกฎหมายดังกล่าว ผลที่ตามมาคือเมื่อเงินบริจาคดังกล่าวเกินมากกว่าจำนวนที่กฎหมายอนุญาตให้รับบริจาคไว้ ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าเงินจำนวนที่รับบริจาคเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 66 วรรคสอง ประกอบมาตรา 67 เห็นว่าทรัพย์ตามมาตรา 72 ต้องมีที่มาจากการกระทำความผิดมูลฐานมาก่อนเพื่อป้องกันพรรคการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จากบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่มีความประพฤติมิชอบ เพื่อให้ตนเข้ามามีอิทธิพลครอบงำ บงการพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่ตนกับพวกหากพิจารณาว่าการบริจาคเงินเกิน 10 ล้านบาท เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 66 แล้วถือว่าผู้รับบริจาคเงินดังกล่าว หรือควรรู้ว่ามีที่มาไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 66 อันบทเฉพาะของการรับเงิน เกินกว่า 10 ล้านบาทแทบจะไม่มีที่ใช้ คงใช้แต่มาตรา 72 ครอบคลุมไปเสียหมด ดังความเห็นส่วนตัวของนายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

4) โทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการบริจาคเงินเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

มาตรา 66 บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง มีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินวรรคหนึ่งมิได้

มาตรา 124 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 66 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งสั่งการหรือรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นด้วย

มาตรา 125 พรรคการเมืองใดรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอน

สิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 66 ตกเป็นของกองทุน

จะเห็นได้ว่าหากเป็นการรับบริจาคเงินที่ฝ่าฝืนมาตราดังกล่าวต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 66 ตกเป็นของกองทุน

ในสหรัฐอเมริกาเคยมีคดีขึ้นสู่ศาล อันมีเหตุเนื่องมาจากการบริจาคเงินเกินกว่าจำนวนที่กฎหมายอนุญาต ดังเช่น คดี FEC v. Democratic Senatorial Campaign Committee (95-2881) ศาลแขวงจอร์เจียเหนือ เขตแอตแลนตา มีคำพิพากษาให้คณะกรรมการรณรงค์หาเสียงของวุฒิสมาชิกพรรคเดโมแครต (DSCC) ละเมิดกฎหมายการรณรงค์หาเสียงการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง ซึ่งศาลตัดสินลงโทษปรับแต่เพียงเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายประเทศไทยมีโทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการบริจาคเงินสูงกว่ากฎหมายสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยควรมีขั้นตอนการประนีประนอมก่อนนำคดีสู่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะพรรคการเมืองอาจสามารถชำระเงินกู้ดังกล่าวได้ในระยะเวลาที่เหมาะสม ตราบใดที่ปัญหาทางการเงินของพรรคการเมืองในช่วงสมัยเลือกตั้งยังอยู่ พรรคการเมืองต้องหาแหล่งเงินทุน การกู้ยืมเงินเป็นวิธีที่พรรคการเมืองประเทศต่าง ๆ ใช้และยังคงได้รับการยอมรับ หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไขพรรคการเมืองอาจหลีกเลี่ยงวิธีการตามกฎหมาย เพื่อให้ได้รับเงินทุนดังกล่าวจนนำสู่การมีนายทุนบงการพรรคการเมืองต่อไป

2. สรุปและข้อเสนอแนะ

2.1 สรุป

แม้ประเทศไทยปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง แต่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าการให้กู้ยืมเงินแก่พรรคการเมืองเป็นการบริจาคเงินซึ่งเป็นที่ปรากฏโดยชัดแจ้งว่าการกู้ยืมเงินในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้โดยมีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน การกู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมตามปกติที่พรรคการเมืองกระทำได้โดยทั่วไป การกู้ยืมเงินจากบุคคล หรือคณะบุคคล แก่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการพรรคการเมือง เป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ไปจนกว่ามันจะถูกชำระ ในการชำระแบบเต็มจำนวน นี้ดังกล่าวจะไม่ถูกนับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง ของ

เพดานเงินสนับสนุนทางการเมือง ไม่รวมถึงหนี้อื่น ๆ หนี้เงินกู้ธนาคารไม่ถูกพิจารณาเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (contribution) ถ้ามันเป็นธุรกรรมตามปกติ และชำระเงินดังกล่าวในเวลาที่กำหนดสำหรับการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

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

2.2 ข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศไทยปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว ซึ่งในที่นี้จะเสนอแนวทางดังต่อไปนี้

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

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

3) เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยการบัญญัติให้มีกระบวนการแก้ไขการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่ขอด้วยกฎหมาย ที่เกินวงจำกัดการบริจาค ตามมาตรา 66 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เช่นการเก็บเงินส่วนเกินไว้ใช้ในการเลือกตั้งครั้งถัดไป โดยนับเป็นวงจำกัดการบริจาคเงินตามมาตรา 66 ของการเลือกตั้งครั้งถัดไป

4) แก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยบัญญัติให้โทษการฝ่าฝืนการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งมีที่มาขอด้วยกฎหมาย มีบทลงโทษเป็นโทษปรับ

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

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

7) เพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ (8) การกู้ยืมเงิน เพื่อเพิ่มโอกาสให้การกู้ยืมเงิน สามารถทำได้ โดยให้มีหนังสือสัญญากู้ยืมเงินชัดเจน มีความน่าเชื่อถือที่สามารถชำระเงินได้ อาทิ มีหลักประกันการชำระหนี้ หรือค้ำประกันด้วยบุคคล

3. บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA)

The Federal Election Campaign Act (FECA, or Act)

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

พัฒนา เรือนใจดี. (2561). *กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อภิสร่า ผดุงเจริญ. (2559). *บทบาทของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง: ศึกษากรณีการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ, สำหรับนักบริหารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คมชัดลึก. (2563). *อะไรคือความจริง พรรคการเมืองกู้เงินไม่ได้มีแต่อนาคตใหม่*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.komchadluek.net/news/scoop/444539>.

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>.