

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL ISSUES REGARDING THE REGULATION OF DONATIONS TO POLITICAL PARTIES



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2021
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคให้แก่ พรรคการเมือง
โดย	น.ส.ศุภร สุธรรม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์โฆษ)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อังจะนิล)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์สมชัย ศรีสุทธิยากร)	

ศุภร สุธรรม : ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง. (LEGAL ISSUES REGARDING THE REGULATION OF DONATIONS TO POLITICAL PARTIES) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวความคิด หลักเกณฑ์ มาตรการทางกฎหมาย และสภาพปัญหาของการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในหลักการทั่วไป และการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย โดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

ผลการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ปัญหาในเชิงบทบัญญัติไม่ครอบคลุม กรณีปัญหาต่างๆ อาทิเช่น การแบ่งจำนวนเงินบริจาคผ่านบริษัทในเครือ การบริจาคโดยคู่สัญญารัฐ และการกู้ยืมเงิน ซึ่งส่งผลให้การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนไม่เอื้อให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองอันเป็นการพัฒนาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองไทยในระยะยาวกับการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมือง

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ ประการแรก ควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติหรือการหรือการตรากฎหมายการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพิ่มเติม โดยเฉพาะในมาตรา 66 มาตรา 72 ในเรื่องห้ามและการจำกัดการบริจาคให้ชัดเจน (เช่น บทบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้แบบมีเงื่อนไข) และ มาตรา 4 (3) ประการที่สอง ควรมีการกำหนดรายละเอียดของคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ให้ครอบคลุมสภาพการณ์ปัจจุบันเพื่อการลดตีความและบังคับใช้ให้ชัดเจน ประการที่สาม ควรมีการกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2564

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6186073834 : MAJOR LAWS

KEYWORD: legal Issues, Donation regulation, Political parties

Suporn Suthum : LEGAL ISSUES REGARDING THE REGULATION OF DONATIONS TO POLITICAL PARTIES. Advisor: Assoc. Prof. NARONGDECH SRUKHOSIT, Ph.D.

This thesis aimed to study principles, concepts, legal provisions, legal problems and challenges regarding the regulation of donations to political parties. In addition, analysis of legal problems on the regulation of donations according to the Organic Act on Political Parties, B.E. 2560 was conducted in order to provide best solutions for Thai society. The reviews of academic books and articles, theses, research reports, related documents from foreign countries, and the Constitutional Court ruling on regulating the donations to political parties.

Results revealed that legal provisions on regulating the donations to political parties according to the Organic Act on Political Parties, B.E. 2560 did not include sufficient facts about the donations to political parties made nowadays. The legal provisions, which did not cover the issues such as splitting donations among subsidiaries; donations given by contract partners of the state; and loans, caused ineffectiveness in regulating the donations to political parties. Also, these issues disturbed the balance between freedom of a political party to carry out its political activities (which helped promote the strength of Thai political parties in the long run) and controls on the donations to the political party.

Therefore, I would like to propose the following recommendations: First, legal provisions or legislation on the donations to political parties according to the Organic Act on Political Parties, B.E. 2560 should be revised, specifically Section 66 and 72 concerning donation bans and limits (e.g., the provision allowing a political party to receive loans with conditions attached from financial institutions) should be further clarified. Second, Section 3 concerning the definitions of the terms, “donation” and “any other benefit” should include current situations to reduce interpretation and properly enforce the law. Third, the penalties for regulation violation concerning the donations to political parties should be aligned with the principle of proportionality or the principle of suitability.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2021

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ตามเป้าหมาย ด้วยความเมตตาและดูแลเอาใจใส่จากครูอาจารย์หลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ผู้เป็นต้นแบบของข้าพเจ้าในด้าน มุมมองทางกฎหมาย การคิดวิเคราะห์ในประเด็นทางกฎหมาย แนวทางในการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนคำแนะนำต่างๆ ของอาจารย์มีประโยชน์ยิ่งต่อการพัฒนาวิธีคิด มุมมองด้านกฎหมาย และความก้าวหน้าในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ซึ่งข้าพเจ้า ขอขอบพระคุณอาจารย์ในความเมตตาดูแลอย่างใส่ใจ มา ณ โอกาสนี้

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ รองศาสตราจารย์ สมชัย ศรีสุทธิยากร และรองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อังจะนิล ที่ได้ให้เวลาอันมีคุณค่า มาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า ซึ่งคำแนะนำของกรรมการทั้งสามท่านเป็นประโยชน์อย่างมากในการขยายมุมมองและการนำเสนอให้เข้าใจง่าย รวมถึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ทุกท่าน ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ตลอดระยะเวลาแห่งการศึกษาในหลักสูตรฯ นี้ ข้าพเจ้าขอขอบบุคลากรฝ่ายวิชาการและบุคลากรของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่อำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ด้วยดี ขอขอบคุณเพื่อนร่วมชั้นเรียน และเพื่อนร่วมรุ่น สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และร่วมเป็นกำลังใจในการเรียนและการทำวิทยานิพนธ์เสมอมา นอกจากนี้ข้าพเจ้าขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนในการช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ รวมทั้งนักกฎหมาย นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ข้าพเจ้าได้ศึกษาแนวคิด งานนิพนธ์ รวมถึงอ้างอิงผลงานทางวิชาการของท่านไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายสุดนี้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่ง คุณยายตุ่นแก้ว ต้อยคำภีร์ คุณย่านวลละม่อม สุธรรม คุณพ่อขวัญชัย สุธรรม คุณแม่วนิดา ต้อยคำภีร์ คุณน้ำ (ศาสตราจารย์ ดร.อรัญญา ต้อยคำภีร์ คุณนิตยา ต้อยคำภีร์ ท่านอัยการอินธิดา ต้อยคำภีร์) และคุณสุพจน์ สุธรรม ครอบครัวผู้ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจอันสำคัญในการเรียนครั้งนี้ ขอขอบคุณคุณกฤตธี ศิริวิทยากร ผู้เป็นกำลังใจและเชื่อมั่นในตัวข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาของการเรียนและการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

หากวิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง” ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว ในทางตรงกันข้าม หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณประโยชน์ในแง่หนึ่งแง่ใด ผู้เขียนขอให้คุณประโยชน์เหล่านั้นเป็นเสมือนเครื่องบูชาพระคุณและน้ำใจของบุคคลที่ได้กล่าวถึงข้างต้นทุกท่าน

ศุภร สุธรรม

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	12
1.3 สมมุติฐานของการวิจัย.....	12
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	12
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
บทที่ 2 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการบริโภคให้แก่พรรคการเมือง	14
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย	14
2.1.1 แนวคิดการปกครองในรัฐสมัยใหม่	14
2.1.1.1 หลักนิติรัฐ	15
2.1.1.1.1 หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน.....	16
2.1.1.1.2 หลักความเสมอภาคของบุคคล และหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ.....	17
2.1.1.1.3 หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ.....	19

2.1.1.2	หลักประชาธิปไตย.....	20
2.1.1.2.1	หลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด.....	22
2.1.1.2.2	หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย.....	22
2.1.1.2.3	หลักการปกครองในระบบผู้แทนและหลักการเลือกตั้งผู้แทน.....	22
2.1.1.2.4	หลักความหลากหลายทางด้านการเมือง.....	23
2.1.2	แนวคิดพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย.....	24
2.1.2.1	ความหมายของพรรคการเมือง.....	24
2.1.2.2	พรรคการเมืองกับระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน.....	26
2.1.2.2.1	สิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย.....	27
2.1.2.2.2	หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง.....	28
2.1.2.2.3	หลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง.....	29
2.1.2.2.4	สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง.....	29
2.1.2.2.5	บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง.....	31
2.2	แนวคิดการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง.....	31
2.2.1	แหล่งที่มาของเงินที่ใช้จ่ายในพรรคการเมือง.....	32
2.2.1.1	การบริจาคโดยเอกชน.....	32
2.2.1.2	การอุดหนุนของรัฐ.....	33
2.2.2	หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้.....	34
2.2.2.1	หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้.....	34
2.2.2.2	การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง.....	36
2.2.3	หลักความเสมอภาคทางการเมือง.....	38
2.2.4	มาตรการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง.....	39
บทที่ 3	แนวคิด หลักการและมาตรการทางกฎหมาย ในการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง ต่างประเทศ.....	43

3.1 การควบคุมการบริจาดให้แก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี.....	43
3.1.1 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง	43
3.1.1.1 โครงสร้างทางการเมือง.....	43
3.1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง.....	44
3.1.1.3 ระบบพรรคการเมือง	46
3.1.2 รายได้และการควบคุมการบริจาดให้แก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี	46
3.1.2.1 การสนับสนุนจากรัฐ.....	46
3.1.2.2 การบริจาดโดยเอกชน	48
3.1.2.2.1 การห้ามการบริจาด.....	48
3.1.2.2.2 การจำกัดเพดานในการบริจาด	49
3.1.2.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง.....	49
3.1.2.2.4 ผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาด ให้แก่พรรคการเมือง.....	51
3.2 การควบคุมการบริจาดให้แก่พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ.....	52
3.2.1 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง	52
3.2.1.1 โครงสร้างทางการเมือง.....	52
3.2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง.....	53
3.2.1.3 ระบบพรรคการเมือง	53
3.2.2 รายได้และการควบคุมการบริจาดให้แก่พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ.....	54
3.2.2.1 การสนับสนุนจากรัฐ.....	54
3.2.2.2 การบริจาดโดยเอกชน	55
3.2.2.2.1 การห้ามการบริจาด.....	56
3.2.2.2.2 การจำกัดเพดานในการบริจาด	58
3.2.2.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง.....	58

3.2.2.2.4 ผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุม การบริจา คให้แก่พรรคการเมือง	59
3.3 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส	59
3.3.1 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง	59
3.3.1.1 โครงสร้างทางการเมือง.....	60
3.3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง.....	60
3.3.1.1 ระบบพรรคการเมือง	61
3.3.2 รายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส	61
3.3.2.1 การสนับสนุนจากรัฐ.....	61
3.3.2.2 การบริจาคโดยเอกชน	62
3.3.2.2.1 การห้ามการบริจาค.....	63
3.3.2.2.2 การจำกัดเพดานในการบริจาค.....	64
3.3.2.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง	64
3.3.2.2.4 ผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุม การบริจา คให้แก่พรรคการเมือง	66
3.4 การเปรียบเทียบรายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใน 3 ประเทศ	67
บทที่ 4 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศไทย.....	73
4.1 ความเป็นมาและพัฒนาการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองไทย	73
4.1.1 ช่วงก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใ ้บังคับ	74
4.1.1.1 สภาพการณ์ทางการเมือง.....	74
4.1.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง	76
4.1.2 ช่วงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใ ้บังคับ. 78	
4.1.2.1 สภาพการณ์ทางการเมือง	78
4.1.2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง	79

4.1.3 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550	86
4.1.3.1 สภาพการณ์ทางการเมือง	86
4.1.3.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง	87
4.2 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560	95
4.2.1 การห้ามการบริจาค	96
4.2.2 การจำกัดเขตแดนในการบริจาค.....	98
4.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง.....	99
4.3 การวิเคราะห์สภาพปัญหาในเชิงบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	101
4.3.1 ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงในกรณีบริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ และแนวทางแก้ไข.....	102
4.3.1.1 สภาพปัญหากรณีบริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ ...	102
4.3.1.2 แนวทางการแก้ไขกรณีบริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ	106
4.3.2 ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงในกรณีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยคู่สัญญารัฐ และแนวทางแก้ไข.....	109
4.3.1.2 สภาพปัญหากรณีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยคู่สัญญารัฐ	109
4.3.2.2 แนวทางการแก้ไขกรณีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยคู่สัญญารัฐ	112
4.3.3 ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงในกรณีการกู้ยืมเงิน และแนวทางการแก้ไข.....	112
4.3.3.1 สภาพปัญหากรณีการกู้ยืมเงิน.....	112
4.3.3.2 แนวทางการแก้ไขกรณีการกู้ยืมเงิน	117
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	123
5.1 บทสรุป	123

5.2 ข้อเสนอแนะ 126

 5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มเติมบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง 126

 5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติหรือการตรากฎหมายว่าด้วย พรรคการเมืองเพื่อการตีความและบังคับใช้ให้ชัดเจน 127

 5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลทางกฎหมายในกรณีที่มีฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรค..... 129

บรรณานุกรม..... 132

ประวัติผู้เขียน..... 139



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 รายได้และการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองใน 3 ประเทศ.....	69
ตารางที่ 2 สารสำคัญของสภาพปัญหาปัจจุบันและช่องว่างบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุม.....	101



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ยึดถือหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ เป็นรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย มีรูปแบบที่รัฐสภาทำหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับได้ว่าเป็นขั้นตอนหลักสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ อันสะท้อนถึงหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชน¹ การเลือกตั้งผู้แทนถูกนำมาใช้เป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง โดยอาศัยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ทั้งนี้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชนในรูปแบบขององค์กรที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างผู้แทนและประชาชน คือ พรรคการเมือง ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงของรัฐด้วยการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนตนผ่านพรรคการเมือง

พรรคการเมืองนี้ เป็นการรวมกลุ่มกันของเอกชนที่มีเจตนาอย่างเดียวกันในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเข้าสู่องค์กรต่างๆ ของรัฐ ทำการบริหารประเทศและดำเนินตามนโยบายต่างๆ โดยพรรคการเมืองได้ทำหน้าที่ต่างๆ เช่น สรรหาผู้แทนเพื่อส่งสมัครรับเลือกตั้ง² ร่วมกับประชาชนเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาประเทศและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการดำเนินงานขององค์กรอิสระ³ เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองมีบทบาทอย่างสูงในการสนับสนุนผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และดำเนินการให้เป็นไปตามเจตจำนงทางการเมืองข้างต้น ด้านการรับรองสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง

¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2542), หน้า 19-20.

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 มาตรา 20

³ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ... เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560), หน้า 32.

ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น อันเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ⁴ มีพัฒนาการมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489⁵ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ดังปรากฏในมาตรา 45 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามที่กฎหมายบัญญัติสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง อีกทั้งมีการยอมรับให้พรรคการเมืองมีสถานะนิติบุคคลตามกฎหมาย และด้วยความเป็นนิติบุคคลดังกล่าว เสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ย่อมไม่มีความแตกต่างกับเสรีภาพของบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองในฐานะนิติบุคคลย่อมมีเสรีภาพเช่นนั้นด้วย เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการสื่อสาร เป็นต้น⁶ รวมถึงความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีโอกาสดังกล่าวแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอันเป็นการร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน⁷

อย่างไรก็ตามในช่วงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 พบว่าสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยที่ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับบทบาทของพรรคการเมืองในด้านความชอบธรรมตามหลักผู้แทนปวงชนและมีความเป็นอิสระตามหลักความเป็นอิสระของผู้แทน อันจะเป็นการสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองที่ส่งผลต่อภาพรวมความเป็นประชาธิปไตยในระดับประเทศเป็นอย่างยิ่ง อย่างน้อย 2 ประการหลักๆ กล่าวคือ ประการแรก การมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา บังคับให้ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง (2) ให้พรรคการเมืองมีอำนาจให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งได้ และ (3) นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหัวหน้าพรรคเท่านั้น⁸ อันเป็นระบบที่ชักนำและทำให้นายทุนมารวมทุนกันตั้งพรรคการเมือง เพื่อเข้ามาผูกขาด

⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิมนุษยชนกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), หน้า 100.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

⁶ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558), หน้า 17.

⁷ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 70.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และมีบทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรีจากรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละไม่เกิน 3 รายชื่อ ตามมาตรา 88 ประกอบมาตรา 159

อำนาจรัฐในระบบรัฐสภาเพื่อหาโอกาสแสวงหาความร่ำรวยจากทรัพยากรของชาติโดยมิชอบ⁹ นอกจากนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 99 ประเด็นที่กำหนดให้ เขตประเทศไทยเป็นเขตการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค นำมาสู่การรวมตัวของพรรคการเมือง ขนาดเล็กหลายพรรคให้เป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ตามการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อ ทำให้ คณะผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองบางคณะขาดหรือไม่มีอุดมการณ์ร่วมกันที่จะดำเนินกิจกรรม ทางการเมือง รวมทั้งการจัดตั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่บางพรรคเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุน บางคนหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหรืออิทธิพลและบริหารเท่านั้น โดยที่สมาชิกพรรคคนอื่นไม่มีส่วนร่วม ในการเคลื่อนไหวและดำเนินกิจกรรม บทบาทของพรรคขนาดใหญ่ที่มีเพียงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มี อำนาจครอบงำการดำเนินการทางการเมืองนี้ นำมาสู่ระบบที่เรียกว่า ระบบเผด็จการที่มาจาก การเลือกตั้ง (Democratic Authoritarianism) อันไม่ใช่เจตนารมณ์ของการปกครองแบบ ประชาธิปไตย ประการที่ 2 การที่พรรคการเมืองขาดเงินทุนในการสนับสนุน ต้องอาศัยพึ่งพากลุ่มทุน หรือบุคคลที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมือง ในที่สุดบทบาทของพรรคการเมืองจึงถูกกำหนดโดยกลุ่มทุน¹⁰ บทบาทของพรรคการเมืองที่ถูกกำหนดโดยกลุ่มทุนนี้ นำมาสู่ระบบที่เรียกว่า ธนกิจการเมือง (Money Politics) โดยนักการเมืองที่ควรจะได้เป็นตัวแทนประชาชนกลับใช้เงินเพื่อผันตัวเองเป็นหนึ่งใน คณะรัฐมนตรีเพื่อให้อภิสิทธิ์จากตำแหน่งดำเนินการและกำหนดนโยบายเอื้อให้ตนเองและ พรรคพวกแสวงหารายได้และกำไรให้คุ้มกับการลงทุนที่เกิดขึ้น

ปัญหาของพรรคการเมืองในด้านความชอบธรรมตามหลักผู้แทนปวงชนและมีความเป็นอิสระ ตามหลักความเป็นอิสระของผู้แทนที่กล่าวไปแล้ว 2 ประการหลักข้างต้น นำมาสู่แนวความคิด ในการปฏิรูประบบพรรคการเมือง มีให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว ทั้งป้องกันมิให้ บุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกของพรรคมาเป็นผู้ครอบงำหรือชี้นำกิจการของพรรคได้ ดังปรากฏใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ได้การออกแบบกำหนดให้การบริหารและการส่งผู้สมัคร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรค ต้องให้สมาชิกของพรรคมีส่วนร่วมด้วย และมีกลไกในการกำกับ ดูแลสมาชิกของพรรคมิให้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง¹¹ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคัดเลือก

⁹ ออมร จันทรสมบูรณ์, "ปฏิรูปประเทศ : ปฏิรูประบบรัฐสภา เพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย," จุลนิติ 7, 6 (2553): 54.

¹⁰ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ... เล่ม 2 หน้า 61.

¹¹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบร่างมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 66.

ผู้สมัครขั้นต้นไว้ใน มาตรา 45 และ มาตรา 90 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หมวด 3 การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง¹²

บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หมวด 3 การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังกล่าว
ครอบคลุมสาระสำคัญ คือ เงื่อนไขการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วิธีการ
ดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกระทำที่เป็นความผิด
และบทกำหนดโทษในการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะในเงื่อนไขการส่ง
ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองในการคัดเลือก
ผู้สมัครขั้นต้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เพิ่มขึ้นมา อีกทั้งในการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้น
ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรค และตัวแทน
พรรคการเมืองประจำจังหวัด จำนวนมากเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด
ซึ่งเงื่อนไขตามบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคัดเลือกผู้สมัครขั้นต้นนี้ มีผลให้พรรคการเมืองต้องมี
ภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมากในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นผู้แทนของ
พรรคการเมืองของตนตามที่กฎหมายกำหนดได้ ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ ประสบปัญหาทางการเงิน
เพราะมีค่าใช้จ่ายสูงซึ่งพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีเงินสนับสนุนไม่เท่ากัน เช่น พรรคการเมืองขนาดใหญ่
มีความสามารถในการระดมเงินสนับสนุนจากเอกชนได้มากกว่าพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ปัญหาด้านความไม่เท่าเทียมกันทางการเมือง และการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง
โดยเฉพาะจากภาคเอกชน ไม่ว่าจะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนี้ยังคงตอกย้ำปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมา
อย่างต่อเนื่องของระบบเผด็จการที่มาจาก การเลือกตั้ง (Democratic Authoritarianism) และระบบ
ชนกิจการเมือง (Money Politics) ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย เมื่อพิจารณาปัญหา
การสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยเอกชน มักนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ
เช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางธุรกิจ (conflict of interests) กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย
พัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม หรือการตัดสินใจทางการเมือง ถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของ
บริษัทธุรกิจเอกชน ทำให้ผลที่ออกมา คือ นโยบายหรือมาตรการที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจ
เอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์¹³ การมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางธุรกิจ
(conflict of interests) การคอร์รัปชันทางนโยบาย และความไม่โปร่งใสในการดำเนินนโยบาย
ทางการเมืองและธุรกิจ ซึ่งปัญหานี้เป็นประเด็นได้รับความสนใจในระดับสากล ดังที่ องค์การ

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หมวด 3 มาตรา 47 ถึง มาตรา 56

¹³ วิทยากร เชียงกุล, นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (*Conflict of Interest*)
(นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า 2549),

เพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD)¹⁴ กล่าวถึง ประเด็นปัญหาการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยเอกชน มักนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ เช่น การระดมทุนของพรรคการเมืองและ แคมเปญเลือกตั้ง แม้ว่าเงินจากการระดมทุนจะมีความสำคัญและจำเป็นของกระบวนการ ประชาธิปไตย เช่น ช่วยให้สามารถแสดงออกถึงการสนับสนุนทางการเมือง อย่างไรก็ตามความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ที่เพิ่งได้รับการเลือกตั้งใหม่อาจกดดันให้ตอบแทนบุญคุณแก่บริษัทต่างๆ ที่ให้การสนับสนุน นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่อาจขัดต่อประโยชน์สาธารณะ¹⁵ ในสังคมไทยเองนั้นปัญหาการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยเอกชน ที่มักนำไปสู่การทุจริต คอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ เช่น กรณีอดีตนายกรัฐมนตรี ในช่วงปี พ.ศ. 2546 ที่เห็นชอบให้ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ยกเว้นภาษีการส่งเข้าวัสดุอุปกรณ์ให้กับบริษัท ซินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ในเครือชินคอร์ปซึ่งเป็นธุรกิจของครอบครัวอดีตนายกรัฐมนตรีท่านนั้น และสนับสนุน ให้ธนาคาร EXIM BANK หรือธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐให้เงินกู้ คิดดอกเบี้ยต่ำกับรัฐบาลพม่า โดยรัฐบาลไทยค้ำประกันเงินกู้ให้พม่า เพื่อจะใช้ซื้อบริการจากบริษัท ซินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน)¹⁶ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาด้านความไม่เท่าเทียมกันทางการเมือง และการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยเฉพาะจากภาคเอกชน ได้นำมาสู่การเปิดโอกาส ให้ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกลุ่มทุนที่สนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองเป็นผู้มีอำนาจผู้บงการหรือครอบงำพรรค แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว เกิดความไม่เป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง โดยสมาชิกพรรคการเมือง ขาดการเชื่อมโยงกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ส่งผลให้นโยบายของพรรคการเมืองไม่สะท้อน ปัญหาที่แท้จริงของประเทศชาติและประชาชน ขาดนโยบายบริการสาธารณะที่ตอบสนอง ความต้องการของประชาชนทำให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบาย สร้างปัญหาต้องงบประมาณแผ่นดิน¹⁷

¹⁴ องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับระดับสากลว่าเป็นคลังข้อมูลที่มีคุณภาพและมีแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศ OECD เป็นองค์การสากลที่ต่อต้านการทุจริตระดับโลก ต่อต้านการคอร์รัปชันและให้ความสำคัญแก่ความซื่อสัตย์ (ACI) มานานกว่าสี่ทศวรรษ เพื่อเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมนโยบายที่จะปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจและสังคมของทุกคนทั่วโลก

¹⁵ OECD, *Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture* [Online], 31 May 2020. Available from <http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/financing-democracy-9789264249455-en.html>.

¹⁶ แนวนวนออนไลน์, *เปิดคำพิพากษาคู่'ทักษิณ'3ปี-ออกหมายจับ เอี่ยวปล่อยกู้เอ็กซิมแบงก์ให้พม่า* [ออนไลน์], 31 พฤษภาคม 2563. แหล่งที่มา <https://www.naewna.com/politic/409641>.

¹⁷ คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง, *รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง ระบบพรรคการเมือง* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559), หน้า 5.

แม้ว่าสถานะของพรรคการเมืองไทยจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่พรรคการเมืองก็เป็นองค์กรสาธารณะที่มุ่งดำเนินกิจการเพื่อหวังผลทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่องค์กรที่หวังผลทางธุรกิจ¹⁸ ดังนั้นในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงมีรายได้จากการสนับสนุนโดยรัฐ และเอกชนตามที่กฎหมายกำหนด¹⁹ ซึ่งมีจำนวนไม่มาก เช่น รายได้จากเงินทุนประเดิม เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง เงินผลประโยชน์ เช่น ดอกผลที่เกิดจากเงินและทรัพย์สินของพรรค และเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายตามเงื่อนไขการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น ค่าณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงมีความสำคัญยิ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดรูปแบบเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไว้ 2 แบบ²⁰ คือ (1) เงินสนับสนุนจากภาครัฐ (Public Financing) เช่น เงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2) เงินสนับสนุนจากภาคเอกชน (Private Financing) เช่น การบริจาคเงินของเอกชน อย่างไรก็ตามประเด็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมืองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีปัญหาบางประการ

ผู้วิจัยเห็นว่าควรอย่างยิ่งที่ต้องมีการทบทวนมาตรการกฎหมายที่มีอยู่เพื่อหาความเป็นไปได้ในการปรับใช้ให้เหมาะสมกับระบบกฎหมายไทยต่อไป โดยคำนึงถึง ความเหมาะสมที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองกับการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดความเสมอภาค มีความโปร่งใส (Transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ซึ่งเมื่อพิจารณาตามหลักการพื้นฐานที่ว่าในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรแล้วจะนับได้ว่าเป็นวิธีการที่ชอบธรรมก็ต่อเมื่อ (1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นวิธีการที่ทำให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศอย่างเสมอภาค (2) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องมีลักษณะ

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 20 ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง

พรรคการเมืองต้องไม่ดำเนินกิจการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ประวัติกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง [ออนไลน์], 21 กุมภาพันธ์ 2563 แหล่งที่มา https://www.ect.go.th/fdp/ewt_news.php?nid=51

เปิดกว้างให้ผู้ที่มีความคิดและความตั้งใจจริงในการดำเนินการในทางการเมืองเข้ามาแข่งขันกันได้ การที่เงินเข้ามามีบทบาทอย่างสูงในการเลือกตั้งย่อมเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่มีความตั้งใจจริงแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และ (3) ผลของการเลือกตั้ง จะต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่ว่าเงินเท่านั้นที่เป็นตัวชี้ขาดอย่างแท้จริง อันจะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแปรสภาพเป็นการปกครองระบอบชนาธิปไตย²¹

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายไทยปัจจุบัน ในเรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดการกระทำและโทษกรณีทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริจาค ซึ่งได้แก่

ในมาตรา 65 กำหนดให้พรรคการเมืองต้องประกาศรายชื่อผู้บริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนดแต่ไม่น้อยกว่า 5 พันบาท ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของการบริจาค และให้แจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบทุกเดือน หากพรรคการเมืองทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 65 ต้องรับโทษตามมาตรา 122 ปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในมาตรา 66 วรรคหนึ่ง ห้ามบุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองที่มีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมือง และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว หากบุคคลใดทำการฝ่าฝืนมาตรา 66 วรรคหนึ่ง ต้องรับโทษตามมาตรา มาตรา 124 โทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคล ซึ่งสั่งการหรือรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นด้วย

ในมาตรา 66 วรรคสอง ห้ามพรรคการเมืองรับบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทต่อปี หากพรรคการเมืองใดทำการฝ่าฝืนมาตรา 66 วรรคสอง ต้องรับโทษตามมาตรา มาตรา 125 โทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน

²¹วิชฌ วรัญญและคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 51.

หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ (เกิน 10 ล้านบาท) ตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนา
พรรคการเมือง

ในมาตรา 72 ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน
ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควร
สงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด
ทำการฝ่าฝืนมาตรา 72 ต้องรับโทษตามมาตรา 126 โทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และมาตรา 92 วรรคสอง
ยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น

ในมาตรา 74 ห้ามพรรคการเมืองหรือสมาชิกรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด
จากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ นิติบุคคลที่จดทะเบียนใน
ราชอาณาจักรโดยมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า ในกรณี
ที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้พิจารณาตามที่ปรากฏ
ในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว หุ้นที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ถือหรือถือโดยตัวแทนของบุคคล
ที่ไม่เปิดเผยชื่อ ให้ถือว่าเป็นหุ้นที่ถือโดยผู้ไม่มีสัญชาติไทยคณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือ
ได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติ
ไทยหรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หากพรรคการเมืองหรือสมาชิก
ทำการฝ่าฝืนมาตรา 74 ต้องรับโทษตามมาตรา 128 โทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท
หรือทั้งจำทั้งปรับ กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดจาก
การสั่งการหรือการกระทำของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ให้ศาล
สั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น
และมาตรา 92 วรรคสอง ยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการ
บริหารพรรคการเมืองนั้น

ผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายไทยมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนเกี่ยวกับของการบริจาคและการควบคุม
การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้นเป็นเรื่องที่ดี แต่อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าบทบัญญัติที่นำเสนอมา
ข้างต้น ยังมีข้อโต้แย้งในประเด็นความเหมาะสมที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการดำเนิน
กิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง กับการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมือง เพื่อให้
เกิดความเสมอภาคในการแข่งขันทางการเมืองระหว่างพรรคการเมือง ซึ่งทำให้ระบบการควบคุม
การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง
เกิดสภาพบังคับอย่างแท้จริง ดังกรณีช่วงที่มีการเตรียมการเลือกตั้งไปจนถึงภายหลังการเลือกตั้ง

ครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ชาวในสื่อสาธารณะต่างๆ มีการกล่าวถึงกรณีที่สะท้อนปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองเกิดสภาพบังคับอย่างแท้จริง เช่น

กรณีที่ 1 เจ้าหน้าที่พรรคหนึ่ง ได้นำเอกสารบัญชีผู้สนับสนุนการจัดกิจกรรมโต๊ะจีนระดมทุนของพรรค เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2561 และบัญชีผู้บริจาคในนามบุคคลธรรมดา มาติดประกาศบริเวณห้องโถงชั้นล่างที่ทำการพรรค โดยบัญชีผู้สนับสนุนจำนวน 24 ราย มีข้อสังเกตว่า บริษัท ก. จำกัด บริจาคเงินจำนวน 9,000,000 บาท บริษัท ก 1 (ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ บริษัท ก.) จำกัด บริจาคจำนวน 9,000,000 บาท บริษัท บริษัท ก 2 (ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของ บริษัท ก.) จำกัด บริจาคจำนวน 6,000,000 บาท²² กรณีดังกล่าว ผู้บริจาคคนอื่มี หรือ ตัวแทนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง ที่มีมูลค่ารวมสูงเกินกว่าสิบล้านบาทได้

กรณีที่ 2 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเอกชนที่ปรากฏชื่อเป็นผู้ระดมทุนงานโต๊ะจีนพรรคการเมืองหนึ่งพบว่า เกือบทั้งหมด เป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานรัฐ ในช่วงรัฐบาลก่อนหน้านี้ (ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว) วงเงินการทำสัญญากับภาครัฐมูลค่ารวมประมาณ 7.3 พันล้านบาท²³

ในกรณีที่ 1 และ 2 นี้ ต่อมาสื่อสาธารณะแห่งหนึ่งได้รายงาน ว่า กลุ่มบริษัท ก. ดังกล่าว ขณะการประมูลมาด้วยการเสนอจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำ ปีแรก สูงกว่าคู่แข่งเกือบ 2 เท่า ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์การตัดสินที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และคณะกรรมการคัดเลือกในขณะนั้น แต่ยังไม่ทันได้เริ่มจ่ายเงิน ซึ่งจะเริ่มจ่ายหลังกันยายน 2563 คณะกรรมการบริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ได้มีมติงดเก็บค่าผลประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำรายเดือน และรายปี หรือ Minimum Guarantee จากผู้ประกอบการเป็นเวลายาวนานถึง 2 ปี เนื่องจากปรากฏการณ์ Covid-19 ซึ่งมติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อรายได้ของ บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กว่าหมื่นล้านบาท ทั้งนี้บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) มีสถานะเป็นทั้งรัฐวิสาหกิจและบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ

²² ข่าวสดออนไลน์, เปิดรายชื่อผู้สนับสนุนหลัก โต๊ะจีนพลังประชารัฐ คิงเพาเวอร์จัดหนัก 24 ล้าน [ออนไลน์], 21 กุมภาพันธ์ 2563 แหล่งที่มา https://www.khaosod.co.th/politics/news_2105152.

²³ สำนักข่าวอิศรา, แทะรอย 7 เอกชนตัวเล็กบริจาคงานโต๊ะจีน พปชร. คู่สัญญารัฐยุคบิ๊กตุ๋ 7.3 พัน [ออนไลน์], 21 กุมภาพันธ์ 2563 แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/isranews/73134-isranews-73134.html>.

การดำเนินนโยบายเยียวยา สามารถทำได้ แต่ถ้ามากเกินไปก็อาจจะเข้าข่ายการเอื้อประโยชน์ที่ทำให้กระทรวงการคลังและผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์ได้²⁴

กรณีที่ 3 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองหนึ่ง โดยหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว ให้พรรคของตนเองกู้ยืมเงินจำนวนมาก (วงเงิน 191.2 ล้านบาท) จนนำมาสู่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองหนึ่ง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่คำวินิจฉัยฉบับเต็มคดีที่พรรคดังกล่าวกู้ยืมเงินหัวหน้าพรรคของตนเอง โดยมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรค ตัดสิทธิการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค โดยมีคำสั่งโดยศาลรัฐธรรมนูญให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค ชุดที่ทำหน้าที่เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2563 และชุดที่ทำหน้าที่เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2562 ซึ่งเป็นวันที่กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรค เป็นเวลา 10 ปี และห้ามมิให้กรรมการบริหารพรรคดังกล่าว หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ภายใน 10 ปีด้วย²⁵

ข่าวในสื่อสาธารณะสามกรณีข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงกรณีปัญหาทางด้านกฎหมาย ได้เป็นอย่างดี **ประการแรก** บทบัญญัติยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการการบริจาดให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ระบบการควบคุมการบริจาดให้แก่พรรคการเมือง ยังไม่มีประสิทธิภาพ กรณีที่กลุ่มทุนใหญ่ที่มีบริษัทย่อยในกลุ่มทุนจำนวนมาก โดยบริษัทย่อย ซึ่งนับเป็นนิติบุคคลสามารถแยกกันบริจาดรายละ 10 ล้าน โดยไม่ผิดกฎหมายได้ แม้ว่า ไม่มีกฎหมายที่กำหนดห้ามไว้ชัดเจน แต่เป็นข้อสังเกตว่า การบริจาดเงินจำนวนมาก ให้แก่พรรคการเมืองที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐ เมื่อพรรคการเมืองได้เข้าไปเป็นรัฐบาลอาจนำไปสู่การตอบแทนนายทุน หรือผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในรูปแบบของผลประโยชน์หรือสัมปทาน **ประการต่อมา** บทบัญญัติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการใช้การใช้และการตีความ การเชื่อมโยงมาตรา 66 การบริจาดเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาท และการรับบริจาดตาม มาตรา 72 อันเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคตามมาตรา 92 นั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้บริจาดนำเงินที่ตนได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาบริจาดและพรรคการเมืองที่รับบริจาดนั้นรู้หรือควรรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ผู้บริจาดได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ บทกำหนดโทษการฝ่าฝืนมาตรา 66 บัญญัติไว้ในมาตรา 124 และ 125

²⁴ ไทยพับลิก้า, Aot จัดเยียวยา “Covid-19” ผู้ถือหุ้น – คลัง ถูกปล้นเจียบหรือเปล่า? บล.ภัทร เผย 3 ปี กำไรหายกว่า 2 หมื่นล้าน หั่นเครดิตเหลือ Underperform [ออนไลน์], 31 พฤษภาคม 2563. แหล่งที่มา <https://thaipublica.org/2020/02/phatra-research-revision-downgrade-aot/>.

²⁵ มติชนออนไลน์, เปิดเหตุผล ศาลรธน.วินิจฉัย ยุบพรรคอนาคตใหม่ [ออนไลน์], 21 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา https://www.matichon.co.th/politics/news_1992370

โทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี ส่วนพรรคการเมืองที่รับบริจาคมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง มีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ (เกิน 10 ล้านบาท) ตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีโทษยุบพรรคการเมือง **ประการสุดท้าย** อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน การใช้ระบบกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำจัดคู่แข่งทางการเมืองพรรคการเมืองไม่มีโอกาสพัฒนาระบบพรรคการเมืองไปสู่ความเป็นสถาบัน จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องทำการศึกษาและหาแนวทางแก้ไข

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่เป็นปัญหาและข้อโต้แย้งทางข้อกฎหมายอย่างมากว่า บทบัญญัติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการใช้การใช้และการตีความ นำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ดังกรณี 3 (กรณีการกักเงินของพรรคการเมืองหนึ่ง โดยหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว ให้พรรคของตนเองกักเงินจำนวนมาก จนนำมาสู่การยุบพรรคและห้ามมิให้กรรมการบริหารพรรคดังกล่าว หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ภายใน 10 ปี) ซึ่งประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ การกระทำที่เข้าข่ายความผิดในมาตรานี้ กรณีไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายดังกล่าวที่ให้พรรคการเมืองกักเงินได้ จึงมีการตีความว่า เงินกู้ของพรรคการเมืองเป็นการรับบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ นำไปสู่การถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรค ซึ่งในทางหลักการแล้วบทลงโทษในการกระทำความผิดดังกล่าวมีความไม่สอดคล้องต่อหลักความได้สัดส่วนของโทษ คือการยุบพรรคการเมือง

กล่าวโดยสรุป ประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาทางกฎหมายทางกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 อันได้แก่ (1) บทบัญญัติยังไม่ครอบคลุมเพียงพอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ระบบการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพ (2) บทบัญญัติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการใช้การใช้และการตีความ (3) อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในเมื่อประเทศไทยได้ยอมรับหลักนิติรัฐ การที่จะบัญญัติรวมถึงบังคับใช้กฎหมายที่มีผลต่อการควบคุมพรรคการเมือง และยังคงเป็นการส่งเสริมพัฒนาการของพรรคการเมืองไทย การบัญญัติรวมถึงบังคับใช้กฎหมายนั้นจึงควรทำเท่าที่จำเป็นพอควรแก่เหตุ และเป็นกฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอน ดังนั้น ปัญหาทางกฎหมายต่างๆ ข้างต้นจึงควรได้มีการนำมาศึกษาวิเคราะห์และนำเสนอข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข เพื่อให้ระบบกฎหมายเกี่ยวกับ

การควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองมีความชอบธรรม เน้นความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ป้องกันการคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ และเป็นการส่งเสริมพัฒนาการของพรรคการเมืองไทยให้มีบทบาทในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น อันเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ และสะท้อนถึงความเป็นประชาธิปไตยในภาพรวมในการปกครองประเทศต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักเกณฑ์ของการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองในหลักการทั่วไป บทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศ และบทบัญญัติกฎหมายไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในของการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง และเสนอแนวทางในการแก้ไข วิธีการหรือหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 บทบัญญัติยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ระบบการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองยังไม่มีประสิทธิภาพ บทบัญญัติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความอาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องทำการศึกษาและหาแนวทางแก้ไข

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์ ซึ่งมุ่งศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับของการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข วิธีการหรือหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสาร ของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการควบคุม การบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดและหลักเกณฑ์ของการควบคุมการบริจาคให้แก่ พรรคการเมืองในหลักการทั่วไป บทบัญญัติกฎหมายต่างประเทศ และบทบัญญัติกฎหมายไทย

1.6.2 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมการบริจาคให้แก่ พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และ เสนอแนวทางในการแก้ไข วิธีการหรือหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย

บทที่ 2

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอเนื้อหาที่ครอบคลุม 2 แนวคิดหลัก ได้แก่ (1) แนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่รัฐธรรมนูญมีรากฐานมาจากหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ และ (2) แนวคิดการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง อันเป็นที่มาของการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคของพรรคการเมือง ความได้สัดส่วน และให้ความสำคัญกับการส่งเสริมพัฒนาการของพรรคการเมืองไทย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีรูปแบบที่รัฐสภาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ โดยการตรากฎหมายเพื่อใช้บริหารราชการแผ่นดิน และทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของรัฐบาลอันเป็นหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งการเลือกตั้งผู้แทนถูกนำมาใช้เป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงของรัฐด้วยการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนตนผ่านพรรคการเมือง ในหัวข้อระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ แนวคิดการปกครองในรัฐสมัยใหม่ และแนวคิดพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดการปกครองในรัฐสมัยใหม่

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “รัฐ” สำหรับนักกฎหมายและวิชาการได้กล่าวถึงรัฐที่เป็น “รัฐสมัยใหม่” ของประเทศไทยว่ามีแนวทางพัฒนาเป็นรัฐประชาธิปไตย มีการเปิดโอกาสให้ความขัดแย้งทั้งหลายในสังคมเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจทางการเมือง และกระบวนการตัดสินใจของรัฐมีการอภิปรายประเด็นปัญหาจนได้ข้อสรุปที่เป็นแนวทางการแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคม²⁶ กล่าวคือ เป็นรัฐที่ปกครองโดยรัฐธรรมนูญอันเป็นรูปแบบเสรีประชาธิปไตย ทั้งนี้ รัฐจะประกันสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองเคารพสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนง

²⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 270.

ทางการเมือง มีการจัดระบบการปกครอง ไม่ยอมให้อำนาจปกครองรัฐอยู่ในมือบุคคลใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน²⁷ เนื้อหาต่อไปนี้นำผู้วิจัยได้นำเสนอหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในรัฐสมัยใหม่ หรือรัฐแบบเสรีประชาธิปไตย อันมีหลักการที่เป็นรากฐาน ซึ่งได้แก่ หลักนิติรัฐ และหลักประชาธิปไตย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.1.1 *หลักนิติรัฐ* (Legal State หรือ Rechtsstaat) เป็นหลักแนวความคิดสากล ในการปกครองของรัฐสมัยใหม่ ที่มาจากการริเริ่มและพัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) หรือในภาคพื้นยุโรปเมื่อประมาณปลายศตวรรษที่ 19 โดยนักกฎหมายชาวเยอรมัน ซึ่งมีแนวคิดที่ว่ารัฐที่มีคุณสมบัติเป็นนิติรัฐ คือ รัฐที่จากเดิมอำนาจไม่มีข้อจำกัด (Puisance) ยอมจำกัดอำนาจของผู้ปกครองมาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย (Competences) โดยในนิติรัฐองค์การใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด และการใช้อำนาจนั้น ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย²⁸

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ในช่วงแรกที่มีการนำมาใช้เป็นการกล่าวถึงนิติรัฐว่าเป็นรัฐแห่งความมีเหตุผล และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมเป็นไปด้วยความสงบสุขต่อมาหลักการนี้ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เน้นเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จนกระทั่งในปัจจุบัน พัฒนาการของนิติรัฐสมัยใหม่ กล่าวถึงหลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยหลายหลักการ แต่อย่างไรก็ตามทุกหลักการย่อยล้วนมีความมุ่งหมายในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน²⁹

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งสาระสำคัญของหลักนิติรัฐไว้เป็น 6 กลุ่ม³⁰ คือ (1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (2) หลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการจัดองค์กรของรัฐ (3) หลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (4) หลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ (5) หลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการตรากฎหมาย (6) หลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับโทษทางอาญาและความผิดทางอาญา

²⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 22-23.

²⁸ อุกฤษ มงคลนาวิน, "หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมไทย," *จุลนิติ* 9, 1 (2555): 4.

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 25-26.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

ในการศึกษาคั้งนี้ เนื่องจากประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงของรัฐผ่านพรรคการเมือง โดยรัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน เคารพสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล หากรัฐจะแทรกแซงในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งโดยต้องกระทำเท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ และต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอเฉพาะหลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและหลักนิติรัฐในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการตรากฎหมาย ซึ่งมีหลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง ดังนี้ หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความเสมอภาคของบุคคลและหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ

2.1.1.1.1 หลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน แนวความคิดเรื่องการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ มีพัฒนาการมาจาก กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ในสมัยกรีก และกระบวนการเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ ที่อ้างสิทธิของความเป็นมนุษย์ ผู้ที่เป็นมนุษย์ย่อมมีสิทธิดังกล่าว (Human Dignity) อันมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติ ต่อมาได้มีการพัฒนาแนวความคิดดังกล่าว จากเดิมที่เป็นเพียงการกล่าวอ้างในบริบททางกฎหมายมาเป็นแนวคิดทางการเมืองเพื่อเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ อิสรภาพและความเสมอภาค ซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในงานเขียนของจอห์น ลอค (John Locke) ในศตวรรษที่ 17 ที่ได้กลายเป็นต้นแบบของแนวความคิดเรื่องสิทธิ เสรีภาพ จนกระทั่งปัจจุบัน³¹ ในรัฐสมัยใหม่ที่มีการปกครองแบบนิติรัฐ ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร และทำให้ราษฎรอยู่ในฐานะประธานแห่งสิทธิ ไม่ให้อยู่ในฐานะเป็นวัตถุที่รัฐจะใช้อำนาจกระทำอย่างไรก็ได้ อีกทั้งการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมทำให้ราษฎรแต่ละคนสามารถพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้อย่างเต็มที่³²

เมื่อพิจารณาหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน สาระสำคัญของหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแบ่งตามสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ (1) สิทธิมนุษยชน (Human Right) เป็นสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่ตามธรรมชาติ (Natural rights) ในฐานะที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลผู้นั้นจะมีถิ่นที่อยู่อาศัย ชนชั้นวรรณะ ชาติพันธุ์ เพศ อายุ สีผิว ภาษา มีความเชื่อทางศาสนา หรือการเมืองเป็นเช่นไร ซึ่งบุคคลทุกคนสามารถใช้สิทธิตามธรรมชาติเหล่านี้ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันด้วยเหตุผล เพราะบุคคลนั้นเป็นมนุษย์³³ และ (2) สิทธิพลเมือง (Civil Rights)

³¹ คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549), หน้า 2 - 3.

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า 181.

³³ บรรเจิด สิงคะเนติ, การตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 6.

สิทธิเสรีภาพในอันที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันเพื่อเข้าไปใช้อำนาจรัฐ เช่น สิทธิในการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง (Freedom of Association) หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรของรัฐ เช่น สิทธิของบุคคลในการรับราชการ ดังนั้น โดยสภาพสิทธิพลเมืองจึงเกิดขึ้นได้ภายหลังจากการเกิดรัฐและรัฐจะเป็นผู้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพนี้ให้กับพลเมืองของรัฐ³⁴ อีกทั้งรัฐมีหน้าที่เอื้ออำนวยให้ปัจเจกบุคคลสามารถมีส่วนร่วมกับรัฐได้ภายใต้หลักความเสมอภาค³⁵ ทั้งนี้ ในรัฐสมัยใหม่ สิทธิพลเมืองเป็นพื้นฐานการเกิดสิทธิทางการเมือง กล่าวคือ สิทธิทางการเมือง (Political rights) เป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และถอดถอนผู้ปกครองได้ อันเป็นสิทธิของพลเมืองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Freedom of Expression) มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ของบุคคลและสื่อมวลชน³⁶ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าเมื่อประเทศไทยได้ยอมรับหลักนิติรัฐ อันมีแนวความคิดเรื่องการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน นำไปสู่สิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง กล่าวคือ ปัจเจกชนทุกคนมีชีวิตจิตใจมีความคิด ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี สามารถใช้สิทธิตามธรรมชาติเหล่านี้ได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันด้วยเหตุผลอันเป็นสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ในฐานะที่เขาเกิดมาเป็นมนุษย์ ทั้งนี้รัฐไม่สามารถเพิกถอนหรือปิดกั้นได้ อีกทั้ง ปัจเจกชนแต่ละคนมีฐานะเป็นพลเมืองของรัฐในสังคมรัฐสมัยใหม่ หรือรัฐที่ปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น มีสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิตมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นพรรคการเมือง และมีสิทธิเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่พรรคการเมืองจัดขึ้น อันเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันของประชาชนให้เป็นเจตจำนงของรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่าเจตจำนงของประชาชน เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง โดยมีพรรคการเมืองเป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน

2.1.1.1.2 หลักความเสมอภาคของบุคคล และหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ ในรัฐสมัยใหม่ที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย มักได้รับการรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม (Fairness) หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความยุติธรรม

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 187-188.

³⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, "หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและภาคปฏิบัติ," *จลนนิติ* 8, 1 (2554): 30.

³⁶ นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ, *เรื่องเดียวกัน*: 16.

(สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน กล่าวคือ ไม่แตกต่างกันสิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ แตกต่างกัน) อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคก็มีข้อยกเว้น ที่เรียกว่า เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม (Positive Discrimination) ในเงื่อนไข เช่น การเลือกปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์มหาชน และการเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่³⁷

สำหรับสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคแบ่งออกเป็น หลักความเสมอภาคทั่วไป และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง โดยหลักความเสมอภาคทั่วไป เป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) ที่กล่าวถึง การที่บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ดังนั้นหลักความเสมอภาคทั่วไป จึงเป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากัน ในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา³⁸ ความเสมอภาคทั่วไป หรือ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายนี้ เป็นหลักการที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเช่นเดียวกับปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียม ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง เป็นความเสมอภาคที่กฎหมายได้บัญญัติขอบเขตในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการเข้าทำงานของภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาหลักความเสมอภาคของบุคคล และหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าหลักความเสมอภาคของบุคคล และหลักห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติต่อพรรคการเมือง ทุกพรรคด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคก็มีข้อยกเว้น ที่เรียกว่า เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม โดยมีเงื่อนไข คือ เป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์มหาชน หรือเป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ ซึ่งหากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งมีความได้เปรียบ เช่น มีสถานะทางการเงินมากกว่า เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่เกิดความไม่เสมอภาคในทางปฏิบัติ รัฐมีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองพรรคการเมืองอื่น ดังคำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ 88-217 วันที่ 27 กรกฎาคม 1986 ที่ว่า การอนุญาตให้มีการเผยแพร่โฆษณาทางการเมืองในโทรทัศน์ ในช่วงที่ไม่มีภาระเสี่ยงเลือกตั้ง ไม่ถือว่าขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค ทั้งนี้เพราะในกฎหมาย โอกาสดังกล่าวเปิดกว้างให้กับทุกพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมือง อย่างไรก็ตามตุลาการรัฐธรรมนูญก็มองเห็นถึงความเสี่ยงที่เกิดความไม่เสมอภาค

³⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 148-150.

³⁸ สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2551), หน้า 258-273.

ในทางปฏิบัติ ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสื่อสารและเสรีภาพแห่งชาติ มีอำนาจที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองการแสดงความคิดเห็นในระบอบประชาธิปไตยของกลุ่มการเมืองต่างๆ และป้องกันมิให้การเผยแพร่โฆษณาดังกล่าวเป็นอภิสิทธิ์แก่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใด โดยเฉพาะ เพราะเหตุที่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองดังกล่าว มีสถานะทางการเงินมากกว่าพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองอื่น³⁹

2.1.1.1.3 หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ มีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรม อันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป ในรัฐสมัยใหม่ที่มีการปกครองแบบนิติรัฐเป็นเป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์ของมหาชนจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการหนึ่งมาตรการใดของฝ่ายปกครอง และเป็นมาตรการที่จะทำให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด และก่อให้เกิดประโยชน์แห่งมหาชนมากที่สุด⁴⁰ สำหรับสาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายแบบแคบ โดย **หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness)** เป็นหลักการที่วางหลักถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายใดจะต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อส่วนรวมโดยกฎหมายนั้นจะต้องมีเนื้อหาที่สามารถทำให้ประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้นสามารถบรรลุผลได้⁴¹ **หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)** ในบรรดาหลายๆ มาตรการที่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่อย่างไรก็ตามแต่ละมาตรการมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน รัฐต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายให้มากที่สุด ซึ่งความคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้มีอยู่ว่า “ในระหว่างสิ่งที่เลวร้ายสองสิ่งที่จำต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งที่เลวร้ายน้อยกว่า”⁴² และ **หลักความได้สัดส่วนในความหมายแบบแคบ (Principle of Proportionality Strict)** เป็นหลักการที่เรียกร้องสภาวะสมดุลระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐ และผลการดำเนินการจากการใช้อำนาจรัฐนั้นๆ ว่ามีความสมดุลกันหรือไม่ประการใด หากรัฐ

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "หลักความเสมอภาค," *วารสารนิติศาสตร์* 30, 2 (2543): 165-166.

⁴⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 168.

⁴¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “หลักความได้สัดส่วน (*Principle of Proportionality*) ในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558), หน้า 146.

⁴² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 166.

มีนโยบายในการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลต่อการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้วรัฐจะต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับความเสียหายของเอกชนด้วย⁴³

เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นว่าหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ในมิติที่เกี่ยวกับเกณฑ์ในการจำกัดอำนาจรัฐในการตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมือง กล่าวคือ การตรากฎหมายอันมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวต้องมีเนื้อหาที่สามารถทำให้การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองบรรลุผล อันเป็นไปตามหลักความสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้หากมีหลายมาตรการที่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายบรรลุผล รัฐต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองน้อยที่สุดและบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองให้มากที่สุดอันเป็นไปตามหลักความจำเป็น และหากมาตรการที่นำมาใช้ในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าว ส่งผลต่อการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมือง รัฐจะต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองด้วยอันเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายแบบแคบ

2.1.1.2 *หลักประชาธิปไตย* คำว่า ประชาธิปไตยว่ามาจากศัพท์ภาษาอังกฤษ คือ democracy ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณ คือ คำว่า demokratia ซึ่งมาจากคำว่า demos หมายถึง ประชาชน และ kratos หมายถึง อำนาจปกครอง⁴⁴ คำว่า ประชาธิปไตย จึงหมายถึงความถึงการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจปกครอง

โดยหลักประชาธิปไตยมีพัฒนาการเริ่มมาจากการปกครองสมัยนครรัฐเอเธนส์ของชาวกรีกโบราณที่ใช้หลักเกณฑ์การเคารพเสียงส่วนใหญ่ (Majority Rule) และรับฟังเสียงข้างน้อยเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย (Minority Rights) จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1688 -1689 ภายหลังการปฏิวัติ ในประเทศอังกฤษและมีการกำหนด “Bill of Rights” ที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น ในประเทศอังกฤษเรียกว่า “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ในประเทศภาคพื้นยุโรปเรียกว่า “หลักนิติรัฐ” (Legal State) ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกหลักนี้ว่า

⁴³ บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550), หน้า 147.

⁴⁴ อมร รักชาติ และคณะ, ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 9.

“Due Process of Law” ซึ่งหลักการที่กล่าวมานี้กลายเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของคำว่าประชาธิปไตย⁴⁵

สาระสำคัญของหลักประชาธิปไตยอย่างน้อยต้องมีหลักการต่อไปนี้⁴⁶ (1) เจตจำนงของประชาชนเป็นมูลฐานแห่งอำนาจรัฐบาล ผู้บริหารประเทศต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (2) ประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้เป็นระยะโดยสันติวิธีหากต้องการ ดังนั้น จึงต้องมีหลักการเลือกตั้งตามระยะเวลา และ (3) ต้องอนุญาตให้มีพรรคการเมืองได้หลายพรรค พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจะเป็นผู้บริหารประเทศ ส่วนพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างน้อยจะเป็นฝ่ายค้าน โดยมีหลักประกันในเรื่องเสรีภาพที่แสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่แตกต่างจากฝ่ายข้างมาก และมีความเสมอภาคทางโอกาสที่จะเปลี่ยนเป็นฝ่ายข้างมากหรือเป็นรัฐบาลได้

ในบริบทประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์โฆษ ได้กล่าวถึงหลักประกันตามรัฐธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีหลักการดังต่อไปนี้⁴⁷ หลักความเสมอภาคของมนุษย์⁴⁸ หลักเสียงข้างมาก⁴⁹ หลักการมีพรรคการเมืองหลายพรรค⁵⁰ หลักการมีฝ่ายค้านในสภา ซึ่งคือหลักการคุ้มครองฝ่ายเสียงข้างน้อย⁵¹ หลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น⁵² เสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร⁵³ เสรีภาพในการชุมนุม⁵⁴ รวมถึงหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น⁵⁵

กล่าวโดยสรุป หลักประชาธิปไตยในการปกครองในรัฐสมัยใหม่ ครอบคลุมสาระหลักได้แก่ หลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย หลักการปกครองในระบบผู้แทนและหลักการเลือกตั้งผู้แทน และหลักความหลากหลายทางด้านการเมือง โดยแต่ละหลักการมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

⁴⁵วิชฌุ เครื่องาม, "การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย," *จลนิตี* 7, 6 (2553): 3-5.

⁴⁶ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 153.

⁴⁷ บุญศรี มีวงศ์โฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 351.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 4 , มาตรา 4 วรรคสอง และมาตรา 27

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 120 วรรคสอง

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 45

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 106

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 34

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 35 , มาตรา 36 , มาตรา 41 , มาตรา 58 , มาตรา 59 และมาตรา 60

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 42 , มาตรา 44 และ มาตรา 45

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา มาตรา 41 , มาตรา 43 , มาตรา 56 , มาตรา 57 , มาตรา 58 , มาตรา 76 และหมวด 14

2.1.1.2.1 หลักประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด หลักประชาธิปไตยมีรากฐานมาจากประชาชน เป็นแนวคิดที่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของคนส่วนใหญ่ เพราะเมื่ออำนาจอธิปไตยไม่อยู่กับคนคนเดียวแล้ว โอกาสจะใช้อำนาจนั้นอย่างเด็ดขาดจึงมีน้อย แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังที่จอห์น ล็อก (John Lock) กล่าวถึง ธรรมชาติมนุษย์มีเสรีภาพ และความเสมอภาคโดยอยู่ในขอบเขตที่เข้าใจได้ด้วยเหตุผล มนุษย์ตามธรรมชาติมีเหตุผลอยู่ร่วมกันอย่างสงบ แนวคิดนี้เองที่เป็นที่มาของสัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย และฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) มองว่าสัญญาประชาคมนี้เป็นเจตจำนงทั่วไปของประชาชน เพื่อสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย และประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย การแสดงออกซึ่งความยินยอมพร้อมใจโอนอำนาจของตนให้แก่ส่วนรวม⁵⁶

2.1.1.2.2 หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย นอกจากหลักประชาธิปไตยในการปกครองในรัฐสมัยใหม่ จะกล่าวถึงแนวคิดประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงบุคคลแต่ละคนย่อมมีเจตจำนงทางการเมืองของตนเองและความเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน ซึ่งความหลากหลายในทางความเห็นดังกล่าวอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้วยเหตุนี้การปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อยจึงเป็นอีกหนึ่งหลักการที่สำคัญ อันจะทำให้เกิดการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความเห็น ย่อมเป็นวิถีทางที่ทำให้ประชาธิปไตยดำรงอยู่ได้

หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย มีสาระสำคัญคือ **(1) หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมาก** ซึ่งให้ความสำคัญกับการอภิปรายโต้แย้งแสดงเหตุผล ทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบถึงข้อดี ข้อเสีย และคาดหมายได้ว่าบุคคลเหล่านั้นเห็นทางเลือกต่างๆ อย่างครบถ้วนก่อนตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง⁵⁷ **(2) หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย** เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้แสดงความคิดเห็น ด้วยการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร เสรีภาพในการชุมนุม ตลอดจนเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม⁵⁸

2.1.1.2.3 หลักการปกครองในระบบผู้แทนและหลักการเลือกตั้งผู้แทน หลักประชาธิปไตยในการปกครองในรัฐสมัยใหม่แบบเสรีประชาธิปไตยนั้นถือว่าการเลือกตั้งเป็นเครื่องแสดงถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งเป็นการปกครองที่ได้รับ

⁵⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 94-95.

⁵⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า 212 -214.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 212-214.

ความยินยอมจากประชาชน เนื่องจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจแห่งรัฐ ให้ความยินยอมผู้แทนของตนใช้อำนาจรัฐตามกำหนดระยะเวลา หรือตามวาระที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในรัฐธรรมนูญ⁵⁹ หลักการปกครองในระบบผู้แทน และหลักการเลือกตั้งผู้แทนนี้ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่ (1) หลักการปกครองในระบบผู้แทน ซึ่งเป็นระบบที่ประชาชนจำนวนมากไม่สะดวกในการเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเอง จึงมีการใช้ระบบตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน⁶⁰ โดยการมอบอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” (2) หลักการเลือกตั้งผู้แทน ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1948 ในข้อ 21 ได้วางหลักการสำคัญ คือ เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจการปกครอง ที่สะท้อนถึงหลักการพื้นฐาน 5 ข้อ ได้แก่ การออกเสียงเลือกตั้งต้องมีลักษณะทั่วไป การเลือกตั้งผู้แทนต้องเป็นไปโดยเสมอภาค การเลือกตั้งต้องมีการลงคะแนนที่เป็นไปโดยลับ การลงคะแนนดังกล่าวต้องเป็นไปโดยเสรี และการเลือกตั้งนั้นจะต้องเป็นการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันอย่างแท้จริง⁶¹

2.1.1.2.4 หลักความหลากหลายทางการเมือง หลักความหลากหลายทางการเมือง (Political Pluralism) ตามหลักประชาธิปไตยในการปกครองในรัฐสมัยใหม่นั้น อำนาจการตัดสินใจของประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนมีอำนาจเลือกกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดที่จะสนองตอบเจตนารมณ์ของตน เพื่อให้รับผิดชอบหน้าที่ในการปกครอง อาจกล่าวได้ว่า ประชาชนมีโอกาสพิจารณาเลือกตั้งผู้นำทางการเมืองของตนผ่านพรรคการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอคู่แข่งทางการเมือง ให้ประชาชนเป็นผู้คัดเลือก ทั้งนี้ กระบวนการเลือกตั้งผู้แทนจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถเลือกพรรคการเมืองที่เข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งไม่ต่ำกว่า 2 พรรคขึ้นไป อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้วิจารณญาณในการเลือกตั้งผู้ที่เหมาะสมที่สุดจากผู้แทนที่มีความหลากหลาย⁶² จะเห็นได้ว่า หลักความหลากหลายทางการเมืองอาศัย

⁵⁹ เรืองเดียวกัน, หน้า 215.

⁶⁰ สมบัติ อารังธัญวงศ์, "76 ปี ประชาธิปไตยกับการเมืองภาคประชาชน," *จลนิตี* 5, 6 (2551): 19.

⁶¹ กระทรวงการต่างประเทศ, *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights* (กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ, 2551), หน้า 26.

⁶² สมบัติ อารังธัญวงศ์, "76 ปี ประชาธิปไตยกับการเมืองภาคประชาชน," *จลนิตี* 5, 6 (2551): 19-21.

ความหลากหลายของพรรคการเมืองเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำมาสู่การตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในการสร้างและร่วมกันแสดงออกซึ่งเจตจำนงในการปกครองประเทศ⁶³

ในหัวข้อระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนี้ นอกจากแนวคิดการปกครองในรัฐสมัยใหม่ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไปข้างต้นแล้ว ยังมีแนวคิดที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แนวคิดพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเลือกตั้งผู้แทนถูกนำมาใช้เป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ซึ่งประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงของรัฐด้วยการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนตนผ่านพรรคการเมือง ดังนั้น ในตอนต่อไปผู้วิจัยจะได้กล่าวถึง แนวคิดพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.2 แนวคิดพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ดังที่ได้ทราบกันไปแล้วว่า การเลือกตั้งผู้แทนถูกนำมาใช้เป็นกลไกสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทาง การเลือกตั้ง โดยอาศัยหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ทั้งนี้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนและประชาชนในรูปแบบองค์กรที่เป็นตัวกลางเชื่อมระหว่างผู้แทนและประชาชน คือ พรรคการเมือง ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงของรัฐด้วยการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนตนผ่านพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่าในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้นพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมือง (Political Institution) ที่สำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นพาหนะ (Vehicle) ทำหน้าที่ขับเคลื่อนวิถีชีวิตทางการเมืองของประเทศ เนื้อหาต่อไปนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอ ความหมายของพรรคการเมือง พรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง และบทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1.2.1 ความหมายของพรรคการเมือง ในบริบทของกฎหมายไทย คำว่า “พรรคการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 45 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคล

⁶³ Nancy L. Rosenblum, “Banning Parties: Religious and Ethnic Partisanship in Multicultural Democracies,” Law & Ethics Human Rights, (Vol. 17 January, 2007) น. 1 ณรงค์เดช สรุโฆษิต, แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 37.

ที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองเสรีภาพของประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงมีความมุ่งหมายเพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวางโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก โดยกำหนดให้การบริหารและการส่งผู้สมัคร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรค ต้องให้สมาชิกของพรรคมีส่วนร่วมด้วย เป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใด บุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว ทั้งป้องกันมิให้บุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกของพรรคมาเป็นผู้ครอบงำหรือชี้นำกิจการของพรรคได้ และจะต้องมีกลไกในการกำกับดูแลสมาชิกของพรรคมิให้ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วย⁶⁴

สำหรับบริบทของกฎหมายต่างประเทศ กฎหมายพรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี บัญญัติไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ว่า พรรคการเมือง คือ “พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานานๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ หรือสภาแห่งมลรัฐ หากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่จำนวนสมาชิก และในแง่การปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้วชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”⁶⁵

นอกจากนี้นักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้หลายประการ ดังนี้

Max Weber นักเศรษฐศาสตร์การเมืองและนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้ให้ความหมาย พรรคการเมือง คือการรวมกลุ่มกันในรูปแบบสมาคม ซึ่งการสมัครเป็นสมาชิกของพรรคต้องกระทำอย่างเป็นทางการและต้องเปิดรับสมาชิกเป็นการทั่วไป โดยไม่จำกัดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิก หรือมีการเลือกปฏิบัติในเชิงเพศ ศิพพรรณ เชื้อชาติ อายุ ถิ่นที่อยู่ และอาชีพ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อได้มาซึ่งอำนาจสำหรับผู้ผู้นำ และบรรลุเป้าหมายตามอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ต่างๆ และสุดท้ายพรรคการเมืองต้องอยู่ภายในกลุ่มหรือภายในสังคมที่รวมตัวกันเป็นกิจจะลักษณะ⁶⁶

⁶⁴ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบร่างมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 65.

⁶⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 66.

⁶⁶ Max Weber, *Theory of Social and Economic Organization* (London: Hodge, 1947), pp. 373-374.

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ให้ความหมาย พรรคการเมือง หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งพรรค โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีประชาธิปไตย⁶⁷

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายว่า พรรคการเมืองต้องเป็นบุคคลที่มีการจัดตั้งเป็นองค์กรโดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองและวัตถุประสงค์ ร่วมกัน คือ การยึดกุมอำนาจรัฐหรือการบริหารประเทศ โดยกลุ่มการเมืองใดไม่มีลักษณะดังกล่าวครบถ้วน กลุ่มการเมืองนั้นย่อมมิใช่พรรคการเมือง เช่น ครอบครั้ว สมาคม มูลนิธิ สหภาพแรงงาน เป็นต้น⁶⁸

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้ความหมายว่า พรรคการเมือง คือ กลุ่มของประชาชนที่มีการรวมตัวกันอย่างชัดเจนและเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์แสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองผ่านกลไก ทางรัฐสภาและเข้าร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนไปแสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ โดยการรวมตัวกันดังกล่าวไม่ใช่การรวมตัวกันชั่วคราว แต่เป็นการรวมตัวที่มีความมุ่งหมายให้มีระยะเวลายาวนานอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อที่จะมีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร⁶⁹

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มกันของบุคคลเป็นองค์การหรือสถาบัน โดยมีอุดมการณ์ทางการเมืองและวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อได้มาซึ่งอำนาจรัฐ หรือการบริหารประเทศผ่านกลไกทางรัฐสภา และเข้าร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนไปแสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์หรือผลประโยชน์ต่างๆ

2.1.2.2 พรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (representative democracy) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง⁷⁰ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน ทั้งนี้ เพราะในสังคมการเมืองยุคใหม่ รัฐต่าง ๆ ประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก จึงไม่สะดวกต่อการที่ประชาชนจะเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตัวเอง ดังนั้น

⁶⁷ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง (พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2521), หน้า 1.

⁶⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 18.

⁶⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า 15.

⁷⁰ เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการงานรำลึกศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ครั้งที่ 4 วันเสาร์ที่ 28 มิถุนายน 2557 เรื่อง “กฎหมายพรรคการเมือง และการเลือกตั้งกับทางออกของประเทศไทย” ณ ห้องจัด เศรษฐบุตร (LT.1) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ หน้า 30

จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจแทนตน โดยตัวแทนนี้จะมีเพียงจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด ดังนั้นหากจะถือว่าระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ประชาชนส่วนใหญ่ของรัฐจะต้องมีสิทธิในการตัดสินใจในการปกครองโดยการใช้อิทธิพลเลือกผู้นำทางการเมืองของตน⁷¹

การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน จำเป็นต้องมีการเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการเป็นตัวกลางในการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับรัฐบาลที่ประชาชนได้ให้ความยินยอมใช้อำนาจปกครอง⁷² ดังนั้น พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน มีส่วนช่วยให้การเปลี่ยนตำแหน่งในการบริหารประเทศอย่างสันติ และมีส่วนในการโน้มน้าวให้รัฐบาลกำหนดแนวนโยบายของประเทศได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น พรรคการเมืองได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง⁷³

ในหัวข้อแนวคิดพรรคการเมืองกับระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอ แนวคิดต่างๆ เช่น สิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง หลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง ดังนี้

2.1.2.2.1 สิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย คำว่า “สิทธิ” (Rights) หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลใดในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคล และก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นด้วย ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberties) หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใดๆ หรือไม่กระทำการใดของบุคคลโดยอิสระตามที่ตนปรารถนา กล่าวอีกนัยหนึ่งเสรีภาพ หมายถึงความเป็นอิสระของบุคคลที่จะกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการใดๆ ทั้งนี้เสรีภาพไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นแต่อย่างใด⁷⁴ เมื่อกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 25 วรรค 1 กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญ

⁷¹ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, "76 ปี ประชาธิปไตยกับการเมืองภาคประชาชน, *มูลนิธิ* 5, 6 (2551) : 19-21.

⁷² บุญเสริม นาคสาร, "หลักประชาธิปไตยของพรรคการเมืองไทย," ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 7 : ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามหลักนิติธรรม* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551), หน้า 340.

⁷³ พัฒนะ เรือนใจดี และมารุตพงศ์ มาสิงห์, "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560," *รัฐสภาสาร* 65, 12 (2560): 13.

⁷⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, "หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและภาคปฏิบัติ, *มูลนิธิ* 8, 1 (2554): 28.

หรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น พรรคการเมืองมีสิทธิทางรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคล ไม่ว่าจะเป็สิทธิในกระบวนการพิจารณาดี สิทธิในการติดต่อสื่อสาร กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธิในเคหะสถาน ตลอดจนสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งหลายเหล่านี้เป็สิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่พรรคการเมืองเพื่อป้องกันตนเองจากอำนาจของรัฐ⁷⁵ ส่วนเสรีภาพของพรรคการเมือง เป็เสรีภาพในการดำเนินกิจการทางการเมือง เช่น เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 วรรคแรก กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน จัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” โดยการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาหลายพรรคนี้เพื่อเป็นทางเลือกในการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศแทนตน⁷⁶ นอกจากนี้พรรคการเมืองยังมีเสรีภาพในการกำหนดโครงสร้างองค์การของพรรค และออกแบบระบบการบริหารงานภายในพรรคให้สอดคล้องกับเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองที่พรรคได้กำหนดไว้⁷⁷ อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีขอบเขตจำกัดบางประการ เช่น การจัดตั้งที่ขัดกับระบบเสรีประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทำมิได้ หรือการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งพรรคท้องถิ่น นิยมที่หัวรุนแรงหรือเข้มขันเกินไป⁷⁸

2.1.2.2.2 หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจะต้องมีเสรีภาพในทางการเมืองอย่างเสมอภาค โดยรัฐจะต้องมีหน้าที่หยุดยั้งการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันจะต้องเปิดโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมแตกต่างกันในแง่ของประวัติความเป็นมา โครงสร้าง องค์การพรรค และฐานะทางการเงินของพรรค ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ย่อมส่งผลถึงโอกาสของพรรคต่างๆ ในสังคม การที่จะดำเนินการทางการเมืองด้วยความแตกต่างเหล่านี้เป็นผลของความแตกต่างของพลังสังคม การใช้หลักความเสมอภาคทางโอกาสของ

⁷⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวิญญูพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน, หน้า 10-12.

⁷⁶ สุจิต บุญบงการ, กฎหมายพรรคการเมือง :โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง [ออนไลน์], 15 กรกฎาคม 2563. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=702>.

⁷⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวิญญูพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน, หน้า 220-221.

⁷⁸ สุจิต บุญบงการ, กฎหมายพรรคการเมือง :โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง, [ออนไลน์].

พรรคการเมือง รัฐไม่สามารถทำให้ทุกพรรคมีความเข้มแข็งเท่าเทียมกันได้ แต่ถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกัน ที่จะพัฒนาตนเองจนเป็นพรรคการเมืองที่เข้มแข็งได้ โดยการที่รัฐปฏิบัติต่อพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย⁷⁹

2.1.2.2.3 หลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง หลักการสำคัญของกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย คือ หลักการที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด การปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายข้างน้อย การปกครองในระบบผู้แทน และการมีพรรคการเมืองหลายพรรค สำหรับหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองเป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ภายในองค์กรตลอดจนโครงสร้างของพรรค โดยการสร้างเจตจำนงทางการเมืองที่ให้ความสำคัญแก่สมาชิกพรรคการเมือง และแม้ว่าจะมีองค์กรบริหารพรรคการเมืองอยู่แล้ว สมาชิกพรรคก็จะต้องสามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการตัดสินใจในปัญหาหนึ่งได้เสมอ สมาชิกพรรคตามหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมืองจะต้องได้รับการประกันให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และในขณะเดียวกันจะต้องจำกัดอำนาจขององค์กรบริหารของพรรคให้มีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้วย⁸⁰ อีกทั้งพรรคต้องเคารพในสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิก และปกครองพรรคให้เป็นไปตามมติของสมาชิกพรรคฝ่ายข้างมาก โดยคุ้มครองและรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกฝ่ายข้างน้อยด้วย⁸¹

2.1.2.2.4 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองส่งผลต่อนิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมือง มาจากแนวคิดสำคัญสองแนวคิด⁸² กล่าวคือ แนวคิดการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องมีการรับรองจากรัฐ และการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองโดยต้องมีการรับรองจากรัฐ โดยแต่ละแนวคิดมีสาระสำคัญดังนี้

แนวคิดที่ 1 การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองโดยไม่จำเป็นต้องมีการรับรองจากรัฐ แนวคิดนี้กล่าวถึงการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของบุคคล (Natural Rights) ที่สามารถเข้าสู่กระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนได้ และหากพรรคการเมืองตามแนวคิดนี้ต้องการมีสถานะนิติบุคคลเพื่อให้มีสิทธิหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายก็สามารถทำได้โดยไปจดทะเบียนจัดตั้งในรูปแบบสมาคม (Association) ประเทศที่ใช้สถานะ

⁷⁹ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 70-71.

⁸⁰ บุญศรี มิวังศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 60.
หน้า 60

⁸¹ วรานนท์ วิเศษศิริ, "หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 52.

⁸² ณรงค์เดช สรุโฆษิต, แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง, หน้า 9-11.

ทางกฎหมายของพรรคการเมืองเป็นไปตามแนวคิดนี้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี แม้ว่าสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองของประเทศข้างต้น ไม่จำเป็นต้องอาศัย การรับรองจากภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อย่างไรก็ตามในระบบการเลือกตั้ง ของประเทศเหล่านั้นหากพรรคการเมืองต้องเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้ง โดยเฉพาะประเทศที่มีการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional Representation) หรือบัญชีรายชื่อ (Party List) พรรคการเมืองจะต้องจดทะเบียนกับภาครัฐก่อน จึงจะเข้าร่วมกระบวนการเลือกตั้งในนาม “พรรคการเมือง” ได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสโดยเฉพาะในส่วนการเงินของพรรคการเมือง ส่วนกิจกรรมทางการเมืองอื่นๆ พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมได้ แม้พรรคการเมืองไม่ได้ จดทะเบียนเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลพรรคการเมืองก็ตาม

แนวคิดที่ 2 การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองโดยต้องมีการรับรองจากรัฐ การรวมตัวกันของบุคคลเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองในกลุ่มประเทศ ที่มีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์ ทั้งในด้านการควบคุมและในด้านการส่งเสริมพรรคการเมือง โดยการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง ถูกบังคับให้ต้องจดทะเบียนหรือจดแจ้งกับภาครัฐก่อน จึงจะมีสถานะนิติบุคคลและสามารถ เข้าสู่กระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนผ่านการเลือกตั้งได้ ประเทศในกลุ่ม แนวคิดที่ 2 นี้ ได้แก่ ประเทศสเปน โปรตุเกส ตุรกี เกาหลีใต้ รัสเซีย โรมาเนีย อาร์เมเนีย เป็นต้น

สำหรับสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองของไทยเราก็จัดอยู่ในกลุ่ม แนวคิดที่สองนี้ด้วย โดยประเทศไทยได้กำหนดให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อให้ พรรคการเมืองมีฐานะเป็นโจทก์จำเลยในศาลได้ เนื่องจากหากพรรคการเมืองไม่มีกฎหมายเฉพาะ รองรับอาจทำให้พรรคการเมืองไม่มีความรับผิดชอบ ขาดระเบียบวินัย ไม่สามารถควบคุม พรรคการเมืองให้ดำเนินงานไปในแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสมได้⁸³ และเมื่อพิจารณาสถานะของ พรรคการเมืองในแง่มุมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ. ศ. 2560 มาตรา 20 วรรคแรก กล่าวว่า ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัคร ลงรับเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาลักษณะพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 การที่ระบบกฎหมายบางระบบถือว่าพรรคการเมืองมีสถานะทางกฎหมาย ในระดับรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐ แต่ถือว่า พรรคการเมืองนั้นกำเนิดเกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลโดยเสรี โดยที่การรวมตัวขึ้นเป็น

⁸³ ประดิษฐ์ ยามานนท์, การปฏิรูปพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันพัฒนาความเป็นพลเมือง, 2559), หน้า 46.

พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเข้าไปมีบทบาทในองค์กรของรัฐ อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้น จะเข้าไปมีบทบาทในองค์กรของรัฐได้ ทุกพรรคการเมือง เฉพาะแต่พรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งและมีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเท่านั้น ที่จะเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐอย่างชอบธรรม โดยการส่งบุคคลของพรรคการเมืองนั้นเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐ⁸⁴

2.1.2.2.5 บทบาทและหน้าที่ของพรรคการเมือง ในภาพรวมพรรคการเมือง มีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการ⁸⁵ กล่าวคือ **ประการที่ 1** หน้าที่เป็นตัวกลาง (Intermediate group) ที่เชื่อมความต้องการและบทบาทระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ได้แก่ หน้าที่หล่อหลอมทางการเมือง หน้าที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง หน้าที่คัดเลือกชนชั้นนำทางการเมือง หน้าที่สื่อสารทางการเมือง หน้าที่กำหนดประเด็นข้อเรียกร้อง เพื่อให้รัฐบาลรับฟังพิจารณาและนำไปปฏิบัติต่อไป ซึ่งทำให้ความต้องการของประชาชนได้รับการสนองตอบ และปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไข สะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่ฐานะตัวกลาง ประสาน รวบรวม ส่งผ่าน ช่วยนำความต้องการของประชาชนไปสู่รัฐบาล **ประการที่ 2** หน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมือง ได้แก่ อำนาจบริหาร โดยพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งและร่วมจัดตั้งเป็นรัฐบาล เป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยตรง ในการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล และนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านกระทรวงต่างๆ ที่พรรคการเมืองรับผิดชอบ และอำนาจนิติบัญญัติ เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคอยตรวจสอบถ่วงดุลให้รัฐบาลใช้อำนาจบริหารอย่างเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม ในรูปแบบการตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติ การอภิปรายซักถาม การเสนอและพิจารณาพระราชบัญญัติ รวมถึงการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

2.2 แนวคิดการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

แนวคิดการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนี้ ครอบคลุมแหล่งที่มาของเงินที่ใช้จ่ายในพรรคการเมือง หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ หลักความเสมอภาคทางการเมือง และมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังนี้

⁸⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวิญญูพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน, หน้า 8-9.

⁸⁵ กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 48-50.

2.2.1 แหล่งที่มาของเงินที่ใช้จ่ายในพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญทางการเมืองโดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนอกจากจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรูปแบบการเมืองการปกครองแล้ว แต่ทั้งนี้ การดำเนินการต่างๆ ย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย ซึ่งเท่ากับว่าพรรคการเมืองจำต้องแสวงหารายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายเช่นกัน แม้ว่าสภาพของพรรคการเมืองไทยจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่พรรคการเมืองก็เป็นองค์กรสาธารณะที่ไม่ใช่องค์กรทางธุรกิจที่มุ่งดำเนินกิจการเพื่อหวังผลทางการเมือง ดังนั้นในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง พรรคการเมืองจึงมีรายได้จากสมาชิกพรรคการเมือง การสนับสนุนโดยรัฐและเอกชนตามที่กฎหมายกำหนด⁸⁶ ซึ่งมีจำนวนไม่มาก เช่น รายได้จากเงินบริจาค เงินทุนประเดิมโดยกฎหมายในปัจจุบัน กำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมจำนวน 1,000,000 บาท เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง โดยกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองต้องเรียกเก็บจากสมาชิกรายปี ๆ ละ 100 บาท หรือแบบตลอดชีพ จำนวน 2,000 บาท เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง เงินจากการจัดกิจกรรมระดมทุน หรือที่เรียกกันว่าการจัดโต๊ะจีน เงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เงินผลประโยชน์อื่นๆ เช่น ดอกผลที่เกิดจากเงินและทรัพย์สินของพรรค เป็นต้น ซึ่งไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีเงื่อนงำให้พรรคการเมืองดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ นับวันการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใด เพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงมีความสำคัญยิ่ง

เมื่อพิจารณาแนวคิดเรื่องการสนับสนุนพรรคการเมืองมีขึ้นเพื่อให้พรรคการเมืองดำรงอยู่และสามารถดำเนินการตามกลไกทางการเมืองได้ อาจแบ่งรายได้ของพรรคการเมือง เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การบริจาคโดยเอกชน และการอุดหนุนของรัฐ ดังนี้

2.2.1.1 การบริจาคโดยเอกชน การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบหนึ่ง โดยเฉพาะการบริจาคโดยประชาชนรายย่อยๆ ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองมีฐานรากจากประชาชน และเงินบริจาคมยังเป็นที่มาของรายได้ที่สำคัญของพรรคการเมือง การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริมการให้เงินบริจาคสนับสนุนจากภาคเอกชน ซึ่งมีข้อดี คือ ทำให้พรรคการเมืองให้ความสำคัญต่อการสร้างรากฐานในสังคมเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินจากสมาชิกและจากประชาชน อันจะเป็นการประกันกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองจากข้างล่าง (ประชาชน) สู่ข้างบน (องค์กรรัฐ) ทั้งนี้ หากมีเพียงแค่

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62

เงินค่าสมัครสมาชิกและเงินบริจาครายย่อยๆ ย่อมไม่เกิดปัญหาตามมา อย่างไรก็ตามหากเงินบริจาคที่มีจำนวนมากย่อมตามมาด้วยผลประโยชน์ และนำมาซึ่งอิทธิพลของผู้บริจาคในการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งเป็นอันตรายต่อหลักความเสมอภาคในโอกาสของประชาชนในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง และเป็นอันตรายต่อเสรีภาพภายในของพรรคการเมืองในการตัดสินใจทางการเมือง เพราะทำให้พรรคการเมืองต้องขึ้นอยู่กับนายทุน และตามมาด้วยปัญหาอิทธิพลของผู้บริจาค เพราะการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้นเป็นการพบกันระหว่างผลประโยชน์สองประการ คือ (1) เงิน และ (2) อำนาจทางการเมือง กล่าวคือพรรคการเมืองขาดเงินแต่มีอำนาจ ส่วนนายทุนขาดอำนาจแต่มีเงิน พรรคการเมืองจึงต้องการเงินเพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง ส่วนผู้บริจาคเงินต้องการอิทธิพลทางการเมืองเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางธุรกิจ เงินบริจาคมักจะก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์และการตัดสินใจทางการเมือง ในรูปแบบที่อำนาจทางเศรษฐกิจเปลี่ยนรูปมาสู่อิทธิพลทางการเมือง ซึ่งอาจทำให้เงินบริจาคกลายเป็นสินบนได้⁸⁷

2.2.1.2 การอุดหนุนของรัฐ พรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญทางการเมืองโดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนอกจากจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับรูปแบบการเมืองการปกครองแล้ว การดำเนินการต่างๆ ย่อมต้องมีค่าใช้จ่าย ซึ่งเท่ากับว่าพรรคการเมืองจำต้องแสวงหารายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายเช่นกัน แนวคิดเรื่องการสนับสนุนพรรคการเมืองจึงมีขึ้นเพื่อให้พรรคดำรงอยู่ และสามารถดำเนินการตามกลไกทางการเมืองได้ พรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนไม่ว่าทางตรง คือ ประชาชนบริจาคให้พรรค หรือทางอ้อม คือ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายโดยรัฐที่นำเอาเงินภาษีมาสนับสนุนพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวแล้ว และมีแต่รายจ่ายในการดำเนินการ พรรคย่อมอยู่ไม่ได้ เว้นเสียแต่จะมีการดำเนินการในเชิงทุจริตคอร์รัปชัน และนำรายได้จากการดำเนินการดังกล่าวมาอุดหนุนกิจการพรรค⁸⁸ ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนจากภาครัฐ มีข้อดีคือจำกัดบทบาทของผู้บริจากรายใหญ่ จะทำให้หลักความเสมอภาคทางโอกาสของประชาชนและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้รับการประกัน ทั้งยังเป็นการสร้างความเสมอภาคให้กับพรรคการเมือง เพราะพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่ดั่งใหม่ ย่อมยากที่จะได้รับเงินบริจาคจากผู้บริจากรายใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามหากรัฐให้เงินอุดหนุนทั้งหมดแก่พรรคการเมือง หรือ ให้เงิน

⁸⁷ ปริญา เทวานฤมิตรกุล, “โครงการสัมมนา เรื่อง การอุดหนุนให้พรรคการเมือง เงินบริจาค ความโปร่งใส และการตรวจสอบ : ระบบและปัญหาประเทศไทยและประเทศไทย” บรรยาย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5 พฤศจิกายน 2547.

⁸⁸ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ประวัติกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง, [ออนไลน์].

อุดหนุนมากเกินไป จะทำให้พรรคการเมืองละเลยการหาความสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองขาดรากฐานจากประชาชน พรรคการเมืองจะกลายเป็นพรรคการเมืองรัฐ และกระบวนการสร้างเจตนาธรรมทางการเมืองจะกลายเป็นกระบวนการจากข้างบน (องค์กรรัฐ) สู่ข้างล่าง (ประชาชน) มิใช่ข้างล่าง (ประชาชน) สู่ข้างบน (องค์กรรัฐ) ดังที่ควรจะเป็นอีกต่อไป⁸⁹

2.2.2 หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

องค์กรความโปร่งใสสากล หรือ Transparency International (TI) ได้เผยแพร่รายงานผลการจัดอันดับความโปร่งใส หรือ Corruption Perception Index (CPI) ปี พ.ศ. 2563 ซึ่งได้ทำเป็นประจำทุกปีต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2538 โดยในปี พ.ศ. 2563 เป็นการการจัดอันดับความโปร่งใส 180 ประเทศและเขตปกครองต่างๆ จากการรับรู้การทุจริตในภาครัฐจาก 13 เกณฑ์ประเมิน และผลสำรวจจากผู้บริหารระดับสูงในภาคธุรกิจ นำมาให้คะแนนจาก 0 ถึง 100 ซึ่ง 0 หมายถึงการมีอันดับความโปร่งใสต่ำ (แสดงถึงการคอร์รัปชันสูง) คะแนน 100 หมายถึงการมีอันดับความโปร่งใส (ไม่มีการคอร์รัปชันเลย) สำหรับประเทศไทยมีคะแนนความโปร่งใส 36 คะแนน นับเป็นประเทศที่มีความโปร่งใสอันดับที่ 104 จากทั้งหมด 180 ประเทศ โดยประเทศที่มีอันดับต้นๆ ของความโปร่งใส เช่น เดนมาร์กและนิวซีแลนด์ (อันดับ 1) สิงคโปร์ (อันดับ 4) พบว่า ภาครัฐมีความโปร่งใสมากที่สุด ซึ่งแสดงถึงว่าประเทศนั้นๆ มีการใช้หลักความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ตลอดจนมีภาพลักษณ์ของการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล⁹⁰ หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริจาคนให้แก่พรรคการเมืองนี้ ประกอบด้วย (1) หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบ และ (2) การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง ดังนี้

2.2.2.1 *หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้* ประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ หลายหลักการแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากันตลอดจนขึ้นกับบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน⁹¹ โดยมีหลักการสำคัญ 6 หลักการที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่าเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรมจริยธรรม (ethics) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักความโปร่งใส

⁸⁹ ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, “โครงการสัมมนา เรื่อง การอุดหนุนให้พรรคการเมือง เงินบริจาค ความโปร่งใส และการตรวจสอบ : ระบบและปัญหาประเทศไทยและประเทศไทย” บรรยาย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 5 พฤศจิกายน 2547.

⁹⁰Transparency International, *Corruption Perception Index 2020* [Online], 20 November 2020. Available from https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf.

⁹¹ ถวิลวดี บุรีกุล, "ธรรมาภิบาล : กลไกสำคัญในการปฏิรูป เพื่อพัฒนาประเทศ," ใน *คู่มืออำนาจในการเมืองการปกครองไทย* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 239.

(transparency) หลักสำนักรับผิดชอบหรือพร้อมรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money) ปัญหาการที่นักการเมืองมองว่า การลงพื้นที่เพื่อสร้างคะแนนนิยม และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นการลงทุน โดยใช้เงินจำนวนมากอาจมีมูลค่าสูงถึงร้อยล้าน เป็นอย่างต่ำ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากขาดความสำนักรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ (accountability for responsibility) และขาดความสำนักรับผิดชอบทางการเมือง ต่อประชาชน (political accountability) ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ การคอร์รัปชันที่แพร่ระบาดอย่างหนักในสังคมไทย⁹²

หลักการโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในที่นี้หมายถึง**ความโปร่งใสทางการเมือง (Political Transparency)** ซึ่งถือเป็นความสามารถของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่จะเข้าถึงและอภิปรายเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เอกสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายสาธารณะ การใช้อำนาจ บริหารประเทศของรัฐบาลและทางราชการ ตลอดจน การแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และในระบบราชการ อีกทั้ง ความหมายในเชิงการเมือง ยังมีความหมายที่ลึกกว่าแค่เพียงการมองเห็นการทำงานของรัฐบาล และราชการ แต่ยังรวมถึง การที่ประชาชนสามารถเข้าใจ มีส่วนร่วม และควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อีกด้วย⁹³ ส่วน**ความสำนักรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability)** หมายถึง การที่ผู้บริหารงานสาธารณะเป็นตัวแทนของสาธารณชนทั่วไป หรือกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม หรือหลายกลุ่ม ที่มีขอบเขตชัดเจน ผู้บริหารงานสาธารณะดังกล่าวทำหน้าที่ตอบสนอง ต่อความต้องการของสาธารณชนที่เขาเป็นตัวแทน รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ⁹⁴

ปัญหาในกระบวนการสร้างเจตนาธรรมณ์และการตัดสินใจทางการเมือง โดยการที่ อำนาจทางเศรษฐกิจเปลี่ยนรูปมาสู่อิทธิพลทางการเมือง ซึ่งทำให้เงินบริจาค กลายเป็นสินบน ในการหลีกเลี่ยง และควบคุมความไม่ถูกต้องดังกล่าว จึงต้องทำให้การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง เกิดความโปร่งใส เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบถึงอำนาจที่กำหนดการเมืองและนโยบายของ พรรคการเมือง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรจะได้ทราบว่าผู้ใดอยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองต่างๆ บ้างและควรจะได้เห็นความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันระหว่างนโยบายและการตัดสินใจทางการเมือง ของพรรคการเมือง กับผลประโยชน์ที่ผู้บริจาคเงินได้รับภายหลังจากการบริจาคเงินนั้น

⁹² สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, "ความสำนักรับผิดชอบกับการจัดการสาธารณะ Accountability and Public Administration," วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก 34, 1 (2559): 53.

⁹³ Kurian, George Thomas (2011). *The encyclopedia of political science*. Washington: CQ Press.

⁹⁴ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, "ความสำนักรับผิดชอบกับการจัดการสาธารณะ Accountability and Public Administration," วารสารร่วมพฤษภูมิ มหาวิทยาลัยเกริก 34, 1 (2559) 47.

หลักความโปร่งใสเรื่องเงินบริจาคของพรรคการเมืองจึงนำไปสู่การควบคุมเงินบริจาคของพรรคการเมือง เมื่อสาธารณชนได้ทราบที่มาของเงิน “การต่างตอบแทน” ก็จะถูกควบคุมและจำกัดโดยวิธีการนี้ อิทธิพลของเงินบริจาคและสินบนจะถูกลดบทบาทในระบอบประชาธิปไตย และในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน⁹⁵

2.2.2.2 การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง คำว่า “การทุจริต” ในต่างประเทศ ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษคำว่า “Corruption” มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า “Corruptio” เป็นคำที่รู้จักกันดีทั่วไปมานานแต่ความหมายของคำนี้มีหลากหลายต่างๆ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การใช้หลักการ หรือมุมมองในทางศีลธรรม มุมมองทางการเมืองหรือทางเศรษฐศาสตร์ และหากกล่าวถึงคำว่า “ทุจริต” ในบริบทของกฎหมายไทย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) หมายถึง การกระทำใดๆ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ให้คำจำกัดความของคำว่า ทุจริตต่อหน้าที่ คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น

สำหรับรูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันอาจแบ่งตามผู้ที่เกี่ยวข้องได้ 2 ประเภท⁹⁶ คือ ประเภทที่ 1 การทุจริตโดยฝ่ายข้าราชการ (Bureaucratic corruption) ในกรณีนี้เป็นการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และกฎระเบียบไปปฏิบัติในแบบที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ตน⁹⁷ เช่น การเรียกรับเงินใต้โต๊ะเพื่อให้เจ้าหน้าที่อนุมัติใบอนุญาต หรือดำเนินการเร็วขึ้น รวมถึงการให้สิ่งตอบแทนเจ้าหน้าที่รัฐให้ใช้ดุลยพินิจที่เอื้อต่อตนเอง ประเภทที่ 2 การทุจริต

⁹⁵ รายงานสรุปผลการดำเนินงาน โครงการสัมมนา เรื่อง การอุดหนุนให้พรรคการเมือง เงินบริจาค ความโปร่งใส และการตรวจสอบ : ระบบและปัญหาประเทศไทย โดยคณะนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์ 2547 วิทยากรโดย ปริญญา เทวานฤมิตรกุล หน้า 3

⁹⁶ นวลน้อย ตริรัตน์ และคณะ, การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 5.

⁹⁷ บุญวรา สมุณเฒ่า และคณะ, โครงการ “การศึกษากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2558), หน้า 4.

โดยฝ่ายการเมือง (Political corruption)⁹⁸ ในกรณีนี้เป็นการทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะในระดับนโยบาย⁹⁹ รวมถึงการใช้อำนาจของรัฐบาลทำให้สามารถกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในการผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเอง ธุรกิจของรัฐมนตรีหรือพวกพ้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ การคอร์รัปชันมักจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการเสมอ โดยข้าราชการมักเป็นกลไกและเป็นเครื่องมือในการคอร์รัปชันของนักการเมือง โดยนักการเมืองจะทำหน้าที่มุ่งสนองตอบต่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งโดยมากจะเป็นกลุ่มธุรกิจที่ให้การสนับสนุนทางการเงินกับพรรคการเมือง ทั้งนี้ประกอบกับกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสามัญ และระบบให้คุณให้โทษล้วนเป็นกลไกที่นักการเมืองสามารถควบคุมข้าราชการให้อยู่ภายใต้อำนาจของตนได้ และส่งผลให้เกิดการร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์¹⁰⁰

สำหรับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมืองนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยเฉพาะจากภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล อีกประการหนึ่งคือ การก่อให้เกิดระบบธนาภิการเมือง (Money Politics) ซึ่งหมายถึงระบบการเงินที่เกิดขึ้นโดยการได้รับมา และนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง กิจกรรมทางการเมือง (political activity) จะรวมถึงการดำเนินการทางการเมืองต่างๆ ตั้งแต่การรวมตัวเป็นพรรคการเมือง การบริหารพรรคการเมือง การหาเสียงเลือกตั้ง และการจัดกิจกรรมของพรรคการเมืองส่วนระบบการเงินของกิจกรรมเหล่านี้ อาจมีที่มาจากภาคเอกชนหรือภาครัฐก็ได้ ด้วยวิธีการต่างๆ ตามลักษณะที่สอดคล้องกับกิจการทางการเมือง อย่างไรก็ตามสภาพปัญหาในปัจจุบัน การเงินที่สำคัญอันเป็นจุดตัดสินใจทางการเมือง คือ ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง¹⁰¹ ทั้งนี้ ผาสุก พงษ์ไพจิตร นักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองได้ให้ความหมายคำว่า “ นโยบายที่เอื้อต่อธุรกิจของตนเองหรือธุรกิจของพวกพ้อง ทั้งในรูปแบบของการฟื้นฟูการลงทุนไปจนกระทั่งการหากำไรจากการได้รับค่าเช่าและรายได้จากค่าเช่าต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาต การสัมปทานหรือการอุดหนุน เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ได้รับกลับมากจะสูงกว่าภายใต้สภาวะของการแข่งขันปกติ นอกจากนี้

⁹⁸ Odd-Helge Fjeldstad and Jan Isaksen, "Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support," ใน *leg-World Bank Working Paper 2008/7* (Washington DC: World Bank, 2008), p. 6.

⁹⁹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *โครงการเรื่องการทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม), หน้า 15-16.

¹⁰⁰ นวลน้อย ตรีรัตน์, "การตรวจสอบคอร์รัปชันโดยภาคประชาชน," ใน *การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า 337.

¹⁰¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, *ธนาภิการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง* (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 1.

ยังมีการแสวงหาสินบนและการปรับใช้งบประมาณปกติเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ถึงที่สุดแล้ว ความมั่งคั่งและผลประโยชน์ที่ได้รับจากกิจกรรมเหล่านี้จะถูกนำกลับไปใช้ลงทุนในทางการเมือง เพื่อขยายเขตอำนาจของตนอีกต่อหนึ่ง¹⁰²

จะเห็นได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันทางการเมืองสามารถป้องกันกันได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้หลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ผ่านการที่ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลฝ่ายต่างๆ มีโอกาสเข้าถึงและอภิปรายเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เอกสาร และข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ การใช้อำนาจ บริหารประเทศของรัฐบาลและทางราชการ ตลอดจนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และในระบบราชการ อันจะนำมาสู่กระบวนการสร้างเจตนาธรรมณ์ และการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

2.2.3 หลักความเสมอภาคทางการเมือง

หลักความเสมอภาคทางการเมือง ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย ความเสมอภาคทางการเมือง หมายถึง ประชาชนผู้ใหญ่ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นเพศ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ เศรษฐกิจ หรือ สถานะทางสังคม หรือ ระดับการอ่านออกเขียนได้ ต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยการลงคะแนนเสียง และการลงประชามติ หลักความเสมอภาคทางการเมืองอาจแบ่งเป็น 2 แนวคิด¹⁰³ คือแนวคิดของกลุ่มเสรีนิยมคลาสสิกและแนวคิดของกลุ่มเสรีนิยมสมัยใหม่ ดังต่อไปนี้

แนวคิดของกลุ่มเสรีนิยมคลาสสิก (Classic liberals) รongรับเสรีภาพของบุคคลแต่ละบุคคลและสิทธิในทรัพย์สินส่วนบุคคล เจ้าของทรัพย์สินมีอิสระที่จะใช้ บริโภค ทำลาย หรือทำอย่างอื่น ตามที่เจ้าของทรัพย์สินพึงพอใจ ตราบใดที่การกระทำดังกล่าวไม่ได้ขัดกับกฎหมาย ไม่เป็นการบังคับ การฉ้อโกง การติดสินบน และการทุจริต ซึ่งถูกออกมาเพื่อคุ้มครองผู้อื่น โดยเฉพาะ อาจกล่าวได้ว่า มุมมองเสรีนิยมคลาสสิก (Classic liberals) การใช้ความมั่งคั่งและเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งอิทธิพลทางการเมือง ไม่ได้ลิดรอนความเสมอภาคทางการเมือง

แนวคิดของกลุ่มเสรีนิยมสมัยใหม่ มองว่า ความไม่เสมอภาคในอิทธิพลทางการเมืองที่เกิดมาจากความมั่งคั่ง สร้างปัญหามากกว่ามาจากทรัพย์สินอื่น ๆ เพราะว่าเงิน

¹⁰² Pasuk Phongpaichit, "Money Politics and Its Impact," Keynote Address presented at the Political Economy Center's Annual Seminar on Money Politics, 7 December 2005, Chulalongkorn University, 1.

¹⁰³ Narongdech Srukhsosit, "Freedom of Speech and Third Parties in Election Campaigns: A Comparative Analysis of Campaign Finance Regulations" (Doctoral dissertation Edinburgh Law School University of Edinburgh, 2016),

เป็นหน่วยที่สามารถโอนใช้ได้ทั่วโลกอย่างไม่มีขอบเขต มีความยืดหยุ่นในการใช้งานมากกว่าเวลา ความเชี่ยวชาญ หรือ การมีชื่อเสียง และเงินสามารถแปลงเป็นทรัพยากรอื่นได้อย่างง่ายดาย รวมถึง เรื่องการบริจาคในปัจจุบัน การบริจาคเป็นแหล่งเงินทุนหลักสำหรับการหาเสียงเลือกตั้งด้วยเหตุผลว่า ยิ่งต้องใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งมากเท่าไร เงินบริจาคก็ยิ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสนับสนุนผู้สมัคร ยกเว้นสำหรับบุคคลที่เป็นเศรษฐีเท่านั้น แต่ไม่ว่าจะมีการบริจาคด้วยเจตนาทุจริตในการติดสินบน หรือไม่ ผู้บริจาคมีอิทธิพลทางนี้สิน ต่อนักการเมืองผู้รับเงิน และผลลัพธ์ตามธรรมชาติ คือ ยิ่งบริจาคมากเท่าไร อิทธิพลที่มีต่อผู้รับก็ยิ่งรุนแรงเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่า มุมมองเสรีนิยมสมัยใหม่ ยิ่งใช้จ่ายเงินมากเท่าไร ก็ยิ่งมีแนวโน้มที่จะสร้างอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น เป็นการคุกคาม ต่อความเสมอภาคทางการเมือง ดังนั้น การบรรเทาความไม่เสมอภาคกัน ให้น้อยลงจึงเป็นเหตุผล ที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับการกำกับดูแลของรัฐ

2.2.4 มาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) กล่าวถึง ความสำคัญ ของการควบคุม การสนับสนุนทางการเงินที่อาจนำมาสู่การทุจริตทางการเมือง ดังข้อความที่ว่า “เงิน นับเป็นปัจจัย สำคัญปัจจัยหนึ่งในทำให้กระบวนการประชาธิปไตยมีความตัวแทนและอำนวยความสะดวก ในการแข่งขันตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม หากการจัดหาเงินทุนของพรรคการเมือง และการหาเสียงเลือกตั้งไม่ได้รับการควบคุมอย่างเพียงพอเงินอาจเป็นเครื่องมือในการชักจูง ที่ไม่เหมาะสมและการยัดเยียดนโยบายโดยผลประโยชน์ส่วนตัวส่งผลให้ความไว้วางใจของสาธารณชน ต่อรัฐบาลลดลง”¹⁰⁴ จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยเอกชน มักนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ เช่น การระดมทุนของพรรคการเมืองและการรณรงค์ หาเสียงในการเลือกตั้ง แม้ว่าเงินจากการระดมทุนจะมีความสำคัญและจำเป็นของกระบวนการ ประชาธิปไตย เช่น ช่วยให้สามารถแสดงออกถึงการสนับสนุนทางการเมือง อย่างไรก็ตามความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ที่เพิ่งได้รับการเลือกตั้งใหม่อาจถูกกดดันให้ "ตอบแทนบุญคุณ" แก่เอกชนที่ให้การสนับสนุน นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่อาจขัดต่อประโยชน์สาธารณะ อีกทั้ง The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) ได้ มีการกล่าวถึง การจัดทำฐานข้อมูลการเงินทางการเมืองซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลการเงินทางการเมืองเชิงเปรียบเทียบชั้นนำระดับโลกสำหรับผู้สนใจเรื่องเงินในการเมือง ตั้งแต่ปี 2003 และได้มี

¹⁰⁴ OECD, *Financing Democracy* [Online], 20 November 2020. Available from https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf.

การปรับปรุงเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ฐานข้อมูลนี้ นักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ทั่วโลกได้รวบรวมกฎหมายรายงานและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง¹⁰⁵ มาตรการสำคัญในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ตัวอย่างเช่น

มาตรการที่ 1 การห้ามและการจำกัดการบริจาค (Bans and limits) ในประเด็นนี้ครอบคลุมถึงมาตรการที่กำหนดคุณสมบัติผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัคร รวมถึงการจำกัดเพดานบริจาค ทั้งนี้ เหตุผลในการห้ามและการจำกัดการบริจาค¹⁰⁶ ได้แก่ (1) การห้ามองค์กรต่างประเทศ (Foreign Entities) บริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครเพื่อป้องกันอิทธิพลนอกประเทศ เกิดจากแนวคิดการตัดสินใจด้วยตนเอง (Self Determination) (2) การห้ามบริษัท (Corporations) บริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครเพื่อจำกัดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และสร้างความเป็นอิสระของพรรคการเมืองและผู้สมัคร (3) การห้ามหน่วยงานรัฐ และรัฐวิสาหกิจ (Public and Semi-Public Entities) บริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัคร เพื่อหลีกเลี่ยงการนำเงินของส่วนรวมไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง (4) การห้ามสหภาพแรงงาน (Trade Unions) บริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครเพื่อหลีกเลี่ยงอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ เนื่องจากอาจมีพรรคการเมืองที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล (5) การห้ามบริษัทที่เป็นคู่สัญญาของรัฐบาล (Corporations with Government Contracts) บริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัคร เพื่อลดความเสี่ยงของการบริจาคเงินเพื่อคาดหวังจะได้ผลประโยชน์จากโครงการของรัฐบาล (6) การห้ามพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับบริจาคเงินที่ไม่ระบุที่มา (Anonymous sources) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเรื่องการระดมทุนของพรรคการเมืองและเพิ่มโอกาสในการติดตามที่มาของเงินได้ง่าย (7) การห้ามพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับบริจาคทางอ้อม (Indirect Donations) เพื่อควบคุมมาตรการอื่นในแง่ต่อการตรวจสอบและป้องกันการบริจาคผ่านบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น มาตรการเหล่านี้ที่กำหนดคุณสมบัติผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัคร รวมถึงการจำกัดเพดานบริจาค ออกแบบมาเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำที่ไม่พึงปรารถนามีอิทธิพลเกินควรต่อพรรคการเมืองและผู้สมัคร

มาตรการที่ 2 การอุดหนุนจากภาครัฐ (Public subsidies) ในประเด็นนี้เป็นการกล่าวถึง การที่รัฐนำเงินงบประมาณมาสนับสนุนการทำกิจกรรมของพรรคการเมืองทั้งในช่วง

¹⁰⁵ International IDEA, *Political Finance Database* [Online], 20 November 2020. Available from <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

¹⁰⁶ Magnus Ohman, *Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance* [Online], 20 November 2020. Available from <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=en>.

หาเสียงเลือกตั้งและกิจกรรมในเวลาทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคการเมืองและผู้สมัครทุกฝ่ายเข้าถึงกระบวนการทางการเมืองอย่างเท่าเทียม ลดผลกระทบจากความแตกต่างทางการเงินระหว่างพรรคใหญ่และพรรคเล็กทั้งนี้มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุน 2 ประการคือ ประการแรก อุดหนุนทุกพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่ากัน และประการที่สองคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนตามจำนวนคะแนนเสียง (vote) และตามจำนวนที่นั่ง (seat) ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ นอกจากนี้ยังมีการอุดหนุนจากภาครัฐโดยทางอ้อม เช่น การงดเว้นภาษี การไม่เสียค่าใช้จ่ายสำหรับการเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น การออกอากาศ และการจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นต้น¹⁰⁷

มาตรการที่ 3 ระเบียบการใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการหาเสียง (Regulations on spending) มาตรการนี้ ครอบคลุมกฎเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนเงินและประเภทของรายจ่ายที่พรรคการเมืองและผู้สมัครสามารถทำได้ มาตรการเหล่านี้พยายามควบคุมการใช้จ่ายที่ไม่พึงปรารถนาเพื่อลดความได้เปรียบของผู้ที่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่สำคัญและลดการใช้จ่ายโดยรวมในการหาเสียงเลือกตั้ง การจำกัดการใช้จ่ายสำหรับโฆษณาทางสื่อต่างๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงคำปราศรัย ห้ามการซื้อคะแนนเสียง และการจำกัดการใช้จ่ายของพรรคการเมืองผู้สมัครและบุคคลที่สาม¹⁰⁸ ทั้งนี้ ข้อพิจารณาในการกำหนดจำนวนค่าใช้จ่าย หากกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการหาเสียง แบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 กำหนดเป็นจำนวนเงินที่แน่นอน แนวทางนี้สามารถกำหนดได้ง่าย แต่อย่างไรก็ตามอาจละเลยเรื่องความแตกต่างของขนาดเขตเลือกตั้ง และแนวทางที่ 2 กำหนดจำนวนเงินต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นแนวทางที่อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงวงเงินในเขตเลือกตั้งที่ขนาดต่างกัน เพราะเขตใหญ่ต้องใช้เงินมากขึ้นในการเข้าถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้ง¹⁰⁹

มาตรการที่ 4 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง (Transparency in political finance) ความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมืองตรวจสอบได้ นำมาสู่การมีความรับผิดชอบและนับได้ว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่าในภาพรวมแต่ละประเทศมีระบบการสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง เช่น (1) มีมาตรการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (Financial statements) โดยกำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรค

¹⁰⁷ OECD, Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government [Online], 10 November 2020. Available from <https://www.oecd.org/gov/ethics/Money-in-politics.pdf>.

¹⁰⁸ International IDEA, [Political Finance Database](#), [Online].

¹⁰⁹ Magnus Ohman, Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance, [Online].

และผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อองค์กรที่กำกับดูแลในเรื่องการเงินของพรรคการเมือง (2) มีมาตรการให้แสดงข้อมูลทางการเงินของพรรคการเมืองอย่างชัดเจนเพียงพอเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองโดยผู้บริจาครายใหญ่ (3) มีมาตรการกำกับดูแลให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบ ซึ่งแม้ว่ามาตรการนี้จะให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลและความร่วมมือของพรรคการเมือง แต่หากพบว่าฝ่าฝืนก็จะมีบทลงโทษเพื่อให้เกิดสภาพบังคับให้พรรคการเมืองปฏิบัติตาม (4) การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินแก่สาธารณชน (Making the information public) ซึ่งได้แก่ บัญชีรายรับ รายจ่ายทั่วไป การใช้จ่ายเพื่อการรณรงค์เลือกตั้ง การรับบริจาคทางการเงินและการรับความช่วยเหลืออื่น ๆ การระดมทุน เป็นต้น¹¹⁰

แม้ว่าเงินจะเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและมาตรการทั้ง 4 ข้อที่กล่าวมาจะไม่ได้เป็นการรับรองว่าพรรคการเมืองจะไม่ทุจริตและมีความโปร่งใสในระบบการเงินของพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การออกแบบมาตรการทางกฎหมายควบคุมการบริจาคให้พรรคการเมืองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมที่ทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองกับการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมืองเพื่อให้เกิดความเสมอภาค มีความโปร่งใส (Transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) นับเป็นการลดความเสี่ยงที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการรวมศูนย์อำนาจในพรรคการเมือง และเป็นการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมือง และเป็นธรรมกับทุกพรรคการเมืองในการแข่งขันทางการเมืองอันจะเป็นการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในที่สุดได้

กล่าวโดยสรุปในบทที่สองนี้ ผู้วิจัยทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนี้ โดยครอบคลุมแนวคิดเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญมีรากฐานมาจากหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ และแนวคิดการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง อันเป็นที่มาของการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาคของพรรคการเมือง ความได้สัดส่วน และให้ความสำคัญกับการส่งเสริมพัฒนาการของพรรคการเมืองไทย

¹¹⁰ Political Finance Regulations around the World an Overview of the International Idea Database [Online], 10 November 2020. Available from <https://www.idea.int/publications/catalogue/political-finance-regulations-around-world-database-overview>.

บทที่ 3

แนวคิด หลักการและมาตรการทางกฎหมาย

ในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการนำเสนอแนวคิด หลักการและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองของต่างประเทศที่มีการปกครองตามหลักประชาธิปไตยและมีพัฒนาการของการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่ชัดเจน 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส รวมถึงนำเสนอการวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองของ 3 ประเทศดังกล่าว ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี

การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี ครอบคลุมหัวข้อหลัก ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานการเมือง การเงินของพรรคการเมือง และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

3.1.1 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง

ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองในประเทศเยอรมนี ประกอบไปด้วย โครงสร้างทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง และระบบพรรคการเมือง ดังนี้

3.1.1.1 โครงสร้างทางการเมือง ประเทศเยอรมนี มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมใช้ระบบรัฐสภา กล่าวคือ (1) สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการควบคุมคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจทางนิติบัญญัติ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ตามระบบการเลือกตั้งที่ผสมกันระหว่างระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากกับระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิออกเสียง 2 คะแนน โดยคะแนนที่ 1 เลือกตั้งผู้แทนราษฎรของแต่ละเขต เขตละหนึ่งคน ตามระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก ส่วนคะแนนที่ 2 จะเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้นและกระจายที่นั่งตามระบบสัดส่วน¹¹¹ (2) วุฒิสภา (Bundesrat) นั้นเป็นสภาผู้แทนของมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ในจำนวนที่ไม่เท่ากันตามสัดส่วนของประชากรแต่ละมลรัฐ วุฒิสภามีอำนาจจำกัดโดยไม่มีอำนาจโค่นล้มคณะรัฐมนตรี แต่มีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ ในส่วนระดับมลรัฐมีสถาบัน

¹¹¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 104.

ทางการเมืองเช่นเดียวกับระบบรัฐสภา ด้านการบริหารสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีฝ่ายบริหาร ทวิภาคีซึ่งประกอบด้วย ประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรีซึ่งประธานาธิบดีได้รับการเลือกตั้ง โดยสภา ประกอบด้วยผู้แทนของรัฐสภาของสหพันธ์สาธารณรัฐและผู้แทนของรัฐสภาของมลรัฐ มีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ประธานาธิบดีมีบทบาททางการเมืองจำกัด ส่วนคณะรัฐมนตรี ซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงโดยอยู่ภายใต้การควบคุม ของรัฐสภา ทั้งนี้การรักษาดุลอำนาจระหว่างสหพันธ์รัฐกับมลรัฐ เป็นอำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญของสหพันธ์ นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ยังมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของพลเมืองและควบคุมมิให้มีพรรคการเมืองที่มุ่งโค่นล้มระบอบประชาธิปไตย แบบเสรีนิยม¹¹²

3.1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ของประเทศเยอรมนี ได้แก่ รัฐธรรมนูญ (Grundgesetz – Basic Law) และพระราชบัญญัติว่าด้วย พรรคการเมือง (Parteiengesetz–PartG) ดังนี้

รัฐธรรมนูญของประเทศให้ความสำคัญกับบทบาทของพรรคการเมืองเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญเยอรมนี (Grundgesetz – Basic Law) มาตรา 21 บัญญัติไว้ว่า (1) พรรคการเมืองเข้าร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน พรรคการเมืองย่อมถูก จัดตั้งได้โดยเสรี โครงสร้างภายในพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และพรรคการเมืองต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินทุนและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินต่อสาธารณะ (2) พรรคการเมืองที่มีเป้าหมาย หรือที่สมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวมีพฤติกรรม มุ่งที่จะลิดรอน หรือล้มล้างหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อการดำรงอยู่ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือเป็นพรรคการเมืองที่มีขบด้วยรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธ์มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าว (3) รายละเอียดต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของสหพันธ์ตามรัฐธรรมนูญเยอรมนี ประชาชนสามารถรวมกลุ่มกัน จำนวน 400 คน สามารถจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตจำนงทางการเมืองผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมุ่งเข้าสู่อำนาจรัฐก็เพียงพอที่จะเป็นพรรคการเมืองได้แล้ว โดยไม่จำเป็นต้อง พรรคการเมืองที่เป็นสมาคมจดทะเบียน (Registered Association) ที่เป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองขนาดใหญ่มักจะจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการและการจัดการทรัพย์สิน แต่ทั้งนี้ ไม่ว่าจะพรรคการเมืองจะเป็นนิติบุคคล หรือไม่ พรรคการเมืองต่างก็มีสิทธิฟ้องร้อง ถูกฟ้องร้อง และดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นศาลได้

¹¹² ชาลยชัย แสงวงศ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 256-258.

ตามที่กฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติรับรองไว้เป็นการเฉพาะ และยังคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนี (BGB) ว่าด้วยสมาคมอีกด้วย¹¹³

ในส่วนของ พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองประเทศเยอรมนีฉบับปัจจุบัน (Parteiengesetz – PartG) ประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1967 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา โดยได้รับการปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 2020 แบ่งเนื้อหาออกเป็น 8 หมวด อันได้แก่ หมวดที่ 1 Constitutional status and functions of political parties เป็นหมวดที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิของพรรคการเมืองโดยรัฐธรรมนูญ นิยาม และหน้าที่ของพรรคการเมือง หมวดที่ 2 Internal Organization เป็นหมวดที่ว่าด้วยสถานะ และการจัดโครงสร้างองค์กรของพรรคการเมือง สมาชิกพรรคพรรค ตัวแทนพรรค คณะกรรมการพรรค และการตัดสินใจออกนโยบาย หมวดที่ 3 Nomination of Candidates เป็นหมวดที่ว่าด้วยการสรรหาผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง และผู้แทนพรรคการเมือง หมวดที่ 4 Public Funding เป็นหมวดที่ว่าด้วยการระดมทุนของพรรคการเมือง หมวดที่ 5 Accountability เป็นหมวดที่ว่าด้วยการเงิน การทำบัญชี ทรัพย์สิน การบริจาค และการจัดทำรายงานด้านการเงินของพรรคการเมือง หมวดที่ 6 Procedures in case of inaccurate statements of accounts, and Penal Provisions เป็นหมวดที่ว่าด้วยขั้นตอนการดำเนินการหากมีการทำบัญชีของพรรคการเมืองผิดพลาด และบทกำหนดโทษ หมวดที่ 7 Enforcement of the ban on unconstitutional parties เป็นหมวดที่ว่าด้วยการยุบพรรคการเมือง และหมวดที่ 8 Final Provisions เป็นหมวดที่ว่าด้วยบทเฉพาะกาล ในที่นี้ผู้วิจัยได้ศึกษาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง เป็นหลัก (หมวดที่ 5 Accountability และ หมวดที่ 6 Procedures in case of inaccurate statements of accounts, and Penal Provisions)

แต่อย่างไรก็ตามประเทศเยอรมนียังคงเผชิญกับปัญหาความโปร่งใสในเรื่องการเงินของพรรคการเมือง จนต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด แม้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันที่จัดว่าก้าวหน้ามาก ก็ยังมีข้อบกพร่องดังที่นักวิชาการหลายท่านเสนอความเห็นไว้ เช่น การไม่จำกัดวงเงินบริจาคซึ่งอาจทำให้ผู้บริจาคเงินรายใหญ่มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง มาตรการหลายอย่างที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง ยังขาดสภาพบังคับ การหลีกเลี่ยงมาตรการให้เปิดเผยการบริจาค แก่พรรคการเมืองต่อสาธารณะ โดยบริจาคให้แก่ ส.ส. หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทน ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีปัญหา

¹¹³ ณรงค์เดช สรุโฆษิต, หลักกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (ตอนที่ 1) [ออนไลน์], 31 พฤษภาคม 2564 แหล่งที่มา <https://thewindlaw.blogspot.com/2010/07/1.html>.

ความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง เป็นต้นว่า สมาชิกธรรมดาของพรรคการเมืองไม่ได้มีบทบาทในการกำหนดตัวผู้สมัคร ส.ส. ในนามของพรรคมากเท่าที่ควร¹¹⁴

3.1.1.3 ระบบพรรคการเมือง ระบบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนีจัดอยู่ในระบบหลายพรรค (Multi-party System) แต่อย่างไรก็ตามมีกฎหมายพรรคการเมืองและกฎหมายเลือกตั้งเป็นกลไกทำให้พรรคการเมืองมีจำนวนน้อยพรรค ส่งผลให้พรรคเล็กๆ เกิดขึ้นได้ยาก แต่ส่งเสริมให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีรากฐานมั่นคง สามารถขยายฐานการเมืองให้เป็นพรรคของมวลชนทุกสาขาอาชีพและศาสนา เช่นการมีมาตรการกำหนดเกณฑ์เพดานคะแนนเสียงขั้นต่ำห้าเปอร์เซ็นต์สำหรับการมีสิทธิส่งผู้แทนเข้าสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตามในประเทศเยอรมนีพรรคการเมืองทำให้บทบาทของสมาชิกของสภานิติบัญญัติแต่ละฝ่ายในกระบวนการออกกฎหมายอ่อนแอลง ประเทศเยอรมนีเป็นสาธารณรัฐระบบรัฐสภาที่ซึ่งฝ่ายบริหารของรัฐบาลถูกจัดการโดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคเดียวกันซึ่งถือเสียงส่วนใหญ่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติของรัฐบาลกลาง นอกจากนั้น ผู้แทนแต่ละคนในพรรคการเมืองถูกผูกพันโดยระเบียบบังคับการลงคะแนนเสียงอย่างเข้มงวด¹¹⁵

3.1.2 รายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี

รายได้ของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี ได้แก่ เงินอุดหนุนจากมลรัฐ (State funding) รายได้จากค่าบำรุงสมาชิก (Membership contributions) เงินบริจาคทั่วไป (Donations) เงินบริจาคโดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ (Mandate Holders Contributions) เงินได้จากการจัดกิจกรรมและเผยแพร่ผลงานต่างๆ (Events and publications) เป็นต้น¹¹⁶ หากพิจารณาแล้วรายได้ของพรรคการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนีคือ เงินอุดหนุนจากรัฐ และเงินบริจาค ดังนี้

3.1.2.1 การสนับสนุนจากรัฐ มักอยู่ในรูปเงินอุดหนุนจากมลรัฐ (State funding)¹¹⁷ ประเทศเยอรมนีรัฐให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองมา ตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1959 เพราะต้องการให้พรรคการเมืองมีอิสระไม่ต้องพึ่งนักธุรกิจอันจะทำให้ถูกครอบงำแนวความคิด

¹¹⁴ ณรงค์เดช สุโรษิต, แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง, หน้า 68.

¹¹⁵ Law Library of Congress (U.S.) Global Legal Research Directorate, Campaign Finance: An Overview Australia France Germany Israel United Kingdom [Online], 10 October 2021. Available from <https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/campaign-finance-overview.pdf>.

¹¹⁶ ข้อมูลจาก German national parliament audit reports

¹¹⁷ Law Library of Congress (U.S.) Global Legal Research Directorate, Campaign Finance: An Overview Australia France Germany Israel United Kingdom, [Online].

และการตัดสินใจของพรรคได้อันจะทำให้ลดปัญหาคอร์รัปชัน และสร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการเมือง¹¹⁸ แต่อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคทางโอกาสในสนามการเลือกตั้งไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองจะต้องได้รับการจัดสรรประโยชน์หรือทรัพยากรจากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่บนเหตุที่ทรัพยากรภาครัฐอาจมีอย่างจำกัดและต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้การจัดสรรอาจแตกต่างกันไปได้บนฐานของจำนวนประชากรที่สนับสนุนพรรคการเมืองแต่ละพรรค โดยพิจารณาจากผลการเลือกตั้งรอบล่าสุด เช่น การให้สัดส่วนพื้นที่ในสื่อสารมวลชนที่เป็นองค์กรของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในการเลือกตั้ง หรือการให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง อีกทั้งมีกฎหมายพิเศษเฉพาะเพื่อประกันและส่งเสริมความเสมอภาคในการแข่งขันให้กับพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองใหม่ที่เพิ่งเข้าสู่สนามแข่งขัน¹¹⁹ นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีได้วางบรรทัดฐานในเรื่องการอุดหนุนเงินโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมืองไว้ว่าสามารถทำได้ แต่พรรคการเมืองไม่ควรดำรงอยู่โดยการพึ่งพาทางการเงินจากรัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น รัฐจะจ่ายเงินให้พรรคการเมืองเกินกว่าร้อยละ 50 ของรายรับที่พรรคการเมืองไม่ได้¹²⁰

ทั้งนี้ ในประเทศเยอรมนีแบ่งการอุดหนุนโดยรัฐออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การอุดหนุนจากรัฐโดยตรง และ (2) การอุดหนุนจากรัฐโดยอ้อม กล่าวคือ **ประเภทที่ 1 การอุดหนุนจากรัฐโดยตรง** พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 มาตรา 18 กล่าวถึงการที่รัฐจะให้เงินสนับสนุน เพื่อกิจการทั่วไปของพรรคการเมือง สำหรับการจัดสรรเงินสนับสนุนนั้นจะคำนึงถึงผลงานของพรรคในสภายุโรป สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และสภาของมลรัฐต่างๆ รวมทั้งจำนวนค่าธรรมเนียมของสมาชิกพรรคการเมือง และจำนวนเงินที่ได้รับบริจาค แต่ทั้งนี้ การให้เงินสนับสนุนแก่ทุกพรรคเป็นรายปีรวมแล้วต้องไม่เกิน 190 ล้านยูโรต่อปี¹²¹ ซึ่งในแต่ละปีพรรคการเมืองมีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนโดยคำนวณจากองค์ประกอบต่างๆ ได้แก่ (1) พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ คะแนนเสียงละ 83 เซนต์ ต่อปี (2) ในกรณีพรรคการเมืองใดไม่ได้รับอนุญาตให้ลงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อก็ให้ใช้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต โดยสำหรับ 4 ล้านคะแนนเสียงแรกจะได้คะแนนละ 1 ยูโร และ (3) กฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมนีกำหนดว่า ทุกๆ 1 ยูโร ที่พรรคการเมืองได้รับบริจาคหรือได้มาจากค่าสมาชิก รัฐจะอุดหนุนเงินให้พรรคการเมือง 45 เซนต์ โดยเพื่อเป็นการส่งเสริม

¹¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, หน้า 112-113.

¹¹⁹ Bernd Grzeszick, , "Verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts," JA, p.1119, (2014) อ้างใน ปูนเทพศิริพงษ์, "กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี," วารสารนิติศาสตร์ 47, 2: 318-319.

¹²⁰ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน, หน้า 78-79.

¹²¹ Political Parties Act ค.ศ. 1967 Section 18 (1) และ (2)

ให้พรรคการเมืองหาเงินบริจาครายย่อย ดังนั้น เงินบริจาคที่จะนำมาขออุดหนุนจากรัฐได้นั้นจะต้องสูงไม่เกิน 3,300 ยูโร และจะต้องเป็นเงินบริจาคจากบุคคลธรรมดาเท่านั้น เงินบริจาคจากนิติบุคคลจะนำมาขอเงินอุดหนุนจากรัฐไม่ได้¹²² **ประเภทที่ 2 การอุดหนุนจากรัฐโดยอ้อม** ได้แก่ การมีมาตรการจูงใจให้มีการบริจาคเงินของภาคเอกชนในการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยรัฐจะลดหย่อนเงินภาษีให้แก่ประชาชนทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล การที่รัฐแบ่งเวลาให้หาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐ การอนุญาตให้ใช้ห้องประชุมหรือสถานที่สาธารณะในการหาเสียง การปิดโปสเตอร์หาเสียงตามท้องถนน ตลอดจนการชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่รัฐจ่ายให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ¹²³

3.1.2.2 *การบริจาคโดยเอกชน* ในส่วนการบริจาคโดยเอกชนนั้นเป็นการสนับสนุนภายใต้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมนี ซึ่งประกอบด้วย มาตรการย่อย ได้แก่ การห้ามการบริจาค การจำกัดเขตแดนในการบริจาค การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง และผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังนี้

3.1.2.2.1 *การห้ามการบริจาค* ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 มาตรา 25 (2) ได้ห้ามพรรคการเมืองรับบริจาค ได้แก่ (1) การบริจาคโดยองค์กรสาธารณะ พรรครัฐสภาและกลุ่มการเมืองต่างๆ และจากกลุ่มรัฐสภาของสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่น (2) การบริจาคโดยมูลนิธิการเมือง ในประเทศเยอรมนีพรรคการเมืองมักจะตั้งมูลนิธิควบคู่กันเพื่อดำเนินงานทางการศึกษาและเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองอันนำมาซึ่งชื่อเสียงของพรรคทางปฏิบัติผู้บริหารของมูลนิธิจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมือง โดยที่มูลนิธิได้รับยกเว้นภาษีแต่อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีการเลี่ยงภาษีโดยบริจาคผ่านทางมูลนิธิ และมูลนิธิบริจาคให้พรรคการเมืองอีกทอดหนึ่ง¹²⁴ (3) การบริจาคโดยชาวต่างประเทศ เว้นแต่เป็นการบริจาคจากสินทรัพย์ของชาวเยอรมัน หรือองค์กรธุรกิจที่ทุนกว่ากึ่งหนึ่งเป็นของชาวเยอรมัน หรือเป็นการบริจาคโดยพรรคการเมืองต่างประเทศที่มีสมาชิกเป็นผู้แทนในสหภาพยุโรป (Member State of the European Union) เป็นเงินบริจาคที่โอนไปยังพรรคการเมืองของชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐานดั้งเดิมของพวกเขาจากประเทศที่อยู่ติดกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและที่ที่สมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์อาศัยอยู่ หรือเป็นการบริจาคไม่เกิน 1,000 ยูโร โดยชาวต่างชาติ Mr.Tobias Montag ซึ่งเป็น

¹²² Political Parties Act ค.ศ. 1967 Section 18 (3)

¹²³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 35.

¹²⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนคานต์, ธนาภิการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, หน้า 108.

Head of Department Democracy, Rule of Law and Political of Konrad-Adenauer-Stiftung กล่าวถึง รายได้ของพรรคการเมืองที่จะนำไปใช้ในการหาเสียงได้มาจากการบริจาค ไม่ว่าจะเป็นเงินส่วนตัวของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เงินที่ได้รับการสนับสนุนในการหาเสียงจากรัฐบาล ผู้สนับสนุนของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามมีข้อห้ามที่เด็ดขาดคือ การห้ามรับบริจาคจากต่างประเทศ ซึ่งอาจนำไปสู่การเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม โดยมีตัวอย่างกรณี ในปี ค.ศ. 2017 มีพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ของประเทศเยอรมนี ชื่อพรรค Alternative for Germany party (AfD) ได้รับเงินซึ่งมีมูลค่าที่สูงมาก จากการขายทองคำให้กับประเทศรัสเซีย จึงเป็นที่มาของการแก้กฎหมายว่าห้ามรับบริจาคจากต่างประเทศ¹²⁵ (4) การบริจาคขององค์กรวิชาชีพ (5) การบริจาคจากกิจการที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย หรือได้รับการจัดการหรือดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาลหากการมีส่วนร่วมโดยตรงของรัฐมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 25 (6) การบริจาคมูลค่าเกิน 500 ยูโร โดยไม่รู้ว่าผู้บริจาคเป็นใคร หรือบริจาคโดยผ่านบุคคลที่สาม ซึ่งไม่ปรากฏชื่อ (7) การบริจาคที่กระทำโดยมุ่งผลเพื่อประโยชน์ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ ในส่วนของการกั๊ยเงินไม่มีบทบัญญัติในกฎหมาย Political Parties Act ค.ศ. 1967 ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการห้ามพรรคการเมืองให้กั๊ยเงิน

3.1.2.2.2 การจำกัดเขตแดนในการบริจาค ในส่วนของการจำกัดวงเงินบริจาคขั้นสูงสุด ประเทศเยอรมนีไม่มีการจำกัดวงเงินที่บริจาคให้แก่พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามประเทศเยอรมนีมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาเรื่องการเงินของพรรคการเมือง ในปี ค.ศ. 1982 ผลการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวเห็นว่า เอกชนสามารถบริจาคเงินให้พรรคการเมืองได้ ถือเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่ง อีกทั้งไม่ควรจำกัดวงเงินที่บริจาคให้แก่พรรคการเมือง ด้วยเหตุผลที่ว่า มาตรา 21 (1) ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยที่มาของรายได้ ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบถึงกลุ่มพลังต่างๆ สามารถตรวจสอบได้ว่าผู้บริจากรายใหญ่ผู้ใด อยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองเพียงใด¹²⁶

3.1.2.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง หลักการที่สำคัญการสร้างควมโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมืองถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹²⁵ Mr.Tobias Montag ร่วมเสวนา Public Lecture หัวข้อ "รัฐธรรมนูญและระบบเลือกตั้งเยอรมนี" จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักเลขาธิการวุฒิสภา โดยความร่วมมือกับ มูลนิธิคอนราด-อาเดเนาาร์-ชติฟตุง (Konrad-Adenauer-Stiftung: KAS) และสถาบันศึกษาพัฒนาประชาธิปไตย (Institute of Democratization Studies: IDS) เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2564

¹²⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, หน้า 106.

เยอรมนี มาตรา 21 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีหลักฐานของแหล่งเงินทุนทั้งหลายของพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้องพิมพ์เผยแพร่แหล่งที่มาของเงินทุนที่พรรคการเมืองได้รับมา รวมทั้งค่าใช้จ่ายและสินทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองตกอยู่ในอาณัติของผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลธุรกิจอุตสาหกรรมใดโดยประชาชนไม่ทราบ และมีกฎหมายพรรคการเมืองออกมากำหนดรายละเอียด งบการเงินต้องดำเนินการการตามแนวทางบัญชีที่เหมาะสมและได้รับการทบทวนอย่างกว้างขวาง ซึ่งต้องตีพิมพ์เป็นเอกสารทางกฎหมาย

ในรายงานประจำปี รายได้ของพรรคการเมืองต้องแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ดังนี้ (1) ค่าธรรมเนียมสมาชิก (Membership dues) (2) เงินบริจาคที่จำเป็นของข้าราชการ (Mandatory contributions of officials) (3) เงินบริจาคจากบุคคลธรรมดา (Donations from individuals) (4) เงินบริจาคจากองค์กร (Donations from corporations) (5) เงินรับจากกิจกรรมและการมีส่วนร่วมเชิงพาณิชย์ (Receipts from commercial activity and participations) (6) เงินรับจากทรัพย์สินอื่นๆ (Receipts from other assets) (7) เงินรับจากกิจกรรม สิ่งพิมพ์ (Receipts from events, publications)

ในส่วนกระบวนการทางบัญชีของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 มาตรา 24 พรรคการเมืองต้องเปิดเผยรายรับ รายจ่าย และสินทรัพย์ (ทรัพย์สินและหนี้สิน) ต่อสาธารณชน โดยคณะกรรมการบริหารพรรคจะต้องจัดทำบัญชีการเงินประจำปี ซึ่งมีผู้สอบบัญชีรับรองเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ภายในวันที่ 30 กันยายนทุกปี ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะต้องตรวจสอบรายการต่างๆ ในบัญชีการเงินและทำรายงานแสดงฐานะการเงินของพรรคการเมืองเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ในเรื่องเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองและจะได้มีการจัดพิมพ์รายงานบัญชีนั้นในรูปแบบของรายงานสภา (A Bundestag Paper) เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนทราบโดยทั่วไปด้วย โดยบัญชีการเงินของพรรคการเมืองจะต้องแยกแสดงรายรับ รายจ่าย และสินทรัพย์ของสาขาพรรคต่างๆ ไว้ด้วย และในกรณีที่มีการเลือกตั้งจะต้องแยกบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้นๆ ไว้ต่างหากเป็นการเฉพาะด้วย

ในส่วนหลักฐานการรับและจ่ายเงิน การเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาค พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 มาตรา 25 (3)¹²⁷ กำหนดให้เงินบริจาคที่มีมูลค่าเกิน 10,000 ยูโร ในหนึ่งปีบัญชี พรรคการเมืองจะต้องบันทึกไว้ในบัญชีการเงินประจำปีของพรรคการเมืองด้วย โดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคทั้งหมด ในส่วนการบริจาคที่เกิน 50,000 ยูโร พรรคการเมืองจะต้องรายงานต่อประธานสภา

¹²⁷ Political Parties Act ค.ศ. 1967 Article 25(3)

ผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (The President of the German Bundestag) ทันทิ และประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะต้องส่งพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการต่อไป แต่อย่างไรก็ตามมีการพยายามเลี่ยงกฎหมายการบริจาคที่เกิน 50,000 ยูโร ที่พรรคการเมืองจะต้องรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ ดังเช่นกรณี กรรมการบริหารของบริษัทเครื่องเล่นการพนัน (A Gambling Machine Company) ได้มีการบริจาคเงินจำนวน 120,000 ยูโร ให้แก่พรรค Bavaria's Christian Social Union ในปี ค.ศ. 2018 โดยแบ่งยอดเงินการบริจาคจำนวนหลายครั้ง แต่แต่ละครั้งไม่เกิน 50,000 ยูโร¹²⁸

ในส่วนขององค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องการเงินของพรรคการเมืองประเทศเยอรมนียังไม่ได้จัดตั้งองค์กรเพื่อดูแลการใช้เงินทางการเมืองโดยเฉพาะเหมือนกับในบางประเทศที่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด¹²⁹ แต่เป็นรูปแบบของการให้พรรคการเมืองรายงานเรื่องการเงินของพรรคการเมืองต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์

3.1.2.2.4 ผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ประเทศเยอรมนีมีการบังคับใช้กฎระเบียบการบัญชีและการเปิดเผยข้อมูลเป็นไปอย่างหละหลวม จนกระทั่งปี ค.ศ. 2002 เมื่อข้อกำหนดการบัญชีเข้มงวดขึ้นในการปฏิรูปซึ่งเป็นการตอบสนองต่อเรื่องอื้อฉาวทางการเงินครั้งใหญ่ของพรรคในทศวรรษที่ 1990 ซึ่งในเวลานั้น นายกรัฐมนตรีเฮลมัต โคล (Helmut Kohl) หัวหน้าของสหภาพประชาธิปไตยคริสเตียน (The Christian Democratic Union) พรรคอนุรักษนิยมเยอรมนีที่ใหญ่ที่สุด ได้รับเงินบริจาคจำนวนมากโดยไม่มอบเงินนั้นให้แก่พรรคอย่างเป็นทางการ จึงทำให้เขาสามารถใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองได้โดยไม่แสดงการใช้นั้นในบัญชีของพรรค¹³⁰

การลงโทษทางด้านการเงินและการลงโทษทางอาญาถูกนำมาใช้กับการละเมิดอย่างรุนแรงต่อข้อกำหนดด้านบัญชีและการเปิดเผยข้อมูล เนื่องจากหากเกิดความไม่ถูกต้องในงบการเงิน พรรคได้รับเงินทุนสาธารณะซึ่งไม่มีสิทธิได้รับ ประธานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติของรัฐบาลกลางจะทำการแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม นอกจากนี้ มีการกำหนดการลงโทษสำหรับงบการเงินที่ผิดพลาด ซึ่งมีผลรวมไม่เท่ากันสองครั้งระหว่างจำนวนที่แสดงกับจำนวนเงินที่เป็นจริง หากพรรคหนึ่งไม่สามารถทำบัญชีเงินบริจาคในงบการเงินหรือ

¹²⁸ POLITICO, *Political Party Funding in Germany Explained* [Online], Available from <https://www.politico.eu/article/political-party-funding-in-germany-explained/>.

¹²⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง*, หน้า 112.

¹³⁰ Law Library of Congress (U.S.) Global Legal Research Directorate, *Campaign Finance: An Overview* Australia France Germany Israel United Kingdom, [Online].

ได้เก็บเงินบริจาคที่ห้ามไว้แล้ว การลงโทษทางการเงินเป็นสามเท่าของจำนวนที่ซ่อนเร้นหรือจำนวนที่ได้รับมาอย่างผิดพลาด

ในส่วนการลงโทษทางอาญาสูงสุดถึงจำคุก 3 ปี หรือ การปรับ นำไปใช้กับการทำละเมิดโดยเจตนาซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อปกปิดการรับหรือการใช้เงินทุน หรือการกระทำผิดสามารถกระทำได้โดยพฤติกรรมใดๆ ที่ทำให้งบการเงินผิดพลาด รวมถึงการแบ่งเงินบริจาคจำนวนมากที่ไม่ถูกต้องเป็นเงินบริจาคที่น้อยกว่า หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการเปิดเผยผู้บริจาค และการไม่ส่งเงินบริจาคไปยังตัวแทนพรรคที่เหมาะสมด้วย การกระทำความผิดในรูปแบบหลังนี้ป้องกันการสร้างเงินทุนสำหรับให้สินบนเจ้าหน้าที่ที่ไม่อยู่ในรายการซึ่งอาจเกิดขึ้นเมื่อใบเสร็จไม่ได้ถูกบันทึกไว้อย่างถูกต้องและมีการอนุญาตจัดการโดยไม่ได้มีการบันทึกเอาไว้¹³¹

3.2 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ

การศึกษาการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ ครอบคลุมหัวข้อหลัก ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐานการเมือง การเงินของพรรคการเมือง และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังจะได้อธิบายต่อไป

3.2.1 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง

ข้อมูลพื้นฐานการเมืองในประเทศอังกฤษ ประกอบไปด้วย โครงสร้างทางการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง และระบบพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

3.2.1.1 โครงสร้างทางการเมือง การเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษ เป็นไปในระบอบประชาธิปไตย (Democratic system) ในระบบรัฐสภา (Parliamentary system) โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของประเทศและอยู่เหนือการเมือง และมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารประเทศซึ่งกษัตริย์แต่งตั้งจากผู้นำพรรคการเมืองที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนรัฐสภาของอังกฤษเป็นระบบ 2 สภา (Two Chamber System) ประกอบด้วย สภาสันนิษฐาน (House of Common) และสภาขุนนาง (House of Lord) ซึ่งทั้ง 2 สภานี้ทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการบัญญัติกฎหมายและการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลเป็นหลัก ได้แก่ การตรวจสอบร่างกฎหมายใหม่ หรือ ยกเลิกพระราชบัญญัติใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร การตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาล รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายด้วย และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี¹³²

¹³¹ เรื่องเดียวกัน,

¹³² สมบัติ อารังอัญวงศ์, *การเมืองอังกฤษ* (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2545), หน้า 142.

3.2.1.2 *กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง* กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการจดทะเบียนพรรคการเมือง ค.ศ. 1998 (The Registration of Political Parties Act 1998) มีหลักการและเหตุผลให้พรรคการเมืองจดทะเบียนต่อ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission)” เพื่อเป็นการรับรองฐานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง¹³³ และ (2) พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ ค.ศ. 2000 (Political Parties, Election and Referendums Act : PPERA 2000) พระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อต้องการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการรวมศูนย์อำนาจในพรรคการเมือง (Corruption and centralization in party politics) เพื่อสร้างเวทีทางการเมืองที่เสรี (Free) และเป็นธรรม (Fairness) ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง¹³⁴

3.2.1.3 *ระบบพรรคการเมือง* พรรคการเมืองของประเทศอังกฤษ เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดรูปแบบการเมืองและการปกครอง การแข่งขันทางการเมืองของอังกฤษเป็นการเมืองระบบพรรคการเมือง (Party Politics) กล่าวคือ เมื่อประชาชนตัดสินใจมอบอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศให้กับผู้ไปทำหน้าที่แทนตนนั้น คนอังกฤษไม่ได้พิจารณาอบให้กับปัจเจกชน แต่มอบให้กับพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ และนโยบายสอดคล้องกับผลประโยชน์ และความเชื่อของตน¹³⁵ ในระยะเริ่มแรก ความเป็นมาของพรรคการเมืองในอังกฤษไม่ได้เกิดขึ้นหรือจัดตั้งขึ้นเพราะกฎหมายบัญญัติให้ตั้งขึ้นได้ แต่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของนักการเมือง เช่น พรรคอนุรักษนิยม เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสมาชิกรัฐสภาในช่วงทศวรรษ 1870 ที่เป็นชนชั้นสูง และได้ขยายตัวขึ้นเพื่อรณรงค์หาเสียง เพื่อให้ได้ที่นั่งในสภามากขึ้น โดยได้จัดตั้งสมาคมพรรค (party association) ในเขตเลือกตั้ง พรรคเสรีนิยม (Liberal) เป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองที่เป็นชนชั้นกลาง ส่วนพรรคแรงงานเกิดจากภายนอกสภาคือเกิดจากสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นแรงงานที่มีการจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน พรรคทั้งหมดที่กล่าวมานี้ตั้งขึ้นมิใช่โดยกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดตั้งพรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างทางชนชั้นของอังกฤษที่แบ่งออกไปเป็น ชนชั้นสูง ชนชั้นกลาง และ ชนชั้นล่างหรือชนชั้นกรรมกร การเจริญเติบโตการจัดโครงสร้างและการดำเนินงานต่างๆของพรรค เป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆทางการเมือง เป็นเรื่องของแต่ละพรรคที่จะจัดการเพื่อให้ตนเองได้เสียงสนับสนุนจากประชาชนเพื่อให้ได้ที่นั่งในสภาให้มากที่สุดเท่าที่

¹³³ โกเมศ ขวัญเมือง, *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหราชอาณาจักร* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564), หน้า 91.

¹³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

¹³⁵ อมร รักษาสัตย์ และคณะ, *ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*, หน้า 190.

จะทำได้¹³⁶ จนกระทั่งในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าการแข่งขันเพื่อชิงอำนาจทางการเมืองเป็นการแข่งขันกันระหว่างสองพรรคใหญ่ในรัฐสภา อันเป็นระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค (Two-party system) คือ พรรคอนุรักษนิยม (The conservative Party) และพรรคแรงงาน (The Labour Party) อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าประเทศอังกฤษไม่ได้มีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคอย่างเหนียวแน่น ในบางช่วงเวลาต้องอาศัยพรรคการเมืองขนาดเล็กมาร่วมรัฐบาล เช่น พรรคเสรีนิยมประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลที่ว่าพรรคใหญ่มีเสียงในสภาสามัญไม่มากพอที่จะเป็นรัฐบาลเพียงพรรคเดียว¹³⁷

3.2.2 รายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ

รายได้ของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ ได้แก่ เงินอุดหนุนจากกองทุนสาธารณะของรัฐ (Public funds) เงินบริจาค (Donations) (Legacies) การระดมทุน (Fundraising) เงินค่าสมาชิกพรรค (Membership) เงินค่าธรรมเนียมในการเข้าร่วมพรรค (Affiliation fees) หากพิจารณาแล้วรายได้ของพรรคการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ คือ เงินอุดหนุนจากรัฐ และเงินบริจาค ดังนี้

3.2.2.1 การสนับสนุนจากรัฐ ในรูปของเงินอุดหนุนจากรัฐ (Public funds) ประเทศอังกฤษอาจแบ่งการอุดหนุนของรัฐได้เป็น 2 ประเภทคือ (1) การอุดหนุนจากรัฐโดยตรง และ (2) การอุดหนุนจากรัฐโดยอ้อม กล่าวคือ

ประเภทที่ 1 การอุดหนุนจากรัฐโดยตรง ได้เริ่มมีการให้เงินอุดหนุนรายปีแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้าน ในปี ค.ศ. 1975 รัฐสภาได้ออกกฎหมายจ่ายเงินอุดหนุน (short money) ให้แก่พรรคฝ่ายค้านทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สองคนขึ้นไปและได้รับคะแนนเสียงจากทั้งประเทศรวมกันมากกว่า 150,000 เสียง เพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ในรัฐสภาของสมาชิกสภาฝ่ายค้านทุกพรรคที่ผ่านเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล¹³⁸ นอกจากนั้นยังมี การให้เงินอุดหนุน (Cranborne Money) รายปีแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านของสภาขุนนาง และการช่วยเหลือทางการเงิน (Financial Assistance)

¹³⁶ สุจิต บุญบงการ, *กฎหมายพรรคการเมือง โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง*, [ออนไลน์].

¹³⁷ นิยม และอุดม รัฐอมฤต, *การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นสถาบันของประชาชน* (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 160.

¹³⁸ UK Parliament, *Short Money* [Online], 22 May 2021. Available from <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn01663/>.

ให้แก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านของรัฐสภาสกอตแลนด์ และสภาไอร์แลนด์เหนือ¹³⁹ อีกทั้งในปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 2021) รัฐสภาอังกฤษได้มีการจัดสรรเงินจำนวน 2 ล้านปอนด์ให้กับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อเป็นทุนในการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง (Policy Development Grant) โดยเงิน 1 ล้านปอนด์แรก จัดสรรให้แก่ทุกพรรคการเมืองที่มีสิทธิ์เป็นจำนวนเท่าๆ กัน จากนั้นใช้สูตรในการคำนวณว่าอีก 1 ล้านปอนด์ที่เหลือว่าพรรคการเมืองสมควรได้รับอีกเท่าใดขึ้นอยู่กับ 1. สัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนซึ่งพรรคแข่งขันกันในการเลือกตั้ง (อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ ไอร์แลนด์เหนือ) และ 2. ส่วนแบ่งคะแนนเสียงที่พรรคได้รับในแต่ละส่วนของสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ตัวเลขที่นำมาคำนวณเป็นข้อมูลเขตเลือกตั้งจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (ONS) และมีการเผยแพร่ข้อมูลจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Electorate) ในเว็บไซต์ของคณะกรรมการเลือกตั้งของอังกฤษ¹⁴⁰

ประเภทที่ 2 ส่วนการอุดหนุนจากรัฐโดยอ้อม รัฐบาลอังกฤษได้แบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายทางการเงินของพรรคการเมืองเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน ได้แก่ ค่าไปรษณียากร ค่าห้องประชุม การกระจายเสียงทางวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

3.2.2.2 การบริจาคโดยเอกชน ประเทศอังกฤษได้มีการนิยาม คำว่า “บริจาค” (Contribution)¹⁴¹ ในกฎหมาย Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 ว่า หมายถึง

- (1) เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง
- (2) การอุปถัมภ์ใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง
- (3) ค่าธรรมเนียมหรือค่าสมาชิกใดๆ ที่จ่ายให้แก่พรรคการเมือง
- (4) เงินที่ให้พรรคการเมืองยืม ได้แก่ เงินกู้ (loans of money) สินเชื่อ (credit facilities) เช่น บัตรเครดิตและเงินเบิกเกินบัญชี หลักทรัพย์ (securities) หรือการค้ำประกัน (guarantees) ภาระผูกพัน ของคู่สัญญากับบุคคลอื่น ไม่ว่าจะมีการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ทางธุรกิจหรือไม่ เช่น ให้ยืมโดยมีกำหนดให้ใช้ดอกเบี้ย เป็นต้น
- (5) การบริการหรือการอำนวยความสะดวกใดๆ ให้แก่พรรคการเมือง

¹³⁹ The Electoral Commission, Other Public Funds [Online], 10 November 2021. Available from <https://www.electoralcommission.org.uk/>.

¹⁴⁰ Policy Development Grants [Online], 10 November 2021. Available from <https://www.electoralcommission.org.uk/>.

¹⁴¹ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Article 50

ทั้งนี้ บรรดาทรัพย์สินหรือการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าว จะต้องมีการตีมูลค่าเป็นตัวเงินในวันที่มีการโอนทรัพย์สินหรือจัดให้มีการบริการนั้นๆ โดยมีมูลค่าการบริจาคเกิน 500 ปอนด์¹⁴² จึงจะอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย Political Parties, Elections and Referendums Act 2000

อย่างไรก็ตาม กฎหมายให้ถือว่ากรณีดังต่อไปนี้ไม่เข้าข่ายที่จะถือเป็นการบริจาค กล่าวคือ

- (1) การช่วยพรรคการเมืองในการพัฒนานโยบายของพรรค
 - (2) การจ่ายเพื่อช่วยเหลือสมาชิกของพรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนในสภายุโรป
 - (3) การกระจายภาพและเสียง โดยสื่อซึ่งไม่เก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับนโยบายของพรรคกรณีที่มีการทำประชามติ
 - (4) ดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินที่บริจาค เช่น ดอกเบี้ย เป็นต้น
- ในส่วนการบริจาคโดยเอกชนนั้นเป็นการสนับสนุนภายใต้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศอังกฤษ ซึ่งประกอบด้วย มาตรการย่อย ได้แก่ การห้ามการบริจาคการจำกัดเพดานในการบริจาค การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง และผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังนี้

3.2.2.2.1 การห้ามการบริจาค ประเทศอังกฤษหากเป็นผู้บริจาคที่ได้รับอนุญาตสามารถบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้¹⁴³ ผู้บริจาคที่ได้รับอนุญาต ได้แก่

- (1) ผู้ลงทะเบียนว่าจะออกเสียงเลือกตั้ง (an individual registered in an electoral register)
- (2) บริษัท (a company) ที่จดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติบริษัท ค.ศ. 2006 และจัดตั้งขึ้นในสหราชอาณาจักรหรือรัฐสมาชิกอื่นซึ่งประกอบธุรกิจในสหราชอาณาจักร
- (3) พรรคการเมืองที่จดทะเบียน (a registered party)
- (4) สหภาพแรงงาน (a trade union) ภายใต้พระราชบัญญัติสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ (การรวมกิจการ) ค.ศ. 1992 หรือคำสั่งอุตสาหกรรมสัมพันธ์ ไอร์แลนด์เหนือ ค.ศ. 1992

¹⁴² The Electoral Commission, Political Party Donations and Loans Great Britain [Online], 10 November 2021. Available from <https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/terms-we-use-guidance>.

¹⁴³ Political Parties and Referendums Act, 2000 Article 54

(5) สมาคมก่อสร้าง (a building society) ตามความหมายของพระราชบัญญัติสมาคมก่อสร้าง ค.ศ.1986

(6) ห้างหุ้นส่วนจำกัดความรับผิด (a limited liability partnership) ที่จดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติห้างหุ้นส่วนจำกัดความรับผิด ค.ศ. 2000 หรือการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับใช้ในไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งประกอบธุรกิจอยู่ในสหราชอาณาจักร

(7) สมาคมสังเคราะห์สมาชิก (a friendly society) ที่จดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติสมาคมสังเคราะห์สมาชิก ค.ศ. 1974

(8) สมาคมอื่นๆ ที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นองค์กร (any unincorporated association) มีบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป แต่ดำเนินกิจการทางธุรกิจหรือกิจกรรมอื่น ๆ ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ในสหราชอาณาจักรและมีสำนักงานใหญ่อยู่สหราชอาณาจักร โดยหากเป็นการบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยชาวต่างชาติ สามารถทำได้หากมีจำนวนต่ำกว่า 50 ปอนด์ (GBP)¹⁴⁴ บริจาคให้กับผู้สมัคร

ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือตัวแทนการเลือกตั้งของผู้สมัคร สามารถรับบริจาคเงิน (money) หรือทรัพย์สินอื่นใด (other property provided) รวมถึง ของขวัญ (gift) หรือเงินกู้ (loan) จากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือตัวแทนการเลือกตั้งของผู้สมัคร และต้องเพื่อประโยชน์ในการประชุม ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นโดยหรือในนามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ไม่รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่จัดให้มีขึ้นเพื่อใช้จ่ายใดๆ ที่อาจจ่ายได้โดยชอบด้วยกฎหมายโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตัวแทนการเลือกตั้ง หรือตัวแทนช่วงใด ๆ ในกรณีการเลือกตั้งที่อาจแต่งตั้งตัวแทนช่วง

แต่อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่เป็นที่ครหาเกี่ยวกับการบริจาคให้พรรคการเมือง โดยมีการเปิดเผยว่า ในปี ค.ศ. 2020 นายนายวิคเตอร์ เพโดทอฟ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าของกิจการบริษัท Aquind ซึ่งเป็นบริษัทที่มีการบริจาคเงินให้กับพรรคอนุรักษนิยมอังกฤษซึ่งเป็นพรรครัฐบาลของประเทศอังกฤษเป็นจำนวนมหาศาล ในขณะเดียวกันบริษัทนี้ก็ต้องการความเห็นชอบจากทางรัฐบาลในการทำสัญญาการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคด้านพลังงานคิดเป็นมูลค่าสัญญาทั้งสิ้น 1.2 พันล้านปอนด์ แต่ปรากฏว่าบริษัทดังกล่าวมีส่วนพัวพันกับข้อครหาฉ้อโกงอันส่งผลทำให้ประเทศรัสเซียต้องเสียเงินเป็นจำนวนมหาศาล¹⁴⁵

¹⁴⁴ Political Parties and Referendums Act, 2000 Article 130

¹⁴⁵ สำนักข่าวอิสรา, ส่องคดีทุจริตโลก:เมื่อผู้บริจาคพรรค รบ.อังกฤษ เอี่ยวปมขั้วออกรัฐวิสาหกิจน้ำมันรัสเซีย [ออนไลน์], 25 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/article/main-investigative/95114-ukkk.html>

3.2.2.2 การจำกัดเขตแดนในการบริจาค ในส่วนของการจำกัดวงเงิน ในการบริจาครวมถึงการให้กู้ยืมเงิน ประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายกำหนดวงเงินสูงสุดที่จะบริจาค ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และพรรคการเมืองแต่อย่างใด

3.2.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง อาจแบ่งได้เป็น 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่ 1 ประเทศอังกฤษกำหนดให้มีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแล เรื่องการเงินของพรรคการเมือง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยกรรมการ 5 ถึง 9 คน แต่งตั้งโดยพระราชินีอังกฤษ โดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) โดยความเห็นชอบของประธานสภา (Speaker) ทั้งนี้ให้มีการปรึกษากับผู้นำพรรคการเมืองทั้งหลาย ในสภาผู้แทนก่อนการแต่งตั้ง โดยมีความอิสระจากรัฐบาล และรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยตรง¹⁴⁶ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับพรรคการเมือง ผู้สมัคร และแหล่งเงินทุนอื่น โดยนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือการกำกับดูแล อย่างมีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และเป็นธรรมรวมถึงสอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลที่ดี¹⁴⁷ อีกทั้ง ดำเนินการเชิงรุกในการสนับสนุนการปฏิบัติตาม ตัวอย่างเช่น ในการให้คำแนะนำแก่พรรค ที่เพิ่งจดทะเบียนใหม่และออกการแจ้งเตือนไปยังพรรคต่างๆ ก่อนถึงกำหนดสำหรับการส่งรายงาน รวมถึงมีการพบปะกับพรรคต่างๆ เป็นประจำเพื่อหารือเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น และดำเนินการ ตรวจสอบการรณรงค์หาเสียงเพื่อพิจารณาหากบุคคลและองค์กรใดอาจต้องได้รับการแจ้งเตือน เกี่ยวกับข้อกำหนดด้านกฎระเบียบ¹⁴⁸

ประการที่ 2 การกำหนดการรายงานเงินบริจาค เนื่องจากมีช่องโหว่ของ กฎหมาย Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 จึงเกิดกรณีพรรคการเมือง ใหญ่กู้ยืมเงินเพื่อเลี่ยงกฎระเบียบในพระราชบัญญัตินี้ ในระหว่างการเลือกตั้งรัฐสภา (Parliamentary election) ในปี ค.ศ. 2005¹⁴⁹ นับตั้งแต่นั้นมาจึงได้มีการแก้ไขกฎหมาย และปัจจุบันสินเชื่อใดๆ รวมทั้งการสนับสนุนต้องถูกรายงานในลักษณะเดียวกับการบริจาค สำหรับการบริจาคที่มากกว่า

¹⁴⁶ The Electoral Commission, *PPERA Report Recommendations for Change* [Online], 10 November 2021. Available from https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/PPERA-report---Recommendations-for-change.pdf.

¹⁴⁷ OECD, *Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, [Online].

¹⁴⁸ เรื่องเดียวกัน,

¹⁴⁹ Andrew Pierce, David Charter & Philip Webster, *Loans to Tory Party Dwarf the £14m Lent to Labour* [Online], 10 November 2021. Available from <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article742542.ece>.

5,000 ปอนด์ ให้กับสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง หรือการบริจาคที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1,000 ปอนด์ ต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคและเงินให้กู้ยืมแก่พรรคการเมืองปีละสี่ครั้ง โดยปกติจะเป็นเดือนมีนาคม เดือนมิถุนายน เดือนกันยายน และเดือนธันวาคม โดยข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคและเงินให้กู้ยืมแก่พรรคการเมือง มีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อพรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคหรือกู้ยืมเงิน จำนวนเงินที่บริจาคหรือกู้ยืม รายชื่อผู้บริจาคเงินและสถานะว่าเป็นบุคคลธรรมดา (individual) บริษัท (company) หรือหากเป็นทุนสาธารณะ (public funding) ก็ต้องระบุไว้เช่นกัน¹⁵⁰

3.2.2.2.4 ผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการออกประกาศเกี่ยวกับการลงโทษ 25 ฉบับ นับตั้งแต่ได้รับมอบอำนาจเหล่านี้ในปี 2010 รวมถึงบทลงโทษทางการเงิน และประกาศเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่แตกต่างกัน โดยประกาศที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษเหล่านี้จำนวนมากเกิดจากการรายงานการบริจาคหรือการกู้ยืมล่าช้าหรือไม่ได้ส่งมอบบัญชีประจำปี รวมถึงการรับบริจาคที่ไม่อนุญาตให้ผู้ทรรณในเรื่องนี้ต่อศาลอีกด้วย¹⁵¹ เช่น กรณีผู้บริจาคต่างชาติที่ไม่ใช่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งชาวอังกฤษที่จดทะเบียนอาศัยอยู่ในต่างประเทศ ไม่ถือว่าเป็นผู้บริจาคที่ได้รับอนุญาต หากพรรคการเมืองได้รับเงินบริจาคจากผู้บริจาคที่ไม่ได้อยู่ในหมวดเหล่านี้ พรรคการเมืองจะต้องคืนเงินบริจาค หรือหากไม่สามารถระบุตัวตนผู้บริจาคได้ ต้องคืนเงินให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่าพรรคการเมืองพรรคได้รับเงินบริจาคจากแหล่งที่ไม่ได้รับอนุญาต คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถขอคำสั่งยึดทรัพย์สินจากศาลเพื่อเรียกคืนมูลค่าของเงินบริจาคจากพรรคการเมือง¹⁵²

3.3 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

3.3.1 ข้อมูลพื้นฐานทางการเมือง

ข้อมูลพื้นฐานทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส ประกอบไปด้วย โครงสร้างทางการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง และ ระบบพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

¹⁵⁰ The Electoral Commission, Donations and Loans [Online], 10 November 2021. Available from <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans>.

¹⁵¹ OECD, Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, [Online].

¹⁵² Law Library of Congress (U.S.) Global Legal Research Directorate, Campaign Finance: An Overview Australia France Germany Israel United Kingdom, [Online].

3.3.1.1 *โครงสร้างทางการเมือง* ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 (V^e République) ซึ่งเริ่มต้นใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในปี ค.ศ. 1958 กำหนดให้ฝรั่งเศสปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ซึ่งมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ (1) ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 สมัย และกำหนดให้มีนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาล (Head of Government) โดยในการทำงานนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา (2) ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภา รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมีการออกแบบฝ่ายนิติบัญญัติเป็นระบบสองสภา (Bicameral system) กล่าวคือรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée nationale) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีวุฒิสภา (Sénat) ที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในรัฐสภาซึ่งกันและกัน รวมถึงเพื่อให้การบัญญัติกฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบ¹⁵³

3.3.1.2 *กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง* กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 รัฐบัญญัติว่าด้วยการก่อตั้งสมาคม ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 โดยประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติรับรองสถานะและบทบาทของพรรคการเมืองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับปี ค.ศ. 1958 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ความว่า “พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง สามารถจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของตนได้โดยอิสระ แต่ต้องเคารพต่อหลักอำนาจอธิปไตยของชาติและหลักประชาธิปไตย” การบัญญัติหลักการดังกล่าวมีแนวความคิดให้ความสำคัญของหลักเสรีภาพในทางการเมือง (Liberté politique) ประกอบกับมุ่งหมายให้พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองจะต้องเคารพและคำนึงถึงหลักอำนาจอธิปไตยและหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพื่อป้องกันการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีลักษณะเป็นพรรคคอมมิวนิสต์หรือพรรคนาซี และกฎหมายฉบับ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ปี ค.ศ. 1988 ว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง (Law no. 88-227, of March 11, 1988 on financial transparency in political life) เป็นกฎหมายที่ใช้ในการวางกรอบการทำกิจกรรมทางการเมือง

¹⁵³ วรรณภา ตีระสังขะ, ฝรั่งเศส สาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครอง (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 14-15.

3.3.1.1 ระบบพรรคการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง มีบทบาทสำคัญในระบบการเมืองของประเทศฝรั่งเศสทั้งในการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งสมาชิกสภา ระบบพรรคการเมืองของประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบหลายพรรค มีลักษณะเป็น 2 ขั้ว (Bipolar quadrillism) แบ่งตามลักษณะความเข้มข้นของอุดมการณ์ กล่าวคือ พรรคการเมืองฝ่ายซ้าย ซึ่งมีอุดมการณ์ที่สำคัญร่วมกัน คือ เน้นความเท่าเทียมกันของประชาชนในสังคมลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม มีการรับแนวคิดของคาร์ล มาร์กซ์เข้ามาประยุกต์ใช้ในทางเศรษฐกิจการเมือง¹⁵⁴ และพรรคการเมืองฝ่ายขวา ซึ่งมีอุดมการณ์ที่สำคัญร่วมกัน คือ เน้นระเบียบและความสงบสุขของสังคม ต้องการคงไว้ซึ่งโครงสร้างของสังคมดั้งเดิม แต่ขณะเดียวกันก็มุ่งสร้างความมั่งคั่งและเสรีภาพทางเศรษฐกิจให้ผู้คนในสังคม¹⁵⁵ ทั้งนี้พรรคการเมืองทั้ง 2 ขั้ว อาจแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มด้วยกัน คือ ฝ่ายขวา ประกอบด้วย กลุ่มที่ 1 ฝ่ายขวาที่ไม่ใช่โกลลิสต์ (Anti Gaullist) กลุ่มที่ 2 ฝ่ายโกลลิสต์ (Gaullist) และฝ่ายซ้าย ประกอบด้วย กลุ่มที่ 3 ฝ่ายซ้ายที่มีโซคอมมิวนิสต์ (Non Communist) และกลุ่มที่ 4 ฝ่ายคอมมิวนิสต์ (Communist)¹⁵⁶ แต่อย่างไรก็ตามการมีพรรคการเมืองพรรคเล็กพรรคน้อย ส่งผลให้ไม่มีพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา การจัดตั้งรัฐบาลจึงต้องจัดตั้งเป็นรัฐบาลผสม ด้วยเหตุนี้ประเทศฝรั่งเศสจึงมักเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลด้วยสภาพปัญหาภายในต่างๆ

3.3.2 รายได้และการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

รายได้ของพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐ (Public funds) เงินบริจาคม (Donations) การบริจาคมของผู้แทนที่ได้รับเลือก (Legacies) การระดมทุน (Fundraising) เงินค่าสมาชิกพรรค (Membership) เงินค่าธรรมเนียมในการเข้าร่วมพรรค (Affiliation fees) ซึ่งเมื่อพิจารณารายได้ที่สำคัญของพรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ (1) การสนับสนุนจากรัฐ และ (2) การสนับสนุนจากเอกชนภายใต้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคม ดังนี้

3.3.2.1 การสนับสนุนจากรัฐ ประเทศฝรั่งเศสแบ่งการสนับสนุนจากรัฐเป็น 2 ประเภท คือ การอุดหนุนจากรัฐโดยตรง และการอุดหนุนจากรัฐโดยอ้อม ได้แก่ ประเภทที่ 1 การอุดหนุนจากรัฐโดยตรง คือ เงินอุดหนุนการดำเนินงานของพรรคการเมืองโดยวิธีทางงบประมาณ โดยให้สำนักที่ทำการของประธาน (Bureaux) ของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา พิจารณาร่วมกับรัฐบาล

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 324.

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 330.

¹⁵⁶ อมร จันทรมบูรณ, "ปฏิรูปประเทศ : ปฏิรูประบบรัฐสภา เพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย, 7, 6 (2553) หน้า 341.

ในการเสนองบการเงินที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (loi de finances)¹⁵⁷ เงินจำนวนดังกล่าวจะถูกแบ่งออกเป็น 2 งวด¹⁵⁸ กล่าวคือ งวดที่หนึ่งจะขึ้นกับผลลัพธ์การเลือกตั้งรัฐสภาก่อนหน้าของพรรคการเมือง ในการที่จะมีสิทธิในเงินทุนเหล่านี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองส่งมาจะต้องได้รับคะแนนเสียงร้อยละ 1 ของการลงคะแนนเสียงครั้งแรก (first ballot) ในอย่างน้อย 50 เขตการเลือกตั้ง และการจัดสรรเงินทุนสาธารณะจะเป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนเสียงที่พรรคการเมืองนั้นได้รับ การจ่ายเงินทุนสาธารณะในงวดแรกจะต้องเป็นไปตามหลักการความเท่าเทียมระหว่างเพศ (gender parity) ถ้าความแตกต่างระหว่างจำนวนผู้รับสมัครเลือกตั้งแต่ละเพศที่มีหลักฐานยืนยันว่าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองหนึ่งๆ ในการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายในสมัชชาแห่งชาติเกินร้อยละ 2 ของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด จำนวนเงินทุนในงวดแรกที่พรรคหรือกลุ่มการเมืองหรือที่จะได้รับจะถูกหักตามอัตราร้อยละ โดยตามเศษสามส่วนสี่ของความแตกต่างนั้นในสัดส่วนของจำนวนผู้สมัครเลือกตั้งทั้งหมด และงวดที่สอง เงินอุดหนุนจำนวนดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับจำนวนที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ได้แจ้งต่อสภาว่าตนสังกัดพรรคการเมืองนั้นๆ ประเภทที่ 2 ส่วนการอุดหนุนจากรัฐโดยอ้อม เช่น การที่นำเงินบริจาคไปลดหย่อนภาษีได้ เวลาการออกอากาศ การจัดหาพนักงานและสถานที่ของการปกครองท้องถิ่น การจัดหาเงินทุนแก่งานสื่อพิมพ์ทางการเมืองด้วยการอุดหนุนโฆษณาขนาดเล็ก หรือการจัดหาเงินทุนแก่กลุ่มรัฐสภาและมูลนิธิที่ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองนั้น เป็นต้น

3.3.2.2 การบริจาคโดยเอกชน ในส่วนการบริจาคโดยเอกชนนั้นเป็นการสนับสนุนภายใต้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาค ประเทศฝรั่งเศสได้เปิดให้มีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยเอกชน อย่างไรก็ตามเพื่อมิให้เป็นการเปิดช่องให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ที่บริจาค กฎหมายจึงได้วางกฎเกณฑ์ในเรื่องจำนวนเงินบริจาค รวมถึงวิธีการบริจาคไว้โดยมีการตรากฎหมายว่าด้วยการเงินของพรรคการเมืองและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (Legislation relative au financement des partis politique et des campagnes electorales) ขึ้นในปี ค.ศ. 1988 นับเป็นครั้งแรกที่กฎหมายฝรั่งเศสให้การรับรองว่าการบริจาคเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นแหล่งรายได้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย¹⁵⁹

¹⁵⁷ วิษณุ วรรณฤกษ์และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, หน้า 80.

¹⁵⁸ Article 9, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

¹⁵⁹ วิษณุ วรรณฤกษ์และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, หน้า 57.

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วย มาตรการย่อย ได้แก่ การห้ามการบริจาค การจำกัดเขตแดนในการบริจาค การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง และผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังนี้

3.3.2.2.1 การห้ามการบริจาค ประเทศฝรั่งเศสกฎหมายกำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถบริจาคให้กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองได้ หากบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติฝรั่งเศสหรืออาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศสและสามารถนำไปใช้ลดหย่อนภาษีได้ รวมถึงพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ ทั้งนี้มีเงื่อนไขการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง สามารถกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยระยะเวลากู้ยืมไม่เกิน 5 ปี¹⁶⁰ นิติบุคคลไม่สามารถให้เงินกู้ยืมแก่พรรคการเมืองได้ ยกเว้นการกู้ยืมเงินจากพรรคการเมืองและสถาบันการเงิน หรือธนาคารอื่นๆ ที่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป สามารถทำได้¹⁶¹ ยกตัวอย่าง พรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) ได้กู้เงินจำนวน 9.4 ล้านยูโร จากธนาคาร First Czech Russian Bank ในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งพรรคการเมืองจะต้องนำส่งรายชื่อบุคคลที่ได้ให้บริจาคให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (CNCCFP) ด้วย¹⁶² แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสห้ามพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งรับเงินบริจาคจากรัฐต่างชาติ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ¹⁶³ รวมถึงไม่อนุญาตให้นิติบุคคลมีส่วนร่วมในการจัดหาเงินทุนให้แก่ผู้สมัครทางการเมือง เว้นแต่นิติบุคคลจะเป็นพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง กฎหมายไม่อนุญาตให้รับเงินทุนในรูปแบบการบริจาคจากนิติบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคทางตรง เช่น การบริจาคเงิน หรือทางอ้อม เช่น การให้บริการหรือการให้ข้อได้เปรียบหรือประโยชน์ในการหาเสียงทางการเมืองของผู้สมัครโดยการให้บริการและจัดหาผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าต่ำกว่าค่าธรรมเนียมหรือราคาตลาด เนื่องจากรัฐสภามีจุดประสงค์คือการตัดการเชื่อมโยงใดๆ ระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางการเมือง มีแนวความคิดว่าหากพรรคการเมืองรับบริจาคจากบริษัท ทิศทางแนวทางการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายของนักการเมืองอาจเป็นไปตามอำนาจเงินหรือเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจ

¹⁶⁰ Article 11.3, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

¹⁶¹ Article 11.4(3), Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

¹⁶² OECD, *Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, [Online].

¹⁶³ Article 11-4 ,Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

บริจาคได้¹⁶⁴ แต่ทั้งนี้มีการชดเชยการสูญเสียเงินทุนในส่วนนี้ในรูปแบบของการที่รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง นอกจากนี้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสไม่อนุญาตให้บุคคลสาธารณะ (public figure) และรัฐวิสาหกิจ (state-owned enterprises) บริจาคหรือให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง¹⁶⁵

3.3.2.2.2 การจำกัดเพดานในการบริจาค ประเทศฝรั่งเศส กฎหมายได้กำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่จะบริจาคได้ (plafonnement des contributions privées) โดยแบ่งเป็นการบริจาคเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้ง และการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

(1) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งหรือหลายคนสำหรับการเลือกตั้งโดยเฉพาะได้รับอนุญาตในช่วงปีก่อนการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับอนุญาตให้บริจาคเงินสูงสุด 4,600 ยูโร¹⁶⁶ เงินสดไม่สามารถเกิน 150 ยูโรต่อผู้บริจาคหนึ่งคน จำนวนเงินสดทั้งหมดที่บริจาคให้ผู้สมัครไม่สามารถเกินร้อยละ 20 ของจำนวนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่ได้รับอนุญาตได้ เมื่อจำนวนเงินดังกล่าวเท่ากับหรือมากกว่า 15,000 ยูโร

(2) การบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ในกรณีที่ผู้บริจาคเป็นบุคคลธรรมดา ให้บริจาคได้ไม่เกิน 7,500 ยูโรต่อปี¹⁶⁷

3.3.2.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง อาจแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ การมีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องเงินของพรรคการเมือง การจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง และหลักฐานการรับและจ่ายเงิน การเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาค กล่าวคือ

ประการที่ 1 องค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องเงินของพรรคการเมือง ประเทศฝรั่งเศสมีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องเงินของพรรคการเมือง คือ คณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (National Commission for Campaign Accounts and Political Financing (CNCCFP))¹⁶⁸ ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกามีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี นอกจากนี้ยังมีผู้พิพากษาประมาณ 160 คน จากศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองตรวจสอบบัญชีการหาเสียง

¹⁶⁴ วิษณุ วรัญญูและคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, หน้า 58.

¹⁶⁵ OECD, Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, [Online].

¹⁶⁶ Article L. 52-8, Code électoral

¹⁶⁷ Article 11.4, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

¹⁶⁸ Article L. 52-14, Code électoral

บัญชีเหล่านี้ต้องได้รับการทบทวนจากคณะกรรมการฯ ภายใน 6 เดือนนับตั้งแต่วันที่ยื่นคำร้อง หากไม่มีการโต้แย้งการเลือกตั้ง หรือ 2 เดือนนับตั้งแต่วันหมดอายุของการยื่นคำร้องที่ล่าช้าหากมีการโต้แย้งการเลือกตั้ง ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีอำนาจตัดสิน ดังต่อไปนี้

(1) อนุมัติบัญชี ทั้งนี้จะเกิดขึ้นเมื่อผู้สมัครปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือเมื่อมีความผิดปกติเพียงเล็กน้อย และไม่เปลี่ยนแปลงความจริงของบัญชีหรือต้องปรากฏว่าไม่มีเจตนาที่จะเลียงกฎหมาย

(2) ประเมินบัญชีใหม่ โดยปกติแล้วคณะกรรมการฯ จะประเมินค่าใช้จ่ายใหม่ แก่ให้การจัดจำแนกผู้สมัคร และไม่อนุมัติค่าใช้จ่ายที่ถูกตัดสินว่าไม่ควรเป็นส่วนหนึ่งของบัญชีการหาเสียง หลังจากถูกประเมินใหม่แล้ว บัญชีอาจได้รับการอนุมัติหรือถูกปฏิเสธหากแสดงยอดคงเหลือติดลบ

(3) ปฏิเสธบัญชีจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการละเมิดข้อกำหนดหนึ่งหรือหลายข้อของกฎหมายการเลือกตั้ง

(4) ผู้สมัครจะได้รับแจ้งคำตัดสินและหลักเกณฑ์ของคำตัดสินนั้น นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังดูแลเรื่องการตีพิมพ์บัญชีการหาเสียงในเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา รวมถึงแจ้งให้ผู้พิพากษาหรือสำนักงานอัยการให้ทราบถึงความผิดปกติต่างๆ ด้วยการที่ผู้สมัครไม่ยื่นบัญชีการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การปฏิเสธบัญชีที่ละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับการระดมทุนการหาเสียง หรือบัญชีที่เกินเพดานค่าใช้จ่ายในการหาเสียงแม้หลังจากการประเมินใหม่ รวมถึงคณะกรรมการฯ ยังเป็นผู้ให้ความเห็นชอบหรือถอนความเห็นชอบผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมุห์บัญชีการเลือกตั้ง หรือ ประธานสมาคมการอุดหนุนทางการเงินเพื่อการเลือกตั้งอีกด้วย

ประการที่ 2 การจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง (Political party's accounts) พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายปี (annual accounts) กล่าวคือเป็นเอกสารบุคคล และงบกำไรขาดทุน เอกสารเหล่านี้จะต้องได้รับการรับรองด้วยผู้ตรวจสอบบัญชีจำนวน 2 คน จากต่างบริษัท และส่งให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (CNCCFP) ภายในวันที่ 30 มิถุนายนในปีเดียวกัน บัญชีเหล่านี้จะเป็นชุดของบัญชีที่รวบรวมถึงบัญชีของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง และบัญชีของทุกองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งทางพรรคมีทุนจดทะเบียน (authorized capital) มากกว่ากึ่งหนึ่งมีตำแหน่งในฝ่ายบริหาร หรือมีส่วนในการตัดสินใจหรือการจัดการฝ่ายบริหาร และชุดบัญชีนี้จะต้องได้รับการเตรียมการภายใต้ระเบียบวิธีบัญชีตามที่ได้กำหนดไว้โดยคณะกรรมการการบัญชีแห่งชาติ (National Accounting Board) พรรคการเมืองเองจะเป็นผู้กำหนดขอบข่ายของอิทธิพลของพรรคและขอบเขตของบัญชีรวม ในพื้นฐานของแนวทาง ประเภทของรายจ่ายประกอบด้วย การโฆษณาชวนเชื่อและการสื่อสาร การสนับสนุนทางการเงินสำหรับการหาเสียงของผู้รับสมัครการเลือกตั้ง การสนับสนุนทางการเงินอื่น ๆ

การจัดซื้อสินค้าบริโภคภัณฑ์ รายจ่ายภายนอกอื่น ๆ ดอกเบี้ยจ่ายและค่าธรรมเนียมธนาคาร รายจ่ายรายการพิเศษ การเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย (depreciation and amortization) โดยข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับบัญชีของพรรคการเมืองสามารถดูได้ในราชกิจจานุเบกษา (The French Gazette) และในเว็บไซต์ของคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (CNCCFP)

ประการที่ 3 หลักฐานการรับและจ่ายเงิน การเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาค และจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาค การบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง สำหรับจำนวนเงินบริจาค มีการแบ่งระหว่างเงินบริจาคต่ำกว่าหรือเท่ากับ 150 ยูโร เรียกว่า เงินสด และหากเงินบริจาคมามากกว่า 150 ยูโร ต้องชำระด้วยเช็ค (check) การโอนเงิน (transfer) การหักเงินผ่านบัญชี (direct debit) หรือ การชำระผ่านบัตรที่ได้รับการรับรองโดยธนาคาร (bank card)¹⁶⁹

3.3.2.2.4 ผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ประเทศฝรั่งเศสมีมาตรการการลงโทษ แยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 มาตรการลงโทษสำหรับการระดมทุนของพรรคการเมือง กล่าวคือ เป็นบทลงโทษในส่วนที่เกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองได้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเงินของพรรคการเมือง และค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ปี ค.ศ. 1988 และประเภทที่ 2 การจัดหาเงินทุนสำหรับหาเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นบทลงโทษต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินการหาเสียงในการเลือกตั้งที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายการเลือกตั้ง ได้แก่ บทลงโทษทางการเลือกตั้ง ทางปกครอง และทางอาญา กฎหมายทั้งสองฉบับขึ้นอยู่กับลักษณะและความรุนแรงของการกระทำผิด

กรณีคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (CNCCFP) พบว่าพรรคการเมืองปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ พรรคการเมืองจะไม่ได้รับประโยชน์จากการอุดหนุนโดยรัฐ นั่นคือ การสูญเสียเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง การลงโทษอีกประการหนึ่ง คือ การสูญเสียประโยชน์ด้านภาษีที่มากับการบริจาคมายังพรรค นอกเหนือไปจากการลงโทษทางการเงินแล้ว คณะกรรมการ CNCCFP อาจแถลงต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงินแห่งชาติ (National Financial Intelligence unit) ถึงการกระทำใดๆ ซึ่งมีเหตุสุดถึงการทำผิดทางภาษี และอาจอาศัยอำนาจของตำรวจ และคณะตุลาการขอรับช่องทางเข้าถึงบัญชีของพรรคการเมืองในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมาย

¹⁶⁹ Article L. 52-8(3), Code และ Article 11.4(5), Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

การลงโทษอื่นที่อาจนำมาใช้ได้คือ การลงโทษทางการปกครอง (administrative sanctions) และการลงโทษทางอาญา (penal sanctions)¹⁷⁰

กรณีพบว่าบัญชีหาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองมีการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ไม่มีบัญชีใดที่เปิดโดยผู้กระทำแทน งบขาดดุลโดยไม่สามารถอธิบายได้ บัญชีไม่มีการแนบบัญชีสิ่งของมาด้วย หรือการมีรายจ่ายที่เกินเพดานอย่างมีนัยสำคัญ หากคณะกรรมการ CNCCFP ปฏิเสธบัญชีการหาเสียงดังกล่าว จะส่งเรื่องไปยังศาลที่มีขอบเขตอำนาจสำหรับการเลือกตั้งนั้น ในกรณีที่ CNCCFP สงสัยว่ามีการกระทำผิดทางอาญาเกิดขึ้น CNCCFP จะส่งเรื่องไปยังเจ้าพนักงานอัยการ สำหรับบุคคลที่กระทำหรือรับการบริจาคที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายจะต้องโทษค่าปรับ 45,000 ยูโร และพิพากษาลงโทษจำคุกเป็นระยะเวลาสามปี¹⁷¹

3.4 การเปรียบเทียบรายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใน 3 ประเทศ

แม้ว่าประเทศเยอรมนี อังกฤษและฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยเป็นระบบรัฐสภา อย่างไรก็ตามโครงสร้างส่วนการบริหารประเทศ ระบบพรรคการเมือง และกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองมีความแตกต่างกันบ้าง กล่าวคือประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสมีฝ่ายบริหารที่ประกอบด้วย ประธานาธิบดี และคณะรัฐมนตรีนำโดยนายกรัฐมนตรี ส่วนประเทศอังกฤษมีกษัตริย์เป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศ ด้านระบบพรรคการเมืองทั้ง 3 ประเทศมีระบบพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบหลายพรรค ในขณะที่ประเทศอังกฤษเป็นระบบ 2 พรรค ประเด็นสุดท้ายกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสมีบัญชีรับรองสถานะสิทธิ เสรีภาพของพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะที่ประเทศเยอรมนีมีพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองเพิ่มเติมที่กล่าวถึงการจัดตั้งและการดำเนินการพรรคการเมืองส่วนประเทศฝรั่งเศสมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง สำหรับประเทศอังกฤษ การจัดตั้งและการดำเนินการพรรคการเมือง ใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการออกเสียงประชามติ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใน 3 ประเทศข้างต้น แม้ว่ารายได้ของพรรคการเมืองทั้ง 3 ประเทศมาจาก 2 แหล่ง คือ การอุดหนุนจากรัฐ และบริจาคโดยเอกชนเหมือนกัน อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศมีรายละเอียดของเกณฑ์และเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการบริจาค

¹⁷⁰ OECD, *Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, [Online].

¹⁷¹ Article L.113.1, Code électoral

ให้แก่พรรคการเมืองที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ด้านการอุดหนุนจากรัฐ ประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศส ใช้ 5 เกณฑ์ คือ ผลงานของพรรค คะแนนเสียง เงินค่าธรรมเนียมนสมาชิกพรรค เงินที่พรรคได้รับบริจาคได้มาจากค่าสมาชิกรายย่อย อย่างไรก็ตามประเทศฝรั่งเศสมีเพิ่มจากเยอรมนีอีก 2 เกณฑ์ คือ คะแนนเสียง จำนวน ส.ส. สำหรับประเทศประเทศอังกฤษมีการดำเนินการที่แตกต่างจากสองประเทศข้างต้น กล่าวคือ มีการอุดหนุนขั้นต้นให้ทุกพรรคการเมืองที่มีจำนวน ส.ส. อย่างน้อยตั้งแต่ 2 คน จำนวนเท่ากัน และมีการพิจารณาอุดหนุนเพิ่มตามเกณฑ์ คือ สัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ลงทะเบียนเลือกตั้ง และคะแนนเสียงที่พรรคได้รับ ด้านการอุดหนุนจากรัฐทางอ้อม ทั้ง 3 ประเทศมีการลดหย่อนเงินภาษี การให้เวลาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ และการให้ใช้สถานที่ในการหาเสียง เป็นต้น อย่างไรก็ตามแต่ละประเทศมีการอุดหนุนทางอ้อมที่ต่างกันในเรื่อง ค่าไปรษณียากร (เฉพาะประเทศเยอรมนีและอังกฤษ) การชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่รัฐจ่ายให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ (เฉพาะประเทศเยอรมนี) การอุดหนุนโฆษณาทางหนังสือพิมพ์และการจัดหาเงินทุนแก่กลุ่มรัฐสภา และมูลนิธิที่ใกล้ชิดกับพรรคการเมือง (เฉพาะประเทศฝรั่งเศส)

ประเด็นที่น่าสนใจคือ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคจากการสนับสนุนจากเอกชนของทั้ง 3 ประเทศมีการกำหนดข้อห้ามการบริจาคโดยบุคคลธรรมดาไม่มากนัก เช่น การห้ามชาวต่างชาติบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และการห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดา โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะประเทศเยอรมนีที่อนุญาตให้ชาวต่างชาติบริจาคเงินได้ไม่เกิน 1,000 ยูโร และเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ไม่มีข้อห้ามการสนับสนุนในรูปเงินกู้จากบุคคลธรรมดา ในทางตรงกันข้าม การบริจาคโดยนิติบุคคลของแต่ละประเทศมีความเข้มงวดด้านข้อกำหนดและเงื่อนไขมากกว่า การบริจาคโดยบุคคลธรรมดา ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศสมีการห้ามนิติบุคคลทุกประเภทบริจาค ยกเว้นพรรคการเมือง ส่วนประเทศเยอรมนีและอังกฤษมีข้อกำหนดและเงื่อนไขห้ามนิติบุคคลบางประเภท ได้แก่ (1) นิติบุคคลที่ต้องห้ามบริจาค ได้แก่ องค์กรสาธารณะ พรรคการเมือง มูลนิธิ การเมือง สมาคมใดๆ บริษัทใดๆ องค์กรวิชาชีพ รัฐวิสาหกิจ การบริจาคโดยไม่รู้ว่าเป็นใครหรือบุคคลที่สามซึ่งไม่ปรากฏชื่อ (ห้ามเกิน 500 ยูโร) กลุ่มที่มุ่งผลประโยชน์ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ เป็นต้น (2) นิติบุคคลที่ไม่ต้องห้ามบริจาค ได้แก่ บริษัทที่มีสัญญากับรัฐบาลให้กับพรรคการเมือง และพรรคการเมืองหรือผู้สมัครกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เป็นต้น สำหรับมาตรการการจำกัดเพดานในการบริจาค แบ่งเป็น กรณีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลบริจาค ประเทศเยอรมนีและประเทศอังกฤษ ไม่มีการจำกัดเพดานในการบริจาค ส่วนประเทศฝรั่งเศสต่างจากสองประเทศที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ จำกัดเพดานในการบริจาคห้ามบุคคลธรรมดาบริจาคให้แก่พรรคการเมืองเกิน 7,500 ยูโร และห้ามบุคคลธรรมดาบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เกิน 4,600 ยูโร ในอีกประเด็นคือ การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ทั้งสามประเทศมีองค์กร

ในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องเงินของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามในแต่ละประเทศมีหน่วยงาน คณะกรรมการ คุณสมบัติ และจำนวนกรรมการที่แตกต่างกัน ในการทำหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบ รายงานการเงินของพรรคการเมืองและค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ด้านข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำบัญชี ของพรรคการเมืองทั้งสามประเทศมีการกำหนดรายละเอียดของรายการที่ต้องรายงานและระยะเวลา แตกต่างกันอย่างเล็กน้อย ส่วนด้านหลักฐานการรับและจ่ายเงิน การเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวน เงินที่ได้รับการบริจาค พรรคการเมืองของแต่ละประเทศมีหน้าที่ต้องรายงานต่อหน่วยงานที่กำหนด โดยมีการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่ต้องรายงานไว้ด้วย สุดท้ายเป็นมาตรการด้านผลทางกฎหมายใน กรณีที่มีฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ทั้ง 3 ประเทศมีมาตรการลงโทษ กรณีที่มีฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง เหมือนกันคือโทษทางด้านการเงิน โทษทางอาญา ได้แก่ โทษจำคุก และโทษปรับ ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีโทษปกครอง และโทษทางภาษี เพิ่มเข้ามา รายละเอียดดังแสดงในตารางที่ 1 รายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ใน 3 ประเทศ

ตารางที่ 1 รายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใน 3 ประเทศ

รายได้และการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง	เยอรมนี	อังกฤษ	ฝรั่งเศส
1. การอุดหนุนจากรัฐ	✓	✓	✓
1.1 การอุดหนุนจากรัฐโดยตรง	✓	✓	✓
1.1.1 อุดหนุนโดยใช้การพิจารณาตามเกณฑ์			
(1) ผลงานของพรรค, คะแนนเสียง , เงินค่าธรรมเนียม สมาชิกพรรค, เงินที่พรรคได้รับบริจาคได้มาจากค่า สมาชิกรายย่อย	✓	✗	✓
(2) คะแนนเสียง , จำนวน ส.ส.	✗	✓	✓
1.1.2 อุดหนุนขั้นต้นให้ทุกพรรคการเมืองจำนวนเท่ากัน และใช้เกณฑ์สัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ ลงทะเบียนซึ่งพรรคแข่งขันกันในการเลือกตั้ง และ คะแนนเสียงที่พรรคได้รับ เพื่ออุดหนุนเพิ่มเติม	✗	✓	✗
1.2 การอุดหนุนจากรัฐโดยอ้อม	✓	✓	✓
(1) ลดหย่อนเงินภาษี	✓	✓	✓
(2) การให้เวลาหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์	✓	✓	✓

รายได้และการควบคุมการบริจจาคให้แก่พรรคการเมือง	เยอรมนี	อังกฤษ	ฝรั่งเศส
(3) การให้ใช้สถานที่ในการหาเสียง	✓	✓	✓
(4) ค่าไปรษณียากร	✓	✓	
(5) การชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่รัฐจ่ายให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ	✓	✗	✗
(6) อุดหนุนโฆษณาทางหนังสือพิมพ์	✗	✗	✓
(7) การจัดหาเงินทุนแก่กลุ่มรัฐสภาและมูลนิธิที่ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองนั้น	✗	✗	✓
2. การบริจจาคโดยเอกชนภายใต้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการบริจจาค ดังต่อไปนี้	✓	✓	✓
2.1 การห้ามการบริจจาค			
2.1.1 บุคคลธรรมดา	ห้ามบางประเภท	ห้ามบางประเภท/มีเงื่อนไข	ห้ามบางประเภท
(1) การบริจจาคโดยชาวต่างประเทศ	ห้ามเกิน 1,000 ยูโร	ห้าม	ห้าม
(2) การห้ามพรรคการเมืองหรือผู้สมัครกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดา	ห้าม	ห้าม	ไม่ห้าม
(3) กำหนดเงื่อนไข เช่น ต้องลงทะเบียนว่าจะออกเสียงเลือกตั้ง	✗	✓	✗
2.1.2 นิติบุคคลที่เป็นข้อห้าม	บางประเภท	บางประเภท	ทุกประเภทแบบมีข้อยกเว้น
(1) การบริจจาคโดยองค์กรสาธารณะ	ห้าม	ไม่ระบุ	ห้าม
(2) การบริจจาคโดยสมาคม	ห้าม	ไม่ห้าม	ห้าม
(3) การบริจจาคโดยบริษัท (corporate)	ห้าม	ไม่ห้าม	ห้าม
(4) การบริจจาคโดยพรรคการเมือง	ห้าม	ไม่ห้าม	ไม่ห้าม
(5) การบริจจาคโดยมูลนิธิการเมือง	ห้าม	ไม่ระบุ	ห้าม
(6) การบริจจาคขององค์กรวิชาชีพ	ห้าม	ไม่ระบุ	ห้าม
(7) การบริจจาคโดยรัฐวิสาหกิจ	ห้าม	ไม่ห้าม	ห้าม
(8) การบริจจาคโดยไม่รู้ว่ามีผู้บริจจาคเป็นใคร หรือบริจจาคโดยผ่านบุคคลที่สามซึ่งไม่ปรากฏชื่อ	ห้ามเกิน 500 ยูโร	ห้าม	ห้ามเกิน 150 ยูโร

รายได้และการควบคุมการบริจจาคให้แก่พรรคการเมือง	เยอรมนี	อังกฤษ	ฝรั่งเศส
(9) การบริจจาคที่กระทำโดยมุ่งผลเพื่อประโยชน์ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ	ห้าม	ไม่ห้าม	ห้าม
(10) การห้ามบริจจาคจากบริษัทที่มีสัญญากับรัฐบาลให้กับพรรคการเมือง	ไม่ห้าม	ไม่ห้าม	ห้าม
(11) การห้ามพรรคการเมืองหรือผู้สมัครกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน	ไม่ระบุ	ไม่ห้าม	ไม่ห้าม
2.2 การจำกัดเขตแดนในการบริจจาค			
(1) กรณีบุคคลธรรมดาบริจจาค จำกัดอย่างไร (เช่น พรรคการเมือง ห้ามเกิน 7,500 ยูโร ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ห้ามเกิน 4,600 ยูโร)	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	จำกัด
(2) กรณีนิติบุคคลบริจจาค	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ห้ามบริจจาค
2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง			
2.3.1 องค์การในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องเงินของพรรคการเมือง	มี	มี	มี
(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (The President of the German Bundestag)	✓	✗	✗
(2) คณะกรรมการการเลือกตั้ง	✗	✓	✗
(3) คณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (CNCCFP)	✗	✗	✓
(4) กำหนดจำนวน	1 คน	5 - 9 คน	9 คน
(5) กำหนดขอบเขตหน้าที่	มี	มี	มี
ก. กำกับดูแล แจ้างเตือนไปยังพรรคต่างๆ ก่อนถึงกำหนดสำหรับการส่งรายงาน ให้ความรู้	✗	✓	✗
ข. ดำเนินการตรวจสอบเงินบริจจาคให้พรรคการเมือง	✓	✓	✗
ค. ดำเนินการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง		✓	✓
ง. ดำเนินการตรวจสอบรายงานการเงินของพรรคการเมือง	✓	✓	✓
จ. กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุดหนุนพรรคการเมือง		✓	

รายได้และการควบคุมการบริจจาคให้แก่พรรคการเมือง	เยอรมนี	อังกฤษ	ฝรั่งเศส
2.3.2 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำบัญชีของพรรคการเมือง			
(1) จะต้องจัดทำบัญชีการเงินประจำปี ซึ่งมีผู้สอบบัญชีรับรอง และเสนอต่อองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องเงินของพรรคการเมือง	✓	✓	✓
(2) กำหนดรายละเอียด บัญชีการเงินของพรรคการเมืองจะต้องแยกแสดงรายรับ รายจ่าย และสินทรัพย์	✓	✓	✓
(3) จัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะด้วย	✓	✓	✓
2.3.2 หลักฐานการรับและจ่ายเงิน การเปิดเผยรายชื่อผู้บริจจาค และจำนวนเงินที่ได้รับการบริจจาค			
(1) มากกว่า 50,000 ยูโร ต้องรายงานทันที	✓	✗	✗
(2) การบริจจาคที่มากกว่า 5,000 ปอนด์ ให้กับสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง หรือ การบริจจาคที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1,000 ปอนด์ ต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ	✗	✓	✗
(3) มากกว่า 150 ยูโร ต้องชำระด้วยเช็ค (check) การโอนเงิน (transfer) การหักเงินผ่านบัญชี (direct debit) หรือ การชำระผ่านบัตรที่ได้รับการรับรองโดยธนาคาร (bank card)	✗	✗	✓
2.4 ผลทางกฎหมายในกรณีที่มีฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจจาคให้แก่พรรค	มีโทษ	มีโทษ	มีโทษ
(1) โทษทางการเงิน, อาญา, ปรับ	✓	✓	✓
(2) โทษปกครอง , โทษทางภาษี	✗	✗	✓

บทที่ 4

การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศไทย

พรรคการเมืองไทย นับเป็นองค์กรสาธารณะที่มุ่งดำเนินกิจการเพื่อหวังผลทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่องค์กรที่หวังผลทางธุรกิจ การที่จะให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีโอกาสด้านการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอันเป็นการร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน นั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีรายได้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากการสนับสนุนโดยรัฐ และเอกชนตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น รายได้จากเงินทุนประเดิม เงินค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมือง เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง เงินผลประโยชน์ เช่น ดอกผลที่เกิดจากเงินและทรัพย์สินของพรรค และเงินอุดหนุนจากกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2560 ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้น ในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการรวมศูนย์อำนาจในพรรคยังคงมีอยู่ รวมถึงเกิดปัญหาการใช้และการตีความ อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขัดขวางการพัฒนาเวทีการแข่งขันทางการเมืองที่เสรีและเป็นธรรมให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองของทุกฝ่าย ในบทนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในประเทศไทย ซึ่งได้แก่ (1) ความเป็นมาและพัฒนาการในการควบคุมเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมืองไทย (2) การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และ (3) การวิเคราะห์สภาพการณ์ปัญหาการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

4.1 ความเป็นมาและพัฒนาการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองไทย

การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองไทยมีพัฒนาการ 4 ช่วงที่สำคัญ กล่าวคือ (1) ช่วงก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ (2) ช่วงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ (3) ช่วงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ และ (4) การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

4.1.1 ช่วงก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ

4.1.1.1 สภาพการณ์ทางการเมือง

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ยุคแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 และมีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา โดยพรรคการเมืองของไทยในสมัยแรกๆ เกิดขึ้นจากกลุ่มนักคิดและผู้ควบคุมกำลังพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นจากประชาชนและเป็นของประชาชนจริงๆ นั้นมีน้อยมาก พรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่มีความยั่งยืน และไม่สามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์และความประสงค์ที่แท้จริงของประชาชนได้ เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นโดยบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจทางการเงิน พรรคการเมืองไม่มีอุดมการณ์ พรรคการเมืองถูกครอบงำโดยนายทุน ขาดการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ขาดความพร้อมในการดำเนินการทางการเมือง พรรคการเมืองบางพรรคใช้วิธีซื้อเสียงและซื้อตัวผู้สมัคร สมาชิกพรรคการเมืองขาดวินัย ประชาชนขาดศรัทธาและความเชื่อมั่นในพรรคการเมือง เป็นต้น¹⁷² นำไปสู่ผลยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง และพรรคการเมืองไทยยังไม่เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง ขาดความน่าเชื่อถือในความสุจริตเพราะมีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง นำมาซึ่งปัญหาความชอบธรรมในการบริหารประเทศ รัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมที่อ่อนแอและขาดเสถียรภาพ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารในที่สุด

ในช่วงปี พ.ศ. 2503 – พ.ศ. 2513 อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงรัฐราชการ (Bureaucratic Polity) หรือระบอบอำมาตยาธิปไตย รัฐบาลมาจากการรัฐประหาร เกิดชนกิจการเมืองในรูปแบบการหารายได้ของนักการเมืองมาจากการเรียกเก็บสินบนจากเจ้าของธุรกิจที่อยู่ภายนอก ระบบการเมือง การสร้างผู้ประกอบการมาเป็นคู่สัญญากับรัฐเพื่อทุจริตงบประมาณแผ่นดิน ผ่านการจัดสรรเงินทุน เช่น เงินราชการลับ ค่านายหน้าจากการใช้จ่ายงบประมาณทางการทหาร เนื่องจากเป็นช่วงที่มีสงครามเย็น อีกทั้งยังมีรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น การทำธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน การค้าอาวุธ การให้ความคุ้มครองหรือการปกป้องผลกำไรของผู้ค้าของผิดกฎหมาย รวมถึงการที่นักการเมืองทำให้ทรัพย์สินสาธารณะมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว บริบทการเมืองไทยยังขาดสถาบันที่ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน สื่อมวลชนถูกปิดปากและภาคประชาสังคมอ่อนแอ¹⁷³

¹⁷² สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ... เล่ม 2 หน้า 55-56.

¹⁷³ ลูติกร สังข์แก้ว และคณะ, จุด (ไม่)จบ : ช่วงเวลาการเมืองไทย 48-59 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 24.

ในช่วงปี พ.ศ. 2521 ผู้ร่างฉบับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มีเจตนารมณ์ต้องการจัดระเบียบการเมืองไทย และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เรียบร้อย ผ่านกลไกให้พรรคการเมืองควบคุมดูแลให้นักการเมืองอยู่ในระเบียบวินัยของพรรค ส่งเสริมให้มีเพียงพรรคการเมืองใหญ่เพียงไม่กี่พรรค และทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่สามารถดำรงอยู่ได้ไปในที่สุด โดยบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องส่งคนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คือ 160 คน อีกทั้งนักการเมืองทุกคนประสงค์จะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น จึงพยายามตั้งพรรคการเมืองของตนขึ้นมา และซื้อตัวนักการเมืองอื่นให้มาลงสมัครในนามของพรรคตนให้ครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งต้องใช้เงินจำนวนมากเกิดการแข่งขันทุ่มเงินซื้อเสียง¹⁷⁴

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2523 – พ.ศ. 2533 เป็นช่วงระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ และช่วงระบอบประชาธิปไตยเต็มใบ เกิดธนาภิบาลเมืองในรูปแบบเดิม แต่มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยเนื่องจากสงครามเย็นสิ้นสุดลง ส่งผลให้ไม่มีมิงบราชการลับ แต่รูปแบบการหารายได้ในรูปแบบอื่นยังคงเดิม ตัวอย่างเช่น กรณีปรากฏการณ์ “เช็คของขวัญ” (Gift Cheques) และ “รัฐบาลบุฟเฟต์” (Buffet Cabinet) ทำให้นักธุรกิจระดับจังหวัด และชนชั้นนำในท้องถิ่นหรือที่รู้จักกันว่าเป็น เจ้าพ่อ มีช่องทางที่จะเสนอโครงการต่างๆ ที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีและได้รับการอนุมัติโดยข้าราชการ รวมถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้รับค่านายหน้าจากการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ด้วยในสถานะที่ช่วยผลักดันนโยบายต่างๆ ที่นำไปสู่การอนุมัติโครงการ จนกระทั่งช่วงระบอบประชาธิปไตยเต็มใบ ต้นทุนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้ง เริ่มมีค่าใช้จ่ายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็ค่าใช้จ่ายในการหาเสียง นักการเมืองต้องรวบรวมเงินทุนเพื่อสร้างกลุ่มของตนเองเพื่อต่อรองให้ได้รับตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ส่วนผู้ที่ต้องการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต้องทำตัวเสมือน “ตุ๋นเอทีเอ็มเคลื่อนที่” ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวบริบทการเมืองไทยเริ่มมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังไม่ครอบคลุมไปถึงนักการเมืองจึงทำให้สามารถเอาผิดได้เพียงข้าราชการในระดับปฏิบัติงานเท่านั้น ในส่วนของภาคประชาสังคม นักวิชาการ และสื่อมวลชนเริ่มมีอิสระมากขึ้น รวมถึงมีบทบาทมากขึ้นกว่าเดิมในการเปิดโปงประเด็นปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคม¹⁷⁵

¹⁷⁴ วิชาญ วรัญญูและคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, หน้า 9-13.

¹⁷⁵ ลูติกร สังข์แก้ว และคณะ, จุด (ไม่) จบ : ช่วงเวลาการเมืองไทย 48-59, หน้า 24-25.

ในเอกสารประกอบเบื้องต้นที่ใช้ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการมีส่วนร่วม กำหนดรัฐธรรมนูญโดยประชาชนของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) สรุปลักษณะปัญหาทางการเมืองว่า ระยะเวลาที่ผ่านมาระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบ การคัดเลือกคนเข้าสู่การเมืองเป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ ทั้งในการเลือกตั้งและในพรรคการเมือง “ธุรกิจการเมือง” ทำให้คนดี มีความสุจริตและมีความสามารถไม่สามารถได้รับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ ตำแหน่งทางการเมืองได้ นอกจากนี้ต้องยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการเมืองที่ครอบงำ สถาบันการเมืองทั้งหลายอยู่ อีกทั้งรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม หลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควตาและกลุ่มในพรรค เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลตกอยู่ภายใต้ความกดดัน ของพรรคตนเองและพรรคร่วมรัฐบาล จึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ไขปัญหา ของประชาชนได้ ส่งผลให้รัฐบาลอยู่ได้ไม่นาน ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารบ้านเมือง¹⁷⁶

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการเข้าสู่การเมืองใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญจุดเริ่มต้นของระบบการเข้าสู่ การเมือง คือ พรรคการเมือง ตลอดจนวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การเมืองครึ่งกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้ง (กกต.) ให้เป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม

4.1.1.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในช่วงก่อนพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ มีการวางกรอบทางกฎหมายให้การดำเนินการ ในทางการเมืองของพรรคการเมืองบางประการไว้ในกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมาย พรรคการเมือง เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและการหาเสียงเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 หมวด 4 ตั้งแต่ มาตรา 32 ถึงมาตรา 37 และบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินการของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 หมวด 1 และ หมวด 2 ตั้งแต่มาตรา 7 ถึงมาตรา 49 เป็นต้น¹⁷⁷ ในส่วนของการควบคุมการบริจาคให้แก่

¹⁷⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 154.

¹⁷⁷ วิษณุ วัลบุญและคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐ และเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, หน้า 100.

พรรคการเมืองมีเพียง (1) การห้ามการบริจาค และ (2) การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง สรุปหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังนี้

(1) การห้ามการบริจาค ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 40 มีการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้บริจาค คือ ต้องไม่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย สะท้อนให้เห็นว่าบทบัญญัติควบคุมเรื่องการบริจาคเงินดังกล่าว มุ่งเน้นเพียงการป้องกันมิให้พรรคการเมืองได้รับอิทธิพลต่างชาติ เท่านั้น

(2) การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง มีเพียงการกำหนดในเรื่องการเปิดเผยบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 35 หัวหน้าพรรคการเมืองและผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมืองให้ถูกต้องตามความเป็นจริง คือ 1) บัญชีแสดงจำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้รับและได้จ่าย ทั้งรายการอันเป็นเหตุให้รับหรือจ่ายหรือหลักฐานการรับเงินและจ่ายเงินทุกครั้ง 2) บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 36 หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลของพรรคการเมืองอย่างน้อยครั้งหนึ่งในรอบสิบสองเดือน งบดุลต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีตรวจสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ลงนามในงบดุลนั้น และให้ส่งสำเนางบดุลไปยังสมาชิกที่มีชื่อในทะเบียนก่อนวันนัดประชุมใหญ่ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน โดยให้มีสำเนางบดุลเปิดเผยไว้ที่สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่อให้สมาชิกตรวจสอบด้วย เมื่อที่ประชุมใหญ่รับรองงบดุลแล้ว ให้ส่งงบดุลนั้นต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวัน ทั้งนี้ หากหัวหน้าพรรคการเมืองและผู้ดำเนินกิจการสาขาพรรคการเมืองฝ่าฝืนไม่จัดทำบัญชีของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง รวมถึงไม่จัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลของพรรคการเมือง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท¹⁷⁸

แต่ทั้งนี้ ในส่วนการจำกัดเขตแดนในการบริจาคช่วงก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ ไม่ได้มีการจำกัดเขตแดนในการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง หรือผู้สมัครแต่อย่างใด

สรุปการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในช่วงก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ มีเพียงมีการกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามของผู้บริจาค คือ ต้องไม่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย เนื่องจากการควบคุมการบริจาคเงินของเอกชน

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 มาตรา 54

ในช่วงเวลานั้น มิได้มุ่งที่จะสร้างความโปร่งใสให้แก่ระบบการเงินของพรรคการเมือง บทบัญญัติการห้ามการบริจาคของเอกชน ดังกล่าวจึงเพียงแต่ต้องการป้องกันมิให้พรรคการเมืองได้รับอิทธิพลต่างชาตินั้น ในส่วนการสร้างควมโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง มีเพียงการกำหนดในเรื่องการเปิดเผยบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลของพรรคการเมือง ซึ่งบริบทการให้เงินบริจาคแก่กิจกรรมทางการเมืองในขณะนั้น มักเป็นการให้กับนักการเมืองที่มีตำแหน่งหน้าที่ หรือมีอิทธิพลทางการเมืองสูง มากกว่าจะให้กับพรรคการเมือง เนื่องจากพรรคการเมืองในประเทศไทยยังไม่เป็นปึกแผ่นมั่นคง ไม่สามารถให้ประโยชน์แก่ผู้บริจาคเป็นการแน่นอนเท่ากับตัวบุคคล¹⁷⁹ รวมถึงบทบัญญัติในเรื่องอื่นๆ เช่น จำนวนเงินบริจาค การเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาค กฎหมายยังไม่ได้บัญญัติไปถึง

4.1.2 ช่วงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ

4.1.2.1 สภาพการณ์ทางการเมือง

สภาพการณ์ทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีจุดมุ่งหมายให้มีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งและเมืองคกรอิสระที่คอยทำหน้าที่ตรวจสอบอีกทางหนึ่งนอกจากกระบวนการในรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตามเกิดผลที่ทำให้มีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากแบบพรรคเดียวในสภาผู้แทนราษฎร มีการควบรวมพรรคการเมืองต่างๆ เข้าด้วยกัน อำนาจรัฐถูกผูกขาดอยู่ในมือของคนคนเดียวหรือกลุ่มเดียว ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และศาลบางส่วน เช่น ศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกแทรกแซงจนขาดความเป็นกลางในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายคดี¹⁸⁰ ประกอบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 หรือเรียกทั่วไปในประเทศไทยว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” และช่วงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2544 อาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาของ “การยึดกุมรัฐโดยนายทุนผู้ประกอบการ” (State-Capture by Tycoon-Owners Period) กล่าวคือ “ภาวะการเมืองที่นักการเมือง และนักธุรกิจเป็นคนกลุ่มเดียวกัน นักธุรกิจใหญ่ๆ ที่รอดพ้นจากผลกระทบของวิกฤตทางเศรษฐกิจปี 2540 รวมตัวกันตั้งพรรคการเมือง และประสบความสำเร็จในการเข้ายึดกุมรัฐสภา การสร้างพันธมิตรที่แข็งแกร่งด้วยการควบรวมพรรคการเมืองขนาดเล็ก

¹⁷⁹ วิษณุ วัลญญและคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, หน้า 107.

¹⁸⁰ ชยพล ธาณีวัฒน์, "พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2550," รัฐสภาสาร 56, 12 (2551): 115-151.

และการชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลายด้วยนโยบายประชานิยม”¹⁸¹ เกิดชนกกิจการเมืองในรูปแบบเดิม คือนักการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง นอกจากนี้ปรากฏรูปแบบใหม่ขึ้นมา คือ “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) อันมีความเชื่อมโยงกับนักธุรกิจที่ผันตัวมาเป็นนักการเมืองและเอื้อประโยชน์จากนโยบายรัฐบาลต่อบริษัทครอบครัวนายทุนของพรรคการเมือง หรือนักธุรกิจที่ผันตัวมาเป็นนักการเมืองเสียเอง เพื่อใช้รักษาฐานอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจของตนเองและพวกพ้องต่อไป¹⁸² การดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้สร้างความเสียหายต่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมและขัดกับกฎหมาย นำไปสู่เหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ซึ่งมีพลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ และยุบสภาในเวลาต่อมา

4.1.2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ การปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ปัญหาของระบอบการเมืองและปรับปรุงระบอบการเมืองให้ดีขึ้น ซึ่งมุ่งเน้นเป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ ประการที่ 1 การขยายสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมของพลเมือง ประการที่ 2 การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยประชาชนเพื่อให้เกิดความสุจริตโปร่งใสในระบอบการเมือง และประการที่ 3 การทำให้ระบอบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ¹⁸³ โดยเฉพาะหากกล่าวถึงกรอบที่ 3 การทำให้ระบอบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ สภาร่างรัฐธรรมนูญ “จึงเห็นสมควรแก้ไขให้ระบบเลือกตั้งและระบบพรรคการเมืองมีความเป็นธุรกิจการเมืองน้อยลงหรือหมดไป เปิดโอกาสให้คนสุจริตและมีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบการเมืองได้มากขึ้น พร้อมทั้งทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ”¹⁸⁴ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้มีการเพิ่มหมวดที่ว่าด้วยการสนับสนุนพรรคการเมืองเข้ามา โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือการบริจาคแก่พรรคการเมือง และการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการ

¹⁸¹ ชนกกิจการเมือง หลังปี 2544 ระบอบ โทคูนคือรัฐ, มติชน (8 ธันวาคม 2548), 2 อ้างถึงใน รัฐติกร สังข์แก้ว และคณะ, จุด (ไม่) จบ : ช่วงเวลาการเมืองไทย 48-59, หน้า 25.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

¹⁸³ คณะกรรมาธิการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาฯ รัฐธรรมนูญ, เจตนารมณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 [ออนไลน์], 25 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา <https://library2.parliament.go.th/giventake/cons2540-2550.html>.

¹⁸⁴ เรื่องเดียวกัน,

ให้พรรคการเมืองปลอดจากนายทุนและมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวดเพื่อความโปร่งใส ลดบทบาทของนายทุนพรรคการเมืองผ่านการสนับสนุนงบประมาณโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง¹⁸⁵ นอกจากนี้ยังเพิ่มกระบวนการและมาตรการตรวจสอบงบประมาณที่รัฐสนับสนุนอย่างเข้มงวด คือ โทษยุบพรรคการเมืองเมื่อพรรคการเมืองไม่รายงานการใช้จ่ายเงิน หรือนำเงินดังกล่าวไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ด้วย¹⁸⁶

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้นิยามคำว่า “การบริจาคร” หมายความว่า การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่คำนวณเป็นเงินได้แก่พรรคการเมืองหรือสมาชิกเพื่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับของพรรคการเมือง¹⁸⁷

ในส่วนของมาตรการในการควบคุมการบริจาครให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้แก่ (1) การห้ามการบริจาคร และ (2) การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ดังนี้

(1) การห้ามการบริจาคร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีการกำหนดห้ามการบริจาครให้แก่พรรคการเมือง ได้แก่ ข้อห้ามรับบริจาครของพรรคการเมืองโดยชาวต่างชาติ ห้ามรับบริจาครของพรรคการเมืองเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงในด้านต่างๆ ห้ามรับบริจาครของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่ไม่เปิดเผยชื่อต่อสาธารณชน ห้ามรับบริจาครของพรรคการเมืองจากรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

(1.1) ห้ามรับบริจาครของพรรคการเมืองโดยชาวต่างชาติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดห้ามมิให้บุคคลที่มีคุณสมบัติต้องห้ามคือ ผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า องค์กรหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนสนับสนุนจากบุคคลข้างต้นบริจาครเงินให้แก่พรรคการเมือง¹⁸⁸ หากพรรคการเมือง หรือสมาชิกฝ่าฝืน

¹⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 56

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 62 และ มาตรา 65

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 4

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 53 และมาตรา 54

รับบริจาคต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี¹⁸⁹ ในส่วนของผู้บริจาคผู้ไม่มีสัญชาติไทย ฝ่าฝืนบริจาคให้แก่พรรคการเมืองต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรด้วย¹⁹⁰ นอกจากโทษที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง ในกรณีที่ฝ่าฝืนรับบริจาคจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคล ตามกฎหมายต่างประเทศ¹⁹¹

(1.2) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงในด้านต่างๆ ในข้อนี้เป็นการกำหนดข้อห้ามพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองรับบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน¹⁹² หากพรรคการเมือง หรือสมาชิกฝ่าฝืนรับบริจาคต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิการเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี¹⁹³ และเป็นเหตุให้พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้¹⁹⁴

(1.3) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่ไม่เปิดเผยชื่อต่อสาธารณชน ห้ามหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร พรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่เป็นการบริจาคโดยไม่เปิดเผย¹⁹⁵ หากมีการฝ่าฝืนรับบริจาคจากแหล่งที่มาที่ไม่เปิดเผยชื่อต่อสาธารณชน กฎหมายได้กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 89

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 90

¹⁹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66

¹⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 52

¹⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 89

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 66

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 51

สามปี หรือปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่
พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี¹⁹⁶

(1.4) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการห้าม
รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบริจาคให้แก่พรรคการเมือง¹⁹⁷ หากรัฐวิสาหกิจ
ฝ่าฝืนบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน
หรือประโยชน์อื่นใดที่บริจาคให้แก่พรรคการเมือง¹⁹⁸ ด้วยเหตุผลว่ารัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรของรัฐ
ควรมีความเป็นกลางทางการเมือง และหากรัฐวิสาหกิจบริจาคให้แก่พรรคการเมืองอาจทำ
ให้นักการเมืองใช้รัฐวิสาหกิจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนได้

ในส่วนการจำกัดเขตแดนในการบริจาคช่วงที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ ไม่ได้มีการจำกัดจำนวนครั้ง รวมถึงการจำกัดเขตแดน
ในการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง หรือผู้สมัครแต่อย่างใด

(2) การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ได้แก่ การกำหนดให้มี
องค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องการเงินของพรรคการเมือง การกำหนดให้มีสมุหบัญชีเลือกตั้ง
ประจำพรรคการเมือง การตรวจสอบกระบวนการทางบัญชีของพรรคการเมือง การตรวจสอบและ
แสดงหลักฐานการรับและจ่ายเงิน และ การกำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน ดังนี้

**(2.1) การกำหนดให้มีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องการเงินของ
พรรคการเมือง** ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีคณะกรรมการ
การเลือกตั้งเพื่อดูแลพรรคการเมืองและจัดตั้งพรรคการเมือง อันเป็นไปตามแนวทางการปฏิรูป
ประเทศ เนื่องจากเดิมที่มาตรการดูแลพรรคการเมืองอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
โดยกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับผิดชอบในการเลือกตั้ง ได้แก่ การแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชี
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งเป็นนักการเมือง
ที่ร่วมเป็นรัฐบาลในขณะมีการเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และตำรวจระดับต่างๆ
ช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งฝ่ายรัฐบาลสร้างความได้เปรียบพรรคการเมืองอื่น ส่งผลให้เกิด
ความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการเมือง¹⁹⁹

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 86

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 55

¹⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 91

¹⁹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, หน้า 17-18.

(2.2) การกำหนดให้มีสมุหบัญชีเลือกตั้งประจำพรรคการเมือง พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 42 กำหนดให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองตามแต่กรณี แต่งตั้งบุคคลตามที่เห็นสมควรให้เป็นสมุหบัญชีเลือกตั้งเพื่อรับผิดชอบการจัดทำและรับรองความถูกต้องของบัญชีรายรับรายจ่ายของผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งนั้น ซึ่งวิธีการทำบัญชีจะต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด หากสมุหบัญชีที่จัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายไม่ถูกต้อง กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งห้าปี และห้ามเป็นสมุหบัญชีเลือกตั้งห้าปี²⁰⁰

(2.3) การตรวจสอบกระบวนการทางบัญชีของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 37 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นของพรรคการเมือง และจัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้อง ประธานสาขาพรรคต้องจัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้องเช่นเดียวกัน ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง ต้องประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้²⁰¹ (1) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับ และแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย (2) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค (3) บัญชีแยกประเภท (4) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ทั้งนี้ การลงบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์และครบถ้วนด้วย หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมือง ไม่จัดทำบัญชี ละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซ้อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชี อันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง กฎหมายกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท²⁰² อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้พรรคและสาขาพรรคทำการปิดบัญชีภายในทุกสิ้นปีปฏิทินโดยให้ทำรายงานการเงินในรายละเอียด อย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบดุล งบรายได้ และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง แล้วต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี²⁰³ หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท²⁰⁴ ในส่วนของงบการเงินของพรรคที่ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและรับรองแล้วต้องเสนอในที่ประชุมใหญ่ของพรรคอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี²⁰⁵

²⁰⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา

²⁰¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 38

²⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 83

²⁰³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 39

²⁰⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 83

²⁰⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 40

หากไม่ดำเนินการจะถูกปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท²⁰⁶ เมื่อที่ประชุมใหญ่อนุมัติแล้ว ให้หัวหน้าพรรค และற்றுญิกพรรครับรองความถูกต้องแล้วส่งงบการเงินและสำเนาบัญชีให้นายทะเบียน พรรคการเมืองเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้วประกาศให้ สาธารณชนทราบ²⁰⁷ หากหัวหน้าพรรคใดไม่ทำตามจะถูกปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และอีกไม่เกินวันละ ห้าร้อยบาท จนกว่าจะทำถูกต้อง²⁰⁸

(2.4) การตรวจสอบและแสดงหลักฐานการรับและจ่ายเงิน พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 46 เมื่อมีการบริจาคแก่พรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองออกหลักฐานการรับบริจาคให้แก่ผู้บริจาคตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนด ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้การบริจาคทรัพย์สินใดๆ แก่พรรคการเมือง ต้องมีพยานไม่น้อยกว่า 2 คน และต้องออกใบเสร็จรับเงิน แต่อย่างไรก็ตามประกาศดังกล่าวไม่ได้ กำหนดจำนวนวงเงินใดๆ ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้การบริจาคที่มีใช้เงินสดจะต้องจ่าย เป็นตัวแลกเงินหรือเช็คขีดคร่อมเข้าบัญชีพรรคการเมืองโดยตรง และต้องบันทึกการรับบริจาค และนำส่งทรัพย์สินให้แก่พรรคการเมืองเพื่อเข้าบัญชีพรรค ภายใน 7 วัน หากพรรคการเมืองฝ่าฝืน บทบัญญัติของกฎหมายนี้ มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กำหนดห้าปี²⁰⁹

เมื่อพรรคการเมืองได้รับการบริจาคเงิน ให้พรรคการเมืองเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาค และจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาคตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้เปิดเผยเฉพาะรายชื่อผู้บริจาคเงินเท่านั้น เป็นรายสัปดาห์ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมืองและส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ เป็นหลักฐาน²¹⁰ หากพรรคการเมืองฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนี้ มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกำหนดห้าปี²¹¹ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนด ห้ามหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร พรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง

²⁰⁶พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 81

²⁰⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 40 วรรคสอง

²⁰⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 76

²⁰⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 86

²¹⁰ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองและการรับบริจาคของพรรคการเมือง ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2541 ข้อ 7

²¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 86

หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่เป็นการบริจาคว่าด้วยไม่เปิดเผย²¹² หากหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร พรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิก ที่รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกำหนดห้าปี²¹³

(2.5) การกำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน มาตราการ ให้นักการเมืองแสดงทรัพย์สินนั้นช่วยไม่ให้เกิดการกระทำผิดกฎหมายโดยทางอ้อมเพราะ เพิ่มการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของบุคคลนั้นๆ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 42 ได้กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร พรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง และภายในสามสิบ วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง หากฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหมายกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกิน วันละห้าร้อยบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง²¹⁴

กล่าวโดยสรุปพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กล่าวถึงนิยามคำว่า การบริจาคว่า ขึ้นเป็นครั้งแรกในกฎหมายพรรคการเมืองว่าหมายถึงความถึง การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่คำนวณเป็นเงินให้แก่พรรคการเมืองหรือสมาชิก เพื่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง แต่ไม่รวมถึงค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับของพรรคการเมือง มีการเพิ่มหมวด ที่ว่าด้วยการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1. การบริจาคว่าด้วยพรรคการเมือง และ 2. การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐเข้ามา ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้พรรคการเมืองปลอดจากนายทุนและมีการตรวจสอบที่เข้มข้นเพื่อความโปร่งใส โดยรัฐ ให้การสนับสนุนงบประมาณผ่านกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง อีกทั้งยังมีการเพิ่ม กระบวนการและมาตรการตรวจสอบงบประมาณที่รัฐสนับสนุนอย่างเข้มงวดมีการกำหนดโทษ ยุบพรรคการเมืองหากพรรคการเมืองไม่รายงานการใช้จ่ายเงินดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณา สภาพการณ์ทางการเมือง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคว่าด้วยพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรการในการควบคุม

²¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 51

²¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 86

²¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 84

การบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ยังคงมีช่องว่างและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าวที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ใช้บังคับ แม้ว่าจะมีมาตรการที่เน้นการสร้างโปร่งใสและตรวจสอบได้ในกระบวนการบริจาค ซึ่งช่วยแก้ไข ปัญหาเรื่องที่มาของเงินได้ดีขึ้น แต่การไม่มีบทบัญญัติจำกัดวงเงินบริจาคสูงสุด ทำให้ผู้บริจาคสามารถ บริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้อย่างไม่จำกัดจำนวนเงินและจำนวนครั้ง เช่นกรณี คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ได้บริจาคเงินให้พรรคไทยรักไทย ในช่วง พ.ศ. 2541 – พ.ศ. 2548 รวมทั้งสิ้น 392.4 ล้านบาท ซึ่งมีการ บริจาคครั้งหนึ่ง คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ได้บริจาคคนเดียว เป็นเงินถึง 100 ล้านบาท ในงวดเดียว²¹⁵ นำไปสู่การเปิดช่องให้บุคคลเหล่านั้นอาจเข้ามามีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง ครอบงำ พรรคการเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้พรรคการเมืองขาดอิสระและเป็นของบุคคลเพียงคนเดียว หรือเพียงกลุ่มเดียว ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

4.1.3 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

4.1.3.1 สภาพการณ์ทางการเมือง

สภาพการณ์ทางการเมืองในช่วงที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศกำหนดให้ระบบการเมืองของไทยเป็นระบอบเสรีประชาธิปไตย และเป็นระบบรัฐสภาที่ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้จัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารราชการแผ่นดินโดยต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไป ของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตามภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทย เป็นการทั่วไป จำนวน 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2550 พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2557 ทำให้ได้พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากแบบพรรคเดียว ในสภาผู้แทนราษฎร นำไปสู่การควบรวมพรรคการเมืองต่างๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้มีฐานเสียง ในสภาผู้แทนราษฎรที่เด็ดขาดมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “ระบบเผด็จการทางรัฐสภา” ส่งเสริม การทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดส่งผลกระทบต่อแนวทางในการตรวจสอบ องค์กรอิสระการตรวจสอบคานอำนาจต่างจากสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายค้าน ดังนั้นจึงเกิดกลุ่ม ทางการเมืองใช้วิธีการเคลื่อนไหวทางการเมืองโดยการชุมนุมประท้วง การปิดถนน การยึดสถานที่ ราชการ การยึดสนามบิน เพื่อกดดันให้รัฐบาลลาออก หรือให้มีการยุบสภา ทั้งในสมัยรัฐบาล ที่มีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี ในสมัยรัฐบาลที่มีนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์

²¹⁵ สำนักข่าวอิศรา, ขาใหญ่เงินบริจาค ยังไม่มีใครโค่นแชมป์ ‘คุณหญิงอ้อ’ 430 ล. เพื่อไทยปี 62 ไครนาฯ ทุน? [ออนไลน์], 5 พฤศจิกายน 2564 แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/content-page/item/72223-scoop-72223.html>.

เป็นนายกรัฐมนตรี และในสมัยรัฐบาลที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี จนกระทั่งสมัยรัฐบาลที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีความพยายามในการตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมและมีความพยายามแก้ไขขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ครอบคลุมถึง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ทำให้มีการชุมนุมประท้วงใหญ่เพื่อขับไล่นายกรัฐมนตรี และการจัดอิทธิพลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี จากการเมืองไทย²¹⁶ เกิดการทำรัฐประหารโดยกองทัพไทยและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งภายหลังได้จัดตั้งเป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร และนำไปสู่การสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในเวลาต่อมา

4.1.3.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่ต้องการให้มีการปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ก่อให้เกิดปัญหากับระบบการเมืองหลายประการ โดยยังคงยึดถือโครงสร้างใหญ่ของรัฐธรรมนูญ 2540 ที่วางไว้เป็นหลักซึ่งหากจะพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดจากการใช้บังคับรัฐธรรมนูญนั้น มีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน กล่าวคือ ส่วนแรกเป็นปัญหาที่เกิดจากข้อบกพร่องที่ตัวรัฐธรรมนูญเอง กับส่วนที่สองคือปัญหาทางข้อเท็จจริงทางการเมืองที่เกิดปรากฏการณ์พรรคการเมืองที่สามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้อย่างเด็ดขาดจนทำให้ดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารสูญเสียไปมีลักษณะของเผด็จการรัฐสภา รวมถึงการแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรอิสระทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ประกอบกับบุคลิกภาพของผู้นำและการใช้อำนาจที่ไม่ชอบธรรม ประกอบกันก็ทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่ดีในหลายเรื่องถูกบิดเบือนไปและฝ่ายรัฐบาลมุ่งแสวงหาประโยชน์และโอกาสข้อได้เปรียบต่างๆจากรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือ²¹⁷ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จึงให้ความสำคัญกับมาตรการในการควบคุมด้านการเงินของพรรคการเมืองอย่างมาก มีการเพิ่มจำนวนมาตรามากขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และทุกฉบับที่ผ่านมา โดยการเพิ่มรายละเอียดหมวดการเงินและการสนับสนุนพรรคการเมืองซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ส่วนการเงินของพรรคการเมือง ส่วนที่ 2 รายได้ของพรรคการเมือง ส่วนที่ 3 การบริจาคแก่พรรคการเมือง ส่วนที่ 4 การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ และส่วนที่ 5 การใช้จ่ายของพรรคการเมืองซึ่งสอดคล้องกับ

²¹⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*, หน้า 400.

²¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," *King*

เจตนารมณ์ในการเพิ่มความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของพรรคการเมืองจำกัดอิทธิพลของกลุ่มทุน และธุรกิจต่อพรรคและเอื้อให้ผู้บริจาครายย่อยมีส่วนร่วมมากขึ้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้นิยามคำว่า “การบริจาค” หมายความว่า การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ พรรคการเมือง เพื่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ของพรรคการเมือง หรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจากค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมือง²¹⁸ ซึ่งประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ หมายความว่า หมายความว่า 1) การปลดหนี้หรือการลดหนี้ให้เปล่า 2) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย 3) การเข้าค้ำประกันโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม 4) การให้ใช้สถานที่ ยานพาหนะ หรือทรัพย์สิน โดยไม่คิดค่าเช่าหรือค่าบริการหรือ คิดค่าเช่าหรือค่าบริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติ ทางการค้า 5) การให้ใช้บุคลากรซึ่งมีได้เป็นลูกจ้างหรือผู้รับจ้างของพรรคการเมืองโดยพรรคการเมือง หรือสมาชิกไม่ต้องชำระค่าจ้างหรือสินจ้าง หรือต้องชำระค่าจ้างหรือสินจ้างเพียงบางส่วน เว้นแต่ การเป็นอาสาสมัครนอกเวลาการทำงานโดยปกติของผู้นั้น 6) การให้ใช้บริการโดยไม่คิดค่าใช้บริการ หรือคิดค่าใช้บริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า 7) การให้ส่วนลดในสินค้าหรือ ทรัพย์สินที่จำหน่าย โดยให้ส่วนลดมากกว่าที่ให้กับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า 8) การให้เดินทาง หรือให้ขนส่งบุคคลหรือสิ่งของโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติ ทางการค้า 9) การจัดเลี้ยง การจัดมหรสพ หรือการบันเทิงอื่นให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่าย น้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า 10) การให้บริการวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร กฎหมาย หรือบัญชี โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือหรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ที่คิดกับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า 11) การอื่นซึ่งเป็นการกระทำที่ทำให้ พรรคการเมือง หรือสมาชิกได้ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย รวมถึงเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากการจัดกิจกรรมหาทุน ของพรรคการเมือง ที่มีจำนวนตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป หมายความว่าให้ถือว่าเป็นรายได้จากการบริจาค²¹⁹

ในส่วนของมาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้แก่ (1) การห้ามการบริจาค (2) การจำกัด เพดานในการบริจาค และ (3) การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ดังนี้

²¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 4

²¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 54

(1) การห้ามการบริจาคน ได้แก่ ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองโดยชาวต่างชาติ ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงในด้านต่างๆ ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่ไม่เปิดเผยชื่อต่อสาธารณชน ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากหน่วยงานรัฐ ดังนี้

(1.1) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองโดยชาวต่างชาติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ยังคงหลักการในการกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่มีคุณสมบัติต้องห้าม เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แต่ได้มีการเพิ่มรายละเอียดของบุคคลที่มีคุณสมบัติต้องห้าม คือ ผู้ไม่มีสัญชาติไทย นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร ซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ในกรณีที่เป็นการบริจาคนหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้พิจารณาในวันก่อนวันที่บริจาคโดยให้ถือทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ในวันก่อนวันที่บริจาค องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย²²⁰ หากหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรค กรรมการสาขาพรรค หรือสมาชิก หรือสมาชิกฝ่ายอื่นรับบริจาค กฎหมายกำหนดโทษ จำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี²²¹ นอกจากนี้โทษที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง ในกรณีที่พรรคการเมืองฝ่ายอื่นรับบริจาคจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ²²²

(1.2) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงในด้านต่างๆ อีกทั้งยังคงหลักการห้ามพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองรับบริจาค ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคาม ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ²²³ แต่มีการเพิ่มในส่วนการห้าม

²²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 96

²²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 116

²²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 94

²²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 66

พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ โดยรู้ หรือควรจะรู้ ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย²²⁴ ซึ่งมีโทษที่ร้ายแรงถึงขั้นยุบพรรคการเมือง

(1.3) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่ไม่เปิดเผยชื่อต่อสาธารณชน นอกจากนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกฎเกณฑ์การบริจาคของให้รัดกุมและสะดวกสำหรับผู้บริจาครายย่อยมากขึ้น ทั้งนี้เพราะการบริจาคจำนวนที่น้อยกว่า 5,000 บาท ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน ในขณะที่เดียวกั้กำหนดให้การบริจาคจำนวน 20,000 บาทขึ้นไปให้บริจาคโดยวิธีการส่งจ่ายเป็นตั๋วแลกเงิน หรือเช็คขีดคร่อม²²⁵ หากฝ่าฝืนกฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี²²⁶

(1.4) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากหน่วยงานรัฐ มีการห้ามหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ บริจาคให้แก่พรรคการเมือง²²⁷ เพิ่มมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่กำหนดห้ามเพียงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเท่านั้น และหากหัวหน้าหน่วยงาน หรือกรรมการผู้มีอำนาจอนุมัติในนามหน่วยงานฝ่าฝืนบริจาคให้แก่พรรคการเมือง กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²²⁸

(2) การจำกัดเขตแดนในการบริจาค ในส่วนของการจำกัดวงเงินการบริจาค เป็นส่วนที่เพิ่มมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่จากเดิม ไม่มีการจำกัดวงเงินขึ้นสูงในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองแต่อย่างใด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดห้ามบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล บริจาคให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง เกินสิบล้านบาทต่อปี และในกรณีนิติบุคคลที่ประสงค์ จะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป จะต้องได้รับอนุมัติหรือสัตยาบันโดยมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือสมาชิกของนิติบุคคลนั้น²²⁹ ผู้ที่ฝ่าฝืนบริจาคให้แก่พรรคการเมือง กฎหมาย

²²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 65

²²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 57

²²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 114

²²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 71

²²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 119

²²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 59

กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี²³⁰ นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับแก่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนบริจาคให้แก่พรรคการเมือง²³¹

(3) การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ได้แก่ กำหนดให้มีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องการเงินของพรรคการเมือง การกำหนดให้มีสมุห์บัญชีเลือกตั้งประจำพรรคการเมือง และ การตรวจสอบกระบวนการทางบัญชีของพรรคการเมือง การตรวจสอบและแสดงหลักฐานการรับและจ่ายเงิน และ การกำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน ดังนี้

(3.1) การกำหนดให้มีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องการเงินของพรรคการเมือง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการ และวิธีการควบคุมการได้รับการบริจาคของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและให้มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของการบริจาคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งให้มีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง²³²

(3.2) การกำหนดให้มีสมุห์บัญชีเลือกตั้งประจำพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 51 ให้ผู้สมัครตั้งบุคคลที่เห็นสมควรและให้พรรคการเมืองแต่งตั้งผู้มีความรู้ทางบัญชีเพื่อเป็นสมุห์บัญชี โดยให้จัดทำบัญชีตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด จะเห็นว่าในส่วนของพรรคการเมืองได้เพิ่มคุณสมบัติของสมุห์บัญชีเลือกตั้งขึ้นอีกข้อ คือ ต้องมีความรู้ทางบัญชี สำหรับโทษของสมุห์บัญชีที่จัดทำบัญชีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไม่ถูกต้องนั้น มีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มีกำหนดห้าปี และเป็นสมุห์บัญชีเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปี²³³

(3.3) การตรวจสอบกระบวนการทางบัญชีของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 44 กำหนดให้

²³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 114

²³¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 115

²³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 72

²³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 142

คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นของพรรคการเมือง และจัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้อง ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง ยังคงเหมือนกฎหมายฉบับก่อนหน้าที่ต้องประกอบด้วยรายการดังต่อไปนี้²³⁴

1) บัญชีรายวันแสดงรายได้ หรือรายรับ และแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย 2) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค 3) บัญชีแยกประเภท 4) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ทั้งนี้การลงบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่ถูกต้องสมบูรณ์และครบถ้วนด้วย หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือประธานสาขาพรรคการเมือง ไม่จัดทำบัญชี ละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชี ซ้อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชี อันจะเป็นผลให้การแสดงที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง กฎหมายกำหนดโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท²³⁵ ซึ่งโทษปรับทางปกครองนั้นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยผู้มีอำนาจปรับคือนายทะเบียนพรรคการเมือง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ในส่วนของเงินค่าปรับทางปกครองมีการนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่จากเดิมในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นเพียงโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้พรรคและสาขาพรรคทำการปิดบัญชีภายในทุกสิ้นปีปฏิทินโดยให้ทำรายงานการเงินในรายละเอียด อย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบดุล งบรายได้ และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ซึ่งมีการลงรายละเอียด ดังต่อไปนี้ งบดุลต้องแสดงรายการสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของพรรคการเมือง ในส่วนของงบรายได้ และค่าใช้จ่ายอย่างน้อยต้องแสดงที่มาของรายได้ ซึ่งได้รับจากเงินบริจาคเงินสนับสนุนจากรัฐ และรายได้อื่น กับทางใช้ไปของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ต้องแสดงรายละเอียดของรายการตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แล้วต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี²³⁶ หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท²³⁷

ในส่วนของงบการเงินของพรรคที่ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและรับรองแล้ว ต้องเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี²³⁸ หากไม่ดำเนินการ

²³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 45

²³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 126

²³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 46

²³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 126

²³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 47

จะถูกปรับทางปกครองไม่เกินห้าหมื่นบาท²³⁹ เมื่อที่ประชุมใหญ่อนุมัติแล้ว ให้หัวหน้าพรรค และเหรัญญิกพรรครับรองความถูกต้องแล้วส่งงบการเงินและสำเนาบัญชีให้นายทะเบียนพรรคการเมือง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะละห้าคน ที่ทำหน้าที่ ตรวจสอบงบการเงิน ประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมสรรพากร ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้วประกาศให้สาธารณชนทราบ²⁴⁰ หากหัวหน้าพรรคใดไม่ทำตามจะถูกปรับทางปกครองไม่เกินห้าหมื่นบาท และอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาท จนกว่า จะทำถูกต้อง²⁴¹ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบงบการเงินดังกล่าว ทำให้มาตรการ ในการตรวจสอบมีความรัดกุมมากขึ้นจากกฎหมายฉบับก่อนหน้า

(3.4) การตรวจสอบและแสดงหลักฐานการรับและจ่ายเงิน พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการ การเลือกตั้งเรื่องการกำหนดแบบหลักฐานการรับบริจาค และหลักเกณฑ์ วิธีการในการเปิดเผยชื่อ ผู้บริจาคต่อสาธารณชน พ.ศ. 2550 ได้กำหนดแบบหลักฐานการรับบริจาค และหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน ได้แก่ (1) กรณียอดเงินบริจาคต่ำกว่า 1,000 บาท ให้ออกหลักฐานการรับบริจาค โดยให้หัวหน้าพรรคกับเหรัญญิกร่วมกันลงชื่อเพื่อใช้ประกอบ เป็นหลักฐานการบันทึกบัญชี (2) กรณียอดเงินบริจาคตั้งแต่ 1,000 บาทขึ้นไป ต้องเปิดเผยชื่อ และตรวจสอบได้²⁴² โดยมีจัดทำใบเสร็จรับเงิน และมีพยานไม่น้อยกว่า 2 คน²⁴³ (3) การบริจาคตั้งแต่ 20,000 บาทขึ้นไปต้องส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงิน หรือเช็คขีดคร่อม²⁴⁴ ทั้งนี้หากฝ่าฝืนบทบัญญัติ ของกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง กำหนดห้าปี²⁴⁵

ในส่วนการเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาค มาตรา 60 ได้ กำหนดให้เมื่อมีการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองดำเนินการเป็นรายกรณีได้แก่

²³⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 123

²⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 47

²⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 124

²⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 56

²⁴³ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง การกำหนดแบบหลักฐานการรับบริจาค และหลักเกณฑ์ วิธีการในการเปิดเผยชื่อ ผู้บริจาคต่อสาธารณชน พ.ศ. 2550 ข้อ 5 (2) เล่มที่ 124 ตอน 84 ก วันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 หน้า 13

²⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 57

²⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 114

(1) กรณีพรรคการเมืองรับบริจาค ต่ำกว่า 5,000 บาท ให้ปิดประกาศชื่อผู้บริจาค ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง เป็นเวลา 15 วัน (2) กรณีการรับบริจาคไม่เกิน 1,000 บาท อาจเปิดเผยชื่อผู้บริจาคหรือไม่ก็ได้ (3) กรณีพรรคการเมืองรับบริจาคตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป ให้ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ไม่น้อยกว่า 15 วัน และถ้าเป็นนิติบุคคลบริจาค ให้ ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งของนิติบุคคลผู้บริจาค เมื่อปิดประกาศแล้วให้ส่งประกาศต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายใน 7 วันนับแต่วันประกาศ (4) ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเปิดเผยชื่อผู้บริจาคยอดตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป โดยการปิดประกาศ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเผยแพร่ใน website ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเปิดเผยแก่สาธารณชนทราบ ทั้งนี้ หากฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกำหนดห้าปี²⁴⁶ ข้อสังเกต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้เพิ่มมาตรการเผยแพร่ประกาศรับบริจาคใน website ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อเปิดเผยแก่สาธารณชนทราบเป็นการเพิ่มความสะดวกให้แก่สาธารณชนมากขึ้น ที่จากเดิมเพียงแค่ปิดประกาศ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมืองและส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งสาธารณชนอาจไม่สะดวกที่เข้าไปตรวจสอบที่ตั้งสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดห้ามหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร พรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จำนวนตั้งแต่ 1,000 บาทขึ้นไป ที่เป็นการบริจาคโดยไม่ปรากฏชื่อผู้บริจาค หรือที่บริจาคให้ตนเป็นส่วนตัว²⁴⁷ หากหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร พรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง หรือสมาชิกที่รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่น ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งกำหนดห้าปี²⁴⁸

(3.5) การกำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 49 กำหนด ให้นักการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และกรรมการสาขาพรรคการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง และภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

²⁴⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 114

²⁴⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 56

²⁴⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 114

หากฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หรือหนี้สินและเอกสารประกอบอันเป็นเท็จ กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁴⁹ ในส่วนของโทษมีการเปลี่ยนแปลงจากกฎหมายฉบับก่อนหน้าที่กำหนดเพียงโทษปรับเท่านั้น และมีส่วนที่เพิ่มเติมมาคือ คือ หากนายทะเบียนได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบแล้ว มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ให้อำนาจนายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่²⁵⁰

กล่าวโดยสรุป นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ใช้บังคับ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2550 พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2557 ยังพบว่า แม้กฎหมายมีเจตนารมณ์ในการเพิ่มความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของพรรคการเมือง จำกัดอิทธิพลของกลุ่มทุนและธุรกิจต่อพรรคการเมืองโดยการกำหนดเขตงานการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และเอื้อให้ผู้บริจากรายย่อยมีส่วนร่วมมากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อลดบทบาทของกลุ่มทุน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสภาพการณ์ทางการเมือง และหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ยังคงมีช่องว่างและยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในช่วงเวลาดังกล่าว ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาอำนาจผูกขาดอยู่ที่คนเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเดียว เกิดความวุ่นวายในสังคมจากหลายฝ่ายนำไปสู่การสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในที่สุด

4.2 การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2560 โดยมีเจตนารมณ์สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง

²⁴⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 112

²⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 50

ที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการ โดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง รวมทั้งจะต้องมี มาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งโครงสร้างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย หมวด 1 การจัดตั้งพรรคการเมือง หมวด 2 การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง หมวด 3 การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง หมวด 4 การเงินและการบัญชีของพรรคการเมือง หมวด 5 รายได้ ของพรรคการเมือง หมวด 6 กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง หมวด 7 การใช้จ่ายของพรรคการเมือง หมวด 8 การสิ้นสุดของพรรคการเมือง หมวด 9 การควมรวมพรรคการเมือง หมวด 10 บทกำหนดโทษ และ 1 บทเฉพาะกาล โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้นิยามคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจาก ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใด แก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย คำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มี ค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมือง เป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย

สำหรับมาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย (1) การห้ามการบริจาค (2) การจำกัด เพดานในการบริจาค และ (3) การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ดังนี้

4.2.1 การห้ามการบริจาค ได้แก่ ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองโดยชาวต่างชาติ ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย ห้ามรับบริจาค ของพรรคการเมืองจากวัด หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศาสนา ข้อห้ามรับบริจาค ของพรรคการเมืองจากหน่วยงานรัฐ ดังนี้

(1) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองโดยชาวต่างชาติ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังคงหลักการในการกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่มี คุณสมบัติต้องห้าม เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อนหน้า แต่ได้มีการเพิ่มรายละเอียดของบุคคลที่มีคุณสมบัติต้องห้าม คือ 1) ผู้ไม่มีสัญชาติไทย 2) นิติบุคคล ตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ใน หรือนอกราชอาณาจักร 3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรโดยมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่า

ร้อยละสี่สิบเก้า ในกรณีที่บริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้พิจารณาตามที่ปรากฏในทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าว หุ้ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ถือหรือถือโดยตัวแทนของบุคคลที่ไม่เปิดเผยชื่อ ให้ถือว่าเป็นหุ้นที่ถือโดยผู้ไม่มีสัญชาติไทย 4) คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยหรือซึ่งมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย 5) รวมถึงกรณี บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาคเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง ซึ่งกิจการของพรรคการเมือง หมายถึง กิจกรรมทุกประเภท เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งเป็นการดำเนินการขององค์กรตามปกติ²⁵¹ หรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลดังกล่าว²⁵² หากสมาชิกพรรคการเมืองฝ่าฝืนรับบริจาค กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากการกระทำเกิดความผิดเกิดจากการสั่งการของผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล อาจถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลนั้น²⁵³ นอกจากโทษที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พรรคการเมืองอาจถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง ในกรณีที่พรรคการเมืองฝ่าฝืนรับบริจาคจากบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือนิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศ²⁵⁴

(2) ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่มีข้อสงสัยกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังคงหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กล่าวคือ ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁵⁵ รวมถึงห้ามพรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรค รับบริจาค อันมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน²⁵⁶ ซึ่งมีโทษที่ร้ายแรงถึงขั้นยุบพรรคการเมือง²⁵⁷

²⁵¹ นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง กรรมการสิทธิการวิสามัญ บันทึกการประชุมคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 17 วันพุธ ที่ 24 พฤษภาคม 2560 หน้า 4

²⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 74

²⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 128

²⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 92

²⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72

²⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 44

²⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 92

(3) ห้ามรับบริจาคของพระรการเมืองจากวัด หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศาสนา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มบทบัญญัติในส่วนของการห้ามบริจาคให้แก่พระรการเมือง กล่าวคือ ห้ามวัด หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศาสนา และองค์กรทางศาสนา บริจาคให้แก่พระรการเมือง นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดห้ามนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือนิติบุคคลที่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรมาแบ่งปันกันบริจาคให้แก่พระรการเมืองด้วยก็ได้²⁵⁸ ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีกำหนดห้ามนิติบุคคลอื่นแต่อย่างใด หากสมาชิกพระรการเมืองที่ฝ่าฝืนรับบริจาค กฎหมายกำหนดโทษ จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁵⁹

(4) ห้ามรับบริจาคของพระรการเมืองจากหน่วยงานรัฐ ห้ามหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พระรการเมือง รวมถึงการห้ามเข้าร่วมการจัดกิจกรรมระดมทุนของพระรการเมือง²⁶⁰ หากสมาชิกพระรการเมืองที่ฝ่าฝืนรับบริจาค กฎหมายกำหนดโทษ จำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁶¹

4.2.2 การจำกัดเพดานในการบริจาค พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 ห้ามบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลบริจาคให้แก่พระรการเมืองมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทต่อพระรการเมืองต่อปี และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พระรการเมืองไม่ว่าพระรคนเดียวหรือหลายพระรเกินปีละ 5 ล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว²⁶² ในส่วนของบทกำหนดโทษ ผู้ที่ฝ่าฝืนบริจาคให้แก่พระรการเมืองมูลค่าเกิน 10 ล้านบาท กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดห้าปี²⁶³ ส่วนพระรการเมืองที่ฝ่าฝืนรับบริจาคมูลค่าเกิน 10 ล้านบาท กฎหมายกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพระรการเมืองและกรรมการบริหารพระรการเมืองมีกำหนดห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

²⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 76

²⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 128

²⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 76

²⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 128

²⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66

²⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระรการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 124

ส่วนที่เกินมูลค่าที่เกิน 10 ล้านบาทตกเป็นของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง²⁶⁴

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้นั้นหรือของพรรคการเมืองหรือเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง ที่มีมูลค่ารวมกันแล้วเกินหนึ่ง 10,000 บาท ต่อวัน²⁶⁵ หากฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายมีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาท จนกว่าปฏิบัติให้ถูกต้อง²⁶⁶ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีนี้ไม่รวมของบริจาคหรือของที่ระลึกที่มีมูลค่าไม่เกิน 3,000 บาท

4.2.3 การสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ได้แก่ กำหนดให้มีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องการเงินของพรรคการเมือง กระบวนการทางบัญชีของพรรคการเมือง หลักฐานการรับและจ่ายเงิน การกำหนดให้มีสมุดบัญชีเลือกตั้งประจำพรรคการเมือง และการกำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน ดังนี้

(1) กำหนดให้มีองค์กรในการกำกับควบคุมดูแลเรื่องการเงินของพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เปิดเผยและตรวจสอบได้ และให้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการบริจาคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งให้มีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง²⁶⁷

(2) กระบวนการทางบัญชีของพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นของพรรคการเมือง และจัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้อง โดยรายละเอียดในการจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง ยังคงเหมือนกฎหมายฉบับก่อนหน้าที่ต้องประกอบด้วยรายการ ได้แก่ 1) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย 2) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค 3) บัญชีแยกประเภท 4) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ทั้งนี้การลงบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชี ที่ถูกต้องสมบูรณ์และครบถ้วนด้วย หากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายโดยคณะกรรมการ

²⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 125

²⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 68

²⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 122

²⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 77

บริหารพรรคการเมือง ไม่จัดให้มีการทำบัญชีให้ถูกต้อง มีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง²⁶⁸ อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองทำการปิดบัญชีภายในทุกสิ้นปีปฏิทินโดยให้ทำรายงานการเงินในรายละเอียด อย่างน้อยต้องประกอบด้วย งบแสดงฐานะทางการเงิน งบรายได้ และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง แล้วต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี²⁶⁹ หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง²⁷⁰

ในส่วนของงบการเงินของพรรคที่ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและรับรองแล้ว ต้องเสนอให้ที่ประชุมใหญ่ของพรรคอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี²⁷¹ หากไม่ดำเนินการมีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง²⁷² เมื่อที่ประชุมใหญ่อนุมัติแล้ว ให้หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองความถูกต้องร่วมกับเหรียญพรรคการเมือง และส่งให้แก่ นายทะเบียนพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติ เมื่อได้รับงบการเงินของพรรคการเมืองแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป²⁷³

(3) หลักฐานการรับและจ่ายเงิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ได้กำหนดแบบหลักฐานการรับบริจาค และหลักเกณฑ์ วิธีการในการเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน โดยการรับบริจาค ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและเหรียญพรรคการเมืองนำเงินฝากไว้ในบัญชีธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบัญชีสำหรับการบริจาคของพรรคการเมือง โดยเฉพาะ และให้พรรคการเมืองออกใบเสร็จรับเงินบริจาคภายในวันที่รับบริจาคและจัดส่งใบเสร็จรับเงินหรือหลักฐานการรับบริจาคให้แก่ผู้บริจาค ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ออกหลักฐานนั้น อีกทั้งในการบันทึกการรับบริจาค กำหนดให้พรรคการเมืองบันทึกการรับบริจาคไว้ในบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้มีรายละเอียด ชื่อที่อยู่ของผู้บริจาค และผู้รับบริจาค วัน เดือน ปี รายละเอียดการรับบริจาค จำนวนเงิน ประกอบเอกสารอ้างอิง และลงลายมือชื่อหัวหน้าพรรคการเมืองและเหรียญพรรคการเมืองด้วย

²⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 122

²⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 60

²⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 122

²⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 61

²⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 106

²⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 61

ในส่วนการเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาค มาตรา 65 ทุกเดือนให้พรรคการเมืองประกาศรายชื่อผู้บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปพร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของการบริจาค หากฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายมีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทจนกว่าปฏิบัติให้ถูกต้อง²⁷⁴

(4) การกำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดกำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินแต่อย่างใด ต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

4.3 การวิเคราะห์สภาพปัญหาในเชิงบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และแนวทางแก้ไข้ปัญหา

บทบัญญัติกฎหมายไทยปัจจุบัน ในเรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 พบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับการบริจาคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีข้อดีคือ การคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันการครอบงำพรรคการเมืองจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคล อย่างไรก็ตามบทบัญญัติที่ใช้ปัจจุบันยังคงมีปัญหาในด้านความครอบคลุมสภาพการณ์ปัญหาที่มีความพยายามเลี่ยงข้อกฎหมายที่มีระบุไว้ โดยมีช่องว่างในด้านบทบัญญัติ ดังในนำเสนอในตารางที่ 2 และประเด็นการวิเคราะห์ต่อไปนี้

ตารางที่ 2 สาระสำคัญของสภาพปัญหาปัจจุบันและช่องว่างบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุม

บทบัญญัติเกี่ยวกับการบริจาคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560	สภาพปัญหาปัจจุบัน		
	บริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ	การบริจาคโดยผู้สัญญา	การกู้ยืมเงิน
การห้ามการบริจาค ได้แก่			
1. ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองโดยชาวต่างชาติ			
2. ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมืองจากแหล่งที่มาที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย			บทบัญญัติไม่ครอบคลุม

²⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 122

บทบัญญัติเกี่ยวกับการบริจาตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560	สภาพปัญหาปัจจุบัน		
	บริษัทเอกชนแบ่งจำนวน การบริจาคผ่านบริษัทใน เครือ	การบริจาคโดยคู่สัญญา รัฐ	การกู้ยืมเงิน
3. ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมือง จากวัด หรือนิติบุคคลอื่นที่มี วัตถุประสงค์เพื่อการศาสนา			
4. ห้ามรับบริจาคของพรรคการเมือง จากหน่วยงานรัฐ		บทบัญญัติ ไม่ครอบคลุมคู่สัญญารัฐ (ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ)	
การจำกัดเขตแดนในการบริจาค ได้แก่			
1. ห้ามบุคคลธรรมดา ห้ามเกิน 10 ล้าน	บทบัญญัติไม่ครอบคลุม		
2. ห้ามนิติบุคคล ห้ามเกิน 10 ล้าน	บทบัญญัติไม่ครอบคลุม		

ข้อมูลจากตารางที่ 2 จะเห็นว่าสภาพปัญหาการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ในช่วงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ใช้บังคับประกอบกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 สะท้อน ปัญหาข้อกฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองเกิดสภาพบังคับ อย่างแท้จริง 3 ประเด็นหลักคือ ประเด็นที่ 1 บทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริง ในกรณีบริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ ประเด็นที่ 2 บทบัญญัติไม่ครอบคลุม เพียงพอกับข้อเท็จจริงในการบริจาคโดยคู่สัญญารัฐ และประเด็นที่ 3 บทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอ กับข้อเท็จจริงในกู้ยืมเงิน ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอการวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

4.3.1 ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงในกรณีบริษัทเอกชนแบ่งจำนวน การบริจาคผ่านบริษัทในเครือ และแนวทางการแก้ไข

4.3.1.1 สภาพปัญหากรณีบริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในมาตรา 66 และมาตรา 72 บัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดวงเงินสูงสุดและข้อห้ามในบริจาค โดยเอกชน ไว้ว่า

มาตรา 66 บัญญัติว่า ห้ามบุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่ พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมือง และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การ

บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปี ละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

ห้ามพรรคการเมืองรับบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทต่อปี

มาตรา 72 บัญญัติว่า ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมี เหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในมาตรา 66 และมาตรา 72 กำหนดข้อห้ามดังกล่าว เพื่อควบคุมการสนับสนุนทางการเงินการเมืองโดยเอกชน ที่มักนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในทางการเมืองรูปแบบต่างๆ แม้ว่าเงินจากการระดมทุน จะมีความสำคัญและจำเป็นของกระบวนการประชาธิปไตย เช่น ช่วยให้สามารถแสดงออก ถึงการสนับสนุนทางการเมือง อย่างไรก็ตามความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ที่เพิ่งได้รับการเลือกตั้ง ใหม่อาจถูกกดดันให้ "ตอบแทนบุญคุณ" แก่เอกชนที่ให้การสนับสนุน นำไปสู่ความเสี่ยงต่อการกำหนด นโยบายต่างๆ ที่อาจขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

ในต่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการสนับสนุนทางการเงิน การเมืองโดยเอกชนของประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย มีการกำหนดข้อห้าม และข้อจำกัด ตัวอย่างเช่น

(1) ประเทศฝรั่งเศส มีบทบัญญัติกำหนดการห้ามนิติบุคคลบริจาคไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ตาม และการจำกัดเพดานในการบริจาคบุคคลธรรมดาบริจาค การที่กฎหมายประเทศฝรั่งเศสห้ามนิติบุคคล บริจาคให้แก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคทางตรง เช่น การบริจาคเงิน หรือทางอ้อม เช่น การให้บริการหรือการให้ข้อได้เปรียบหรือประโยชน์ในการหาเสียงทางการเมืองของผู้สมัคร โดยการให้บริการและจัดหาผลิตภัณฑ์ที่มีมูลค่าต่ำกว่าค่าธรรมเนียมหรือราคาตลาด ด้วยเหตุผลว่า รัฐสภาต้องการตัดการเชื่อมโยงใดๆ ระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางการเมือง โดยมีแนวความคิดว่าหากพรรคการเมืองรับบริจาคจากบริษัท ทิศทางแนวทางการตัดสินใจหรือการ กำหนดนโยบายของนักการเมืองอาจเป็นไปตามอำนาจเงินหรือเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจที่บริจาคได้

อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศส มีบทบัญญัติที่เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุน แก่พรรคการเมืองโดยรัฐ เพื่อชดเชยการสูญเสียเงินทุนในส่วนการห้ามนิติบุคคลบริจาคมนี้ โดยมี การบัญญัติทางกฎหมายที่จำกัดจำนวนเงินสูงสุดที่จะบริจาคได้ โดยแบ่งเป็นการบริจาคเพื่อช่วยเหลือ

ในการเลือกตั้ง และการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ได้แก่ (1) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้ง ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนหนึ่งหรือหลายคนสำหรับการเลือกตั้งโดยเฉพาะได้รับอนุญาตในช่วงปีก่อนการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับอนุญาตให้บริจาคเงินสูงสุด 4,600 ยูโร²⁷⁵ เงินสดไม่สามารถเกิน 150 ยูโรต่อผู้บริจาคหนึ่งคน จำนวนเงินสดทั้งหมดที่บริจาคให้ผู้สมัครไม่สามารถเกินร้อยละ 20 ของจำนวนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงที่ได้รับอนุญาตได้ เมื่อจำนวนเงินดังกล่าวเท่ากับหรือมากกว่า 15,000 ยูโร และ (2) การบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ในกรณีที่ผู้บริจาคเป็นบุคคลธรรมดา ให้บริจาคได้ไม่เกิน 7,500 ยูโรต่อปี²⁷⁶

(2) ประเทศเยอรมนี หลักการที่สำคัญรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ให้ความสำคัญของการสร้างความโปร่งใสให้ระบบการเงินของพรรคการเมือง ดังที่บัญญัติในมาตรา 21 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงบัญชีหลักฐานของแหล่งเงินทุนทั้งหลายของพรรคการเมือง กล่าวคือพรรคการเมืองจะต้องพิมพ์เผยแพร่แหล่งที่มาของเงินทุนที่พรรคการเมืองได้รับมา รวมทั้งค่าใช้จ่ายและสินทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองตกอยู่ในอาณัติของผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลธุรกิจอุตสาหกรรมใดโดยประชาชนไม่ทราบ และมีกฎหมายพรรคการเมืองออกมากำหนดรายละเอียดงบการเงินต้องดำเนินการตามแนวทางบัญชีที่เหมาะสมและได้รับการทบทวนอย่างกว้างขวาง ซึ่งต้องตีพิมพ์เป็นเอกสารทางกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองได้มีการกำหนดข้อห้ามการบริจาคที่มีมูลค่าเกิน 500 ยูโร โดยไม่รู้ว่าผู้บริจาคเป็นใคร หรือบริจาคโดยผ่านบุคคลที่สามซึ่งไม่ปรากฏชื่อ และห้ามการบริจาคที่กระทำโดยมุ่งผลเพื่อประโยชน์ทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะ ในส่วนหลักฐานการรับและจ่ายเงิน การเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาค และจำนวนเงินที่ได้รับการบริจาค พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง ค.ศ. 1967 มาตรา 25 (3)²⁷⁷ กำหนดให้เงินบริจาคที่มีมูลค่าเกิน 10,000 ยูโร ในหนึ่งปีบัญชี พรรคการเมืองจะต้องบันทึกไว้ในบัญชีการเงินประจำปีของพรรคการเมืองด้วย โดยระบุชื่อและที่อยู่ของผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคทั้งหมด ในส่วนการบริจาคที่เกิน 50,000 ยูโร พรรคการเมืองจะต้องรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (The President of the German Bundestag) ทันทีและประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์จะต้องส่งพิมพ์เผยแพร่อย่างเป็นทางการต่อไป อย่างไรก็ตามกรณีของประเทศเยอรมนี ได้มีกรณีความพยายามหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายรายงานยอดบริจาคที่เกิน 50,000 ยูโร ด้วยการแบ่งยอดเงินการบริจาคจำนวนหลายครั้ง แต่แต่ละครั้งไม่เกิน 50,000 ยูโร เช่นกรรมการบริหารของบริษัทเครื่องเล่นการพนัน (A Gambling Machine Company) ได้มีการบริจาคเงินจำนวน

²⁷⁵ Article L. 52-8, Code électoral

²⁷⁶ Article 11.4, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

²⁷⁷ Political Parties Act ค.ศ. 1967 Article 25 (3)

120,000 ยูโร ให้แก่พรรค Bavaria's Christian Social Union ในปี ค.ศ. 2018 โดยแบ่งยอดเงินการบริจาคจำนวนหลายครั้ง แต่ครั้งละไม่เกิน 50,000 ยูโร²⁷⁸

ปัญหาสภาพการณ์ปัจจุบันกรณีผู้บริจาคเป็นบริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ ส่งผลให้สามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมูลค่ารวมสูงเกินกว่าสิบล้านบาทได้ ดังข้อมูลจากรายงานงบการเงินของพรรคการเมือง ประจำปี พ.ศ. 2561 ที่เผยแพร่โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีข้อสังเกตว่ารายงานงบการเงินของพรรคการเมือง ประจำปี พ.ศ. 2561 ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2561 ของพรรคการเมืองหนึ่ง (ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งพรรคในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561) ในส่วนงบรายได้และค่าใช้จ่ายพบว่า มีพรรคการเมืองดังกล่าวมีรายได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนสูงถึง 352,750,000.00 บาท (สามร้อยห้าสิบล้านเจ็ดแสนห้าหมื่นบาทถ้วน) โดยเอกสารดังกล่าวมีคำขยายเพิ่มเติมว่าพรรคการเมืองดังกล่าวได้รับการสนับสนุนกิจกรรมระดมทุน และได้รายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560²⁷⁹ ข้อมูลเดียวกันในรายละเอียด ปรากฏในเอกสารบัญชีของพรรคการเมืองซึ่งระบุผู้สนับสนุนการจัดกิจกรรมโตะเงินระดมทุนของพรรค เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2561 ได้แก่

- บริษัท คิงเพาเวอร์ สุวรรณภูมิ จำกัด บริจาคจำนวน 9,000,000 บาท
- บริษัท คิงเพาเวอร์ ดิวตี้ฟรี จำกัด (ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัท คิงเพาเวอร์) บริจาคจำนวน 9,000,000 บาท
- บริษัท คิงเพาเวอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (ซึ่งเป็นบริษัทในเครือของบริษัท คิงเพาเวอร์) บริจาคจำนวน 6,000,000 บาท

สรุปจำนวนเงินที่บริจาคโดย บริษัท คิงเพาเวอร์ และบริษัทในเครือรวม 24,000,000 บาท สภาพการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงช่องว่างของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อห้ามและการจำกัดวงเงินในการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง บทบัญญัติในมาตรา 66 ว่ายังไม่ครอบคลุมบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองโดยบุคคลที่มีใช้เจ้าของเงินที่แท้จริง หรือเป็นการบริจาคแทนบุคคลอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือบทบัญญัติยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน กรณีที่กลุ่มทุนใหญ่ที่มีบริษัทย่อยในกลุ่มทุนจำนวนมาก โดยบริษัทย่อยซึ่งนับเป็นนิติบุคคลสามารถแยกกันบริจาครายละเอียด 10 ล้านโดยไม่ผิดกฎหมายได้ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายที่กำหนดห้ามไว้ชัดเจน แต่เป็นข้อสังเกตว่า การบริจาคเงิน

²⁷⁸ POLITICO, *Political Party Funding in Germany Explained*, [Online].

²⁷⁹ ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง www.ect.go.th

จำนวนมาก ให้แก่พรรคการเมืองเมื่อพรรคการเมืองได้เข้าไปเป็นรัฐบาลอาจนำไปสู่การตอบแทน นายทุน หรือผู้สนับสนุนพรรคการเมืองในรูปแบบของผลประโยชน์หรือสัมปทาน

4.3.1.2 แนวทางการแก้ไขกรณีบริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการบริจาคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีข้อดีคือ การคำนึงถึงหลักสิทธิเสรีภาพ หลักความเสมอภาค และหลักประชาธิปไตยในพรรคการเมือง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันการครอบงำพรรคการเมือง จากบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคล อย่างไรก็ตามในส่วนของการบริจาคโดยเอกชน ในมาตรา 66 และมาตร 72 ครอบคลุมเฉพาะการห้ามการบริจาค การจำกัดเขตแดนในการบริจาค แต่ยังไม่ครอบคลุม ข้อห้ามในเรื่องการบริจาคแทนบุคคลอื่น ประกอบกับตามแนวทางการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรค การเมืองของต่างประเทศไม่ได้มีมาตรการห้ามนิติบุคคลในเครือเดียวกัน (Business entity) บริจาค ให้แก่พรรคการเมืองแต่อย่างใด กล่าวคือไม่ได้พิจารณาว่าเป็นนิติบุคคลหลายนิติบุคคลรวมเป็นกลุ่ม หรือเครือข่ายเดียวกัน ในรูปแบบของกลุ่มบริษัท เพื่อประโยชน์ในด้านการบริหารงาน การขยายงาน การใช้ทรัพยากรร่วมกันในด้านการผลิต เทคโนโลยี รวมถึงเพื่อประโยชน์ด้านภาษีอากร เพื่อการแข่งขันทางการค้า การกระจายความเสี่ยงทางธุรกิจ ยกตัวอย่างรูปแบบที่มีบริษัทแม่ (holding or parent company) เข้าไปถือหุ้นในบริษัทลูก (subsidiary company) จนสามารถ ควบคุมนโยบายหรือครอบงำการบริหารงานของบริษัทลูกได้ เป็นต้น²⁸⁰ ดังนั้นผู้วิจัยเสนอว่าควรมี การบัญญัติเพิ่มเติม ในเรื่องห้ามการบริจาคแทนบุคคลอื่น ในมาตรา 66 และการเพิ่มข้อความ ในมาตรา 72 โดยเน้นมาตรการในการนำสืบเส้นทางการเงิน หรือ “ท่อส่งเงิน” ของผู้บริจาคเพื่อให้ มาตรการและระบบการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ อย่างเท่าทันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ตัวอย่างการบัญญัติเพิ่มเติม เรื่อง ห้ามการบริจาคแทนบุคคลอื่น ในมาตรา 66

*ห้ามบุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่า เกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมือง **ไม่ว่าจะเป็นบุคคลใดกระทำด้วยตนเอง หรือ ให้บุคคลอื่น บริจาคแทน** และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด*

²⁸⁰ ศุภสิริ คงเจริญ, "แนวทางการพิจารณามาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542: ศึกษากรณีผู้ ประกอบธุรกิจเป็นนิติบุคคลในเครือเดียวกัน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 33-34.

ให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

นอกจากนี้ ควรมีการเพิ่มมาตรการในการนำสืบเส้นทางการเงินของผู้บริจาคตามข้อห้ามในมาตรา 72

ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด จากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าแหล่งเงินที่แท้จริงอาจเป็นของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น โดยพิจารณาประกอบหลักฐานดังต่อไปนี้

(1) หลักฐานการเสียภาษีเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันนับถึงปีที่บริจาคไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

(2) หลักฐานงบการเงินในกรณีที่เป็นิติบุคคล

ในกรณีของมาตรา 72 บทบัญญัติควรครอบคลุมการที่พรรคการเมืองรับเงินบริจาคจากบริษัทที่มีผลประกอบการขาดทุน หรือขาดทุนติดต่อกันหลายปี อาจมีเหตุอันควรสงสัยว่าแหล่งเงินที่แท้จริงอาจเป็นของบุคคลอื่น อันเข้าข่ายการฟอกเงิน และอาจเป็นการต่างตอบแทนผลประโยชน์ที่ให้ก่อนหน้า หรือหวังผลประโยชน์ในอนาคต ทั้งนี้ การพิสูจน์ว่าผู้บริจาคเป็นเจ้าของเงินบริจาคที่แท้จริง อาจทำได้โดยการกำหนดให้ บุคคลผู้บริจาคต้องแสดงฐานะทรัพย์สินของตนในระดับหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น หลักฐานการประกอบกิจการ หลักฐานงบการเงินซึ่งแสดงถึงฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และกระแสเงินสด ของนิติบุคคลนั้นๆ ในแต่ละรอบบัญชี หลักฐานการเสียภาษีย้อนหลังไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และกำหนดยอดการบริจาคจำนวนหนึ่งที่ต้องแสดงหลักฐานทางการเงินประกอบ เช่น ยอดเงินบริจาคที่มีจำนวนมากตั้งแต่ 1,000,000 บาท เป็นต้น เพราะหากไม่กำหนดยอดเงินบริจาคที่มีจำนวนมาก อาจกระทบต่อผู้บริจากรายย่อยไม่ยากบริจาค เพราะมีความยุ่งยาก ไม่จูงใจในการบริจาค ทำให้รายได้ของพรรคการเมืองลดลง และข้อควรพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ คำนึงถึงสถานะทางการเงินของบุคคลอยู่ในสถานะที่จะบริจาคได้ด้วย ยกตัวอย่างบริษัทที่มีผลประกอบการขาดทุนมาโดยตลอด หรือกรณีกำไร 1,000,000 บาท แต่บริจาค 10,000,000 บาท ย่อมไม่สมเหตุสมผล อาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นการบริจาคแทนบุคคลอื่น

ในส่วนของมาตรการในการตรวจสอบรายได้ของพรรคการเมือง พบว่ามาตรการในการตรวจสอบรายได้ของพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แบ่งการตรวจสอบ

ออกเป็น 2 กรณี²⁸¹ คือ 1. กรณีมีเรื่องร้องเรียน²⁸² หากเกี่ยวข้องกับคดีอาญาจะมีการดำเนินการสืบสวนตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2561 และ 2. กรณีไม่มีเรื่องร้องเรียน เป็นการตรวจสอบรายได้จากงบการเงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง ต้องจัดทำงบการเงินประจำปีของพรรคการเมืองส่งให้แก่ นายทะเบียนพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ภายในเดือนพฤษภาคมของปีถัดไป และเมื่อได้รับงบการเงินดังกล่าวแล้ว นายทะเบียนพรรคการเมืองต้องประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และหากนายทะเบียนพรรคการเมืองอยู่ระหว่างการตรวจสอบรายได้ของพรรคการเมือง ซึ่งปรากฏตามงบการเงินประจำปี หากตรวจสอบแล้ว พบว่าพรรคการเมืองใดกระทำการเข้าข่ายเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นายทะเบียนพรรคการเมืองจะแจ้งให้พรรคการเมืองชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ต่อไป ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ในส่วนเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมระดมทุน ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมระดมทุน จำนวนและที่มาของเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากการจัดกิจกรรมระดมทุน โดยประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และให้มีหนังสือแจ้งนายทะเบียนพรรคการเมืองทราบ พร้อมแนบสำเนาและสำเนาประกาศการจัดกิจกรรมระดมทุน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาหนังสือรับรองจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของผู้สนับสนุนการจัดกิจกรรมระดมทุนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่จัดกิจกรรมระดมทุนสิ้นสุดลง²⁸³ และให้พรรคการเมืองบันทึกบัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและบัญชีรายวันแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย และให้แสดงในงบการเงินประจำปีของพรรคการเมือง²⁸⁴ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับบริจาคของพรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดส่งสำเนาทะเบียนที่การรับบริจาค สำเนาใบเสร็จรับเงินบริจาค สำเนาใบรับบริจาคทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใด สำเนาประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาคในนามบุคคล หรือสำเนาประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาคในนามนิติบุคคล สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาหนังสือรับรองจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของผู้บริจาค และหนังสือข้อมูลบันทึกรายการเคลื่อนไหวของบัญชีธนาคาร (Statement) พร้อมทั้ง

²⁸¹ ข้าราชการงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 3/2563 วันพุธที่ 15 มกราคม 2563 เรื่อง การตรวจสอบรายได้ของพรรคการเมือง

²⁸² ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. 2561

²⁸³ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ข้อ 40

²⁸⁴ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ข้อ 40

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองความถูกต้องของเอกสาร²⁸⁵ และเมื่อนายทะเบียนได้รับประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาค ให้ดำเนินการ เปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคโดยปิดประกาศไว้ ณ สำนักงาน และเผยแพร่ข้อมูลในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ประชาชนทราบและนำเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทราบเป็นประจำทุกเดือน²⁸⁶

จะเห็นได้ว่า มาตรการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนของการตรวจสอบรายได้ของพรรคการเมืองกรณีที่ไม่มีการร้องเรียนนั้น ยังขาดมาตรการเชิงรุก ในการสอดส่องแสวงหา รวบรวมข้อมูลหรือรายละเอียดอันเกี่ยวกับเส้นทางการเงิน ความเคลื่อนไหวหรือกิจกรรมของบุคคล พรรคการเมือง รวมทั้งข้อพิพาทอันควรสงสัยใด ๆ เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมเกี่ยวกับการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองหรืออันจะมีผลให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเพียงการตรวจสอบเอกสารที่พรรคการเมืองรายงานมายังนายทะเบียนพรรคการเมืองเท่านั้น ดังนั้น ควรเพิ่มมาตรการนำสืบเส้นทางการเงินของพรรคการเมือง ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มธุรกิจผู้บริจาคกับพรรคการเมือง โดยบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งควรเพิ่มมาตรการเชิงรุกในการนำสืบเส้นทางการเงิน ไม่ใช่เพียงตรวจสอบเอกสารที่พรรคการเมืองรายงานมาเท่านั้น

4.3.2 ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงในกรณีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยคู่สัญญารัฐ และแนวทางการแก้ไข

4.3.1.2 สภาพปัญหากรณีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยคู่สัญญารัฐ

แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะมีการกล่าวถึงข้อห้ามในการบริจาคตามมาตรา 76

มาตรา 76 บัญญัติว่า ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามมาตรา 64 (การจัดกิจกรรมระดมทุน)

กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงกิจการที่รัฐเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดในบรรดาผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นรายอื่นๆ หรือมีจำนวนถึงหนึ่งในสามของหุ้นส่วนหรือหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับวัด หรือนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา และองค์การทางศาสนาไม่ว่าจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ด้วย โดยคณะกรรมการจะกำหนดให้ใช้

²⁸⁵ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ข้อ 48

²⁸⁶ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 ข้อ 50

บังคับกับนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือนิติบุคคลที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรมาแบ่งปันกันด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในมาตราใดระบุถึงข้อห้ามในบริจาคโดยเอกชนที่เป็นคู่สัญญารัฐ

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดข้อห้ามการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยนิติบุคคลทุกประเภท (ซึ่งอนุมาณได้ว่ารวมถึงคู่สัญญารัฐ) ส่วนประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนีไม่มีการระบุข้อห้ามนี้ไว้ในบทบัญญัติทางกฎหมายแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ผู้วิจัยขอศึกษาประเทศอเมริกา เพิ่มเติม เพราะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน โดยประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการกล่าวถึง ข้อห้ามในการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยคู่สัญญารัฐ ไว้ใน United States Code, Title 2, The Congress²⁸⁷

ห้ามบุคคลใดก็ตาม ที่ทำสัญญากับสหรัฐอเมริกาหรือแผนกหรือหน่วยงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาสินค้าและบริการแก่รัฐบาลกลาง บริจาคให้แก่พรรคการเมือง คณะกรรมการ หรือผู้สมัครที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งระดับสหพันธรัฐ

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดช่วงเวลาในการห้ามบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับรัฐบาล บริจาคให้แก่พรรคการเมือง ในระหว่างเริ่มเจรจา จนถึงช่วงเวลาที่การเจรจาเสร็จสิ้น รวมถึงกรณียกเลิกการเจรจาในภายหลังด้วย²⁸⁸

²⁸⁷ It is prohibited for any person who enters into any contract with the United States or any department or agency thereof, entailing the provision of goods and/or services to the federal government to make any contribution to any political party, committee or candidate in connection with a federal election.

²⁸⁸ United States Code, Title 2, The Congress Paragraph (a) It shall be unlawful for any person— (1) Who enters into any contract with the United States or any department or agency thereof either for the rendition of personal services or furnishing any material, supplies, or equipment to the United States or any department or agency thereof or for selling any land or building to the United States or any department or agency thereof, if payment for the performance of such contract or payment for such material, supplies, equipment, land, or building is to be made in whole or in part from funds appropriated by the Congress, at any time between the commencement of negotiations for the later of (A) the completion of performance under; or (B) the termination of negotiations for, such contract or furnishing of material, supplies, equipment, land, or buildings, directly or indirectly to make any contribution of money or other things of value, or to promise expressly or impliedly to make any such contribution to any political party, committee, or candidate for public office or to any person for any political purpose or use; or (2) knowingly to solicit any such contribution from any such person for any such purpose during any such period.

สภาพปัญหาการบริจาคโดยคู่สัญญารัฐ นอกเหนือจากเอกชนรายใหญ่ที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ หรือเป็นคู่สัญญารัฐ ที่คนทั่วไปทราบกันดีอยู่แล้ว เช่น เครื่องคิงเพาเวอร์ ที่ได้รับสัมปทานขายสินค้าปลอดภาษีในสนามบินหลายแห่งจากบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. เครื่องพีไอ ที่ได้สัมปทานปิโตรเลียมจากกระทรวงพลังงาน เครื่องมิตรผล ที่ได้สัมปทานที่ดินเพื่อปลูกอ้อยผลิตน้ำตาล เป็นต้น ยังปรากฏรายชื่อเอกชน อย่างน้อย 7 แห่ง ที่ปรากฏชื่อเป็นผู้ร่วมระดมทุนงานโตะเงินพรรคพลังประชารัฐ เข้าเป็นคู่สัญญารัฐในช่วงรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี อย่างน้อยหลายสิบล้านบาท รวมเป็นเงินประมาณ 7.3 พันล้านบาท²⁸⁹ อีกทั้งยังมีกรณี นายชาญชัย อิสระเสนารักษ์ อดีตรองประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้ให้ข้อสังเกต การที่ ทอท. เคยอ้างว่า มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการ ที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการร้านค้าจำนวนกว่า 1,000 สัญญา นั้น แต่หากไปตรวจสอบข้อเท็จจริงจะพบว่า ผู้ที่ได้ประโยชน์โดยตรง คือ กลุ่มคิงเพาเวอร์ เพราะร้านค้าส่วนใหญ่จะทำสัญญาเช่าช่วงพื้นที่สัมปทานของกลุ่มคิงเพาเวอร์ ซึ่งเป็นธุรกิจของกลุ่มทุนที่มีความสัมพันธ์ในแง่เป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมือง²⁹⁰ นอกจากนี้ยังมีกรณีเดียวกันในปี พ.ศ. 2556 ที่มีการพบว่ามีนิติบุคคลแห่งหนึ่ง (ห้างหุ้นส่วนสุพรรณอุทงพณิชย์ จำกัด) บริจาคให้แก่พรรคการเมืองหนึ่งในจังหวัดสุพรรณบุรี (พรรคชาติไทยฯ) งวดเดือนกุมภาพันธ์ 2556 บริจาคจำนวน 2 ล้านบาท ทั้งนี้ นิติบุคคลดังกล่าวเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานรัฐอย่างน้อย 38 โครงการ มีมูลค่ารวมกว่า 300 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นโครงการในสังกัดกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬาหลายโครงการ²⁹¹

การบริจาคโดยคู่สัญญารัฐนี้ อาจกลายเป็นการให้สินบนและการต่างตอบแทนที่นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะในระดับนโยบาย รวมถึงการใช้อำนาจของรัฐบาลทำให้สามารถกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในการผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเอง ธุรกิจของรัฐมนตรีหรือพวกพ้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อม อันถือได้ว่าเป็นการทุจริต

²⁸⁹ สำนักข่าวอิศรา, แกระรอย 7 เอกชนตัวเล็กบริจาคงานโตะเงิน พปชร. คู่สัญญารัฐยุคบิ๊กตู่ 7.3 พัน, [ออนไลน์].

²⁹⁰ สำนักข่าวอิศรา, ทอท. ยอมเงินเนือข้าสอง? อุ่ม'คิงเพาเวอร์-ร้านค้า' หลังกู้ 2 หมื่นล. เดิมสภาพลออง [ออนไลน์], 29 พฤษภาคม 2565. แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/104543-AOT-Rescue-measures-duty-free-kingpower-second-round-report-new-new.html>.

²⁹¹ สำนักข่าวอิศรา, พบผู้บริจาคเงินพรรคชาติไทยฯ กวาดรับเหมา จ.สุพรรณฯ 38 โครงการ 300 ล้าน [ออนไลน์], 29 พฤษภาคม 2565. แหล่งที่มา <https://www.isranews.org/content-page/item/20575-พบผู้บริจาคเงินพรรคชาติไทยฯ-กวาดรับเหมา-จ-สุพรรณฯ-38-โครงการ-300-ล้าน.html>.

คอร์ปชั่นทางการเมืองและขัดขวางกระบวนการสร้างเจตนาธรรมและการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย

4.3.2.2 แนวทางการแก้ไขกรณีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดยคู่สัญญารัฐ

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 76 กล่าวถึงการห้ามบริจาคให้แก่พรรคการเมืองโดย *หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองหรือเข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นการระดมทุน)* แต่ไม่ครอบคลุมเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของรัฐ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่าควรมีระบุบทบัญญัติเพิ่มเติมความว่า

ห้ามมิให้บุคคลใดหรือนิติบุคคลใดที่เป็นคู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองหรือเข้าร่วมกิจกรรมตามมาตรา 64 (การจัดกิจกรรมระดมทุน)

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับให้ใช้บังคับตลอดเวลาที่เป็นคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่

4.3.3 ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงในกรณีการกู้ยืมเงิน และแนวทางการแก้ไข

4.3.3.1 สภาพปัญหาการกรณีการกู้ยืมเงิน

นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะบัญญัติมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดวงเงินสูงสุดและข้อห้ามในบริจาคโดยเอกชน ในมาตรา 66 และมาตรา 72 แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังกล่าวถึงความหมายของการบริจาคและประโยชน์อื่นใด ในมาตรา 4 กล่าวคือ

“บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

“ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมือง เป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย

ในต่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการสนับสนุนทางการเงินการเมืองโดยเอกชนของประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะมีการกำหนด

ข้อห้ามและข้อจำกัด แล้วยังมีการนิยามคำว่า “บริจาคน” และ “ประโยชน์อื่นใด” ให้มีความหมายชัดเจนว่ากรณีใดถือว่าเข้าข่ายเป็นการบริจาคน และกรณีใดถือว่าไม่เข้าข่ายเป็นการบริจาคน ดังในกฎหมาย Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 ของประเทศอังกฤษ ที่กล่าวถึงกรณีใดถือว่าเข้าข่ายเป็นการบริจาคน โดยนิยามคำว่า “บริจาคน” (Contribution) ว่า หมายถึง

- (1) เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง
- (2) การอุปถัมภ์ใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง
- (3) ค่าธรรมเนียมหรือค่าสมาชิกใดๆ ที่จ่ายให้แก่พรรคการเมือง
- (4) เงินที่ให้ยืมแก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะมีการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ทางธุรกิจหรือไม่ เช่น ให้ยืมโดยมีกำหนดให้ใช้ดอกเบี้ย เป็นต้น
- (5) การบริการหรือการอำนวยความสะดวกใดๆ ให้แก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ บรรดาทรัพย์สินหรือการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าว จะต้องมีการตีมูลค่าเป็นตัวเงินในวันที่มีการโอนทรัพย์สินหรือจัดให้มีการบริการนั้นๆ

ส่วนกรณีใดไม่ถือว่าเข้าข่ายเป็นการบริจาคนั้นกฎหมายของประเทศอังกฤษได้บัญญัติว่า คือ

- (1) การช่วยพรรคการเมืองในการพัฒนานโยบายของพรรค
- (2) การจ่ายเพื่อช่วยเหลือสมาชิกของพรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนในสภายุโรป
- (3) การกระจายภาพและเสียง โดยสื่อซึ่งไม่เก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับนโยบายของพรรคกรณีที่มีการทำประชาคมติ
- (4) ดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินที่บริจาคน เช่น ดอกเบี้ย เป็นต้น

ในส่วนของประเทศอังกฤษ เดิมทีการกู้ยืมเงินไม่อยู่ในขอบข่ายการบริจาคนอันเป็นการแยกออกจากกัน กล่าวคือ การกู้ยืมคือต้องคืน การบริจาคนคือการให้แล้วไม่ต้องคืน แต่เกิดปัญหานิติกรรมอำพราง เช่นในกรณี กรณีพรรคการเมืองใหญ่กู้ยืมเงินเพื่อเลียงหมายในระหว่างการเลือกตั้งรัฐสภา (Parliamentary election) ในปี ค.ศ. 2005²⁹² นับตั้งแต่นั้นมาจึงได้มีการแก้ไขกฎหมายและปัจจุบันสิ้นเชิงใดๆ รวมทั้งการสนับสนุนต้องถูกรายงานในลักษณะเดียวกับการบริจาคน สำหรับการบริจาคนที่มากกว่า 5,000 ปอนด์ ให้กับสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง หรือการบริจาคนที่เกี่ยวข้องมากกว่า 1,000 ปอนด์ ต้องแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคนและเงินให้กู้ยืมแก่พรรคการเมืองปีละสี่ครั้ง โดยปกติจะเป็นเดือนมีนาคม เดือนมิถุนายน เดือนกันยายน และเดือนธันวาคม โดยข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคน

²⁹² Andrew Pierce, David Charter & Philip Webster, *Loans to Tory Party Dwarf the £14m Lent to Labour*, [Online].

และเงินให้กู้ยืมแก่พรรคการเมืองปีมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อพรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคหรือกู้ยืมเงิน จำนวนเงินที่บริจาคหรือกู้ยืม รายชื่อผู้บริจาคเงินและสถานะว่าเป็นบุคคลธรรมดา (individual) บริษัท (company) หรือหากเป็นทุนสาธารณะ (public funding) ก็ต้องระบุไว้เช่นกัน²⁹³ อันเป็นมาตรการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยการเปิดเผยให้สาธารณชนรับรู้ และเป็นผู้ตัดสินใจว่ารายได้ของพรรคการเมือง มาจากผู้บริจาครายใด มีอิทธิพลต่อนโยบายทางเศรษฐกิจสังคม หรือการตัดสินใจทางการเมืองหรือไม่

ส่วนในเรื่องการให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ประเทศเยอรมนี ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ส่วนประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ไม่มีบทบัญญัติที่ห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายกำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถบริจาคให้กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองได้ หากบุคคลดังกล่าวมีสัญชาติฝรั่งเศสหรืออาศัยอยู่ในประเทศฝรั่งเศสและสามารถนำไปใช้ลดหย่อนภาษีได้ รวมถึงพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ ทั้งนี้มีเงื่อนไขการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง สามารถกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยระยะเวลากู้ยืมไม่เกิน 5 ปี²⁹⁴ นิติบุคคลไม่สามารถให้เงินกู้ยืมแก่พรรคการเมืองได้ ยกเว้น การกู้ยืมเงินจากพรรคการเมืองและสถาบันการเงิน หรือธนาคารอื่นๆ ที่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปสามารถทำได้²⁹⁵ ยกตัวอย่าง พรรคแนวร่วมแห่งชาติ (National Front) ได้กู้เงินจำนวน 9.4 ล้านยูโรจากธนาคาร First Czech Russian Bank ในปี ค.ศ. 2014 ซึ่งพรรคการเมืองจะต้องนำส่งรายชื่อบุคคลที่ได้ให้บริจาคให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมือง (CNCCFP) ด้วย²⁹⁶ ทั้งนี้แนวทางในการให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินของประเทศฝรั่งเศส ได้เผยแพร่เป็นพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2018-205 ลงวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยความร่วมมือของกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง และกระทรวงดินแดนโพ้นทะเล มีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทางการเมือง พรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองตลอดจน ตัวแทนทางการเงินและสมาคมการเงิน สถาบันสินเชื่อ บริษัทจัดหาเงินทุน วัตถุประสงค์เพื่อเป็นตัวกลางทางเครดิต (le médiateur du crédit) การให้สินเชื่อแก่ผู้สมัครและพรรคการเมือง ทำหน้าที่ รวบรวมและส่งต่อข้อมูลพรรคการเมืองกับสถาบันการเงิน เป็นตัวกลางในการสื่อสารความต้องการของพรรคการเมือง

²⁹³ The Electoral Commission, Donations and Loans, [Online].

²⁹⁴ Article 11.3, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

²⁹⁵ Article 11.4(3), Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

²⁹⁶ OECD, Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture, [Online].

และสถาบันการเงิน ประสานให้พรรคการเมืองจัดทำข้อมูลการขอสินเชื่อที่มีคุณภาพและประสานให้สถาบันการเงินพิจารณาสินเชื่ออย่างสมเหตุสมผล²⁹⁷ กล่าวโดยสรุป ประเทศฝรั่งเศส มีการกล่าวถึงกรณีที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้แบบมีเงื่อนไข กล่าวคือ พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาเท่านั้น โดยระยะเวลากู้ยืมไม่เกิน 5 ปี นิติบุคคลไม่สามารถให้เงินกู้ยืมแก่พรรคการเมืองได้ ยกเว้น การกู้ยืมเงินจากพรรคการเมืองและสถาบันการเงิน หรือธนาคารอื่นๆ ที่ตั้งอยู่ในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปสามารถทำได้ และประเทศอังกฤษมีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ จากแหล่งที่มาที่ได้รับอนุญาตเช่นเดียวกับการบริจาค

สภาพปัญหาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองหนึ่ง โดยหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว ให้พรรคของตนเองกู้ยืมเงินจำนวนมาก (วงเงิน 191.2 ล้านบาท) จนนำมาสู่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยที่ 5/2563 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองหนึ่ง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่คำวินิจฉัยฉบับเต็มคดีที่พรรคดังกล่าวกู้ยืมเงินหัวหน้าพรรคของตนเอง โดยมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรค ตัดสิทธิการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรค โดยมีคำสั่งโดยศาลรัฐธรรมนูญให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรค ชุดที่ทำหน้าที่เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2563 และชุดที่ทำหน้าที่เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2562 ซึ่งเป็นวันที่กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคเป็นเวลา 10 ปี และห้ามมิให้กรรมการบริหารพรรคดังกล่าว หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่ภายใน 10 ปีด้วย²⁹⁸

ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้²⁹⁹

ประการที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 มีข้อห้าม 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรได้รู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นทั้งการได้มาและวิธีการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เปิดเผย และกรณีที่ 2 พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน

²⁹⁷ JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Texte 15 sur 156 28 mars 2018

²⁹⁸ มติชนออนไลน์, เปิดเหตุผล ศาลธน.วินิจฉัย ยุบพรรคอนาคตใหม่, [ออนไลน์].

²⁹⁹ พิมพ์พัชร อริยะธมานกุล, "สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2563," จลนิติ 17, 5 (2563): 104-106.

หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การพอกเงิน การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์ หรือการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งการได้มาทั้ง 2 กรณีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็จำนวนเท่าใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ซึ่งการได้มาทั้งสองกรณีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็จำนวนเท่าใดก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

ประการที่ 2 ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ดังนั้น เงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้ ย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบ ด้วยบทบัญญัติมาตรา 62 ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติห้ามการกั้ยืมสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้ ประกอบกับพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และเงินกู้ยืมแม้มิได้เป็นรายได้ แต่ก็เป็รายรับ และเป็นเงินทางการเมือง การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงิน เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ประการที่ 3 ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทนิยามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 4 บัญญัติคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมือง นอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่ พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย ส่วนคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า รวมถึงการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มี ค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมือง เป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย ซึ่งการที่กฎหมายใช้คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” มีความหมาย รวมถึงการกระทำที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมือง เป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไป หรือการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่ายอันมีลักษณะที่เป็นการชดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย ดังนั้น การให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า หรือการทำให้ หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือเป็นการได้เงินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย ย่อมถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 4 แล้ว ต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคสอง และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริจาค และการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 และมาตรา 72

นอกจากนี้ยังมีกรณีผลการตรวจสอบงบการเงินของพรรคการเมืองทุกพรรคการเมือง นับแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ พบว่า งบการเงินของพรรคการเมืองจำนวน 31 พรรค ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 ถึงปี พ.ศ. 2562 มีการกู้ยืมเงิน หรือการยืมเงินตรงจ่ายจากหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค พรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรค โดยไม่คิดดอกเบี้ยหรือคิดดอกเบี้ย ที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า ถือเป็นประโยชน์อื่นใด ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2560 อย่างไรก็ดี ทั้ง 31 พรรค ไม่พบว่ามี การกู้ยืมเงินเกิน 10 ล้านบาท ต่อพรรคการเมืองต่อปี ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยไว้ในคดียุบพรรคคอนาคติใหม่ จึงถือว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองดังกล่าว ไม่เข้าข่ายผิด เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 ประกอบมาตรา 72 แต่อย่างใด³⁰⁰

สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ซึ่งการที่บุคคลให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงบทบัญญัติการจำกัดเขตแดนการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองอาจนำไปสู่การมีอิทธิพลครอบงำพรรคการเมืองได้ กล่าวคือ ยิ่งใช้เงินมากเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มที่จะสร้างอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการแข่งขันทางการเมือง และเกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญว่า การกู้ยืมเงินไม่เกิน 10 ล้านบาท ต่อพรรคการเมืองต่อปี ไม่เข้าข่ายผิดกฎหมาย กล่าวคือ ไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 มาตรา 66 ประกอบมาตรา 72

4.3.3.2 แนวทางการแก้ไขกรณีการกู้ยืมเงิน

ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงในกรณีการกู้ยืมเงิน กล่าวคือ ไม่มีบทบัญญัติในการห้ามการกู้ยืมเงินโดยตรง ทำให้เมื่อเกิดกรณีการกู้ยืมเงินจำนวนมากจากหัวหน้าพรรคการเมืองของตนเอง จึงนำไปสู่ปัญหาการใช้การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับ ดังคำวินิจฉัย

³⁰⁰ ข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง www.ect.go.th

ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 5/2563 (คดียุบพรรคอนาคตใหม่) ดังกล่าวเป็นการใช้และการตีความตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 มาตรา 66 มาตรา 72 ประกอบมาตรา 92 มีข้อที่ควรพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในมาตรา 66 มาตรา 72 และ มาตรา 92 กล่าวคือ ในมาตรา 66 นั้นเป็นการกำหนดจำนวนเงินอย่างสูงหรือเพดานการรับเงินรายได้ที่เป็นเงินบริจาค ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่เกินมูลค่าสิบล้านบาทต่อปี เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริจาครายได้ใช้กลไกดังกล่าวในการครอบงำการดำเนินการของพรรคการเมือง ส่วนมาตรา 72 ได้กำหนดว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งความมุ่งหมายของมาตรา 72 ดังกล่าว คือ การห้ามพรรคการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันมาจากการกระทำกิจกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่นเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาหรือจากการค้ายาเสพติด เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อไม่ให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือถูกครอบงำจากกลุ่มหรือองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

จะเห็นได้ว่า มาตรการตามมาตรา 66 และมาตรา 72 ไม่ได้เป็นเรื่องเดียวกันหรือเชื่อมโยงกัน ดังนั้นการรับเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 66 จึงไม่อาจเป็นกรณีเดียวกับการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำตามมาตรา 66 ไม่อาจถูกเชื่อมโยงเข้ากับมาตรา 72 ได้ หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเงินที่ได้รับมานั้นมีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของพรรคการเมืองตามมาตรา 66 จึงไม่ใช่เหตุในการยุบพรรคการเมืองได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 92 ดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น แนวทางการในการแก้ไขปัญหาในเชิงบทบัญญัติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับนั้น ควรมีการพิจารณาบทบัญญัติประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ประการดังนี้

ประการที่ 1 การบัญญัติกฎหมายในมาตรา 72 การรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 ประกอบมาตรา 92 เมื่อพิจารณาจากหลักการใช้และการตีความกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หากมีข้อสงสัยในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะต้องตีความเป็นประโยชน์แก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน และหากเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้วจะต้องตีความอย่างแคบให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด ดังนั้น หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเงินที่ได้รับมานั้นมีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การฟอกเงิน การค้าของเถื่อน การค้ำมนุษย์ หรือการทุจริตประพฤตินิยมขบถอย่างชัดแจ้ง ไม่ควรตีความแบบขยายความว่าเงินกู้จำนวนมาก (เกินกว่า 10 ล้านบาท) ของพรรคการเมืองเป็นการรับบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว ควรใช้ถ้อยคำที่บัญญัติเป็นกฎหมายมีลักษณะเฉพาะเจาะจง เพื่อป้องกันการตีความแบบขยายความว่า เงินกู้จำนวนมาก (เกินกว่า 10 ล้านบาท) ของพรรคการเมืองเป็นการรับบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่ 2 การบัญญัติกฎหมายในมาตรา 4 โดยเพิ่มเติมนิยาม คำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ให้มีความหมายชัดเจนว่ากรณีใดถือว่าเข้าข่ายเป็นการบริจาค และกรณีใดถือว่าไม่เข้าข่ายเป็นการบริจาค ดังในกฎหมาย Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 ของประเทศอังกฤษ ที่กล่าวถึงกรณีใดถือว่าเข้าข่ายเป็นการบริจาค โดยนิยามคำว่า “บริจาค” (Contribution) ว่า หมายถึง (1) เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง (2) การอุปถัมภ์ใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมือง (3) ค่าธรรมเนียมหรือค่าสมาชิกใดๆ ที่จ่ายให้แก่พรรคการเมือง (4) เงินที่ให้ยืมแก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะมีการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ทางธุรกิจหรือไม่ เช่น ให้ยืมโดยมีกำหนดให้ใช้ดอกเบี้ย เป็นต้น (5) การบริการหรือการอำนวยความสะดวกใดๆ ให้แก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ บรรดาทรัพย์สินหรือการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกใดๆ ที่ให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าว จะต้องมีการตีมูลค่าเป็นตัวเงินในวันที่มีการโอนทรัพย์สินหรือจัดให้มีการบริการนั้นๆ ส่วนกรณีใดไม่ถือว่าเข้าข่ายเป็นการบริจาค่นั้นกฎหมายของประเทศอังกฤษได้บัญญัติว่า คือ (1) การช่วยพรรคการเมืองในการพัฒนานโยบายของพรรค (2) การจ่ายเพื่อช่วยเหลือสมาชิกของพรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนในสภายุโรป (3) การกระจายภาพและเสียง โดยสื่อซึ่งไม่เก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับนโยบายของพรรคกรณีที่มีการทำประชาคมติ (4) ดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สินที่บริจาค เช่น ดอกเบี้ย เป็นต้น ดังนั้นแนวทางการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยในมาตรา 4 ควรระบุขอบเขต คำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ให้ชัดเจนตามแนวทางกฎหมายของประเทศอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตาม การกั๊ยืมของประเทศอังกฤษ เนื่องจากกฎหมายของประเทศอังกฤษไม่มีการจำกัดเพดานการบริจาคและการกั๊ยืมเงินให้แก่พรรคการเมือง เป็นเพียงมาตรการสร้างความโปร่งใสโดยการเปิดเผย กล่าวคือ กำหนดให้การกั๊ยืมเงินพรรคการเมืองต้องรายงานในลักษณะเดียวกับการบริจาค และคณะกรรมการ

การเลือกตั้งจะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคและเงินให้กู้ยืมแก่พรรคการเมืองให้สาธารณชนทราบปีละสี่ครั้งในช่วงเดือนมีนาคม เดือนมิถุนายน เดือนกันยายน และเดือนธันวาคม

ปัญหาในเชิงบทบัญญัตินำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 45 เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมืองที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำ โดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง ตั้งแต่เริ่มแรก และกำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรค แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 45 บัญญัติไว้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายไทยปัจจุบันในเรื่องมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนของมาตรการลงโทษกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ได้แก่ ให้กรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งและห้ามกรรมการบริหารพรรคไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โทษทางอาญา โทษทางแพ่ง โทษปรับทางปกครอง รวมถึงโทษยุบพรรคการเมือง ในส่วนของบทลงโทษยุบพรรคการเมือง เป็นกรณีที่กระทำการดังต่อไปนี้ ได้แก่ กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย กระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการรับบริจาคจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทยเพื่อป้องกันการครอบงำจากคนต่างชาติ และมีบทบัญญัติเพื่อป้องกัน

เส้นทางการเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การฟอกเงิน เงินจากการค้ำมนุษย์ ธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ซึ่งบดบังโทษในกลุ่มนี้เป็นการลงโทษขั้นสูงสุด คือ การยุบพรรคการเมือง

แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีโอกาสได้รับการสนับสนุนด้านต่างๆ จากภาครัฐ แต่พรรคการเมืองจะต้องดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ มาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และการนำมาตรการลงโทษพรรคการเมืองถึงขั้นยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนา และตัดโอกาสที่จะแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เกิดความหลากหลายในระบบพรรคการเมือง ประกอบกับการที่พรรคการเมืองจะได้รับการพัฒนาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการดำรงอยู่ ความมั่นคงของพรรคการเมือง การสร้างเป้าหมาย และการปฏิบัติภายใต้กรอบระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย จนนำไปสู่การสมัครเป็นสมาชิก การยอมรับ และการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้น การจะนำมาตรการยุบพรรคการเมืองมาใช้บังคับกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองจึงต้องกระทำโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ควรพิจารณาว่ามีผลสัมฤทธิ์ ความจำเป็น และได้สัดส่วนกับประโยชน์มหาชนเพียงใด กล่าวคือ มาตรการที่ใช้ต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองมีทุนที่เพียงพอในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง สร้างโอกาสในการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นอย่างเสมอภาค กับการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมือง เพื่อให้เกิดความเสมอภาค มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือเปิดโอกาสให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียว หรือกลุ่มเดียวได้

ผลของการลงโทษพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมือง เมื่อพิจารณากับองค์ประกอบของหลักความได้สัดส่วน วิเคราะห์ถึงปัญหาของบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

(1) หลักความสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ สาธารณประโยชน์ของหลักความสัมฤทธิ์ผล เป็นหลักการที่วางหลักถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติกฎหมายใดจะต้อง กระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์เพื่อส่วนรวมโดยกฎหมายนั้นจะต้องมีเนื้อหาที่สามารถทำให้ประโยชน์ต่อส่วนรวมนั้นสามารถบรรลุผลได้

(2) ความจำเป็นของมาตรการหรือวิธีการตามหลักความจำเป็น กล่าวคือ สาระสำคัญของหลักความจำเป็น ในบรรดาหลาย ๆ มาตรการที่สามารถทำให้เจตนาหรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่อย่างไรก็ตามแต่ละมาตรการมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน รัฐต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดและบรรลุเจตนาหรือความมุ่งหมายให้มากที่สุด

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ สาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นหลักการที่เรียกร้องสมดุลระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนจากการใช้อำนาจรัฐและผลการดำเนินการจากการใช้อำนาจรัฐนั้นๆ ว่ามีความสมดุลกันหรือไม่ประการใด หากรัฐมีนโยบายในการดำเนินการใด ๆ ที่ส่งผลต่อการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้วรัฐจะต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์ที่ได้รับกับความเสียหายของเอกชนด้วย

เมื่อพิจารณาหลักการพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้น การตรากฎหมายอันมีเจตนาหรือความมุ่งหมายของกฎหมายในการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมือง มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวต้องมีเนื้อหาที่สามารถทำให้การควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองบรรลุผลอันเป็นไปตามหลักความสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้ หากมีหลายมาตรการที่สามารถทำให้เจตนาหรือความมุ่งหมายของกฎหมายบรรลุผล รัฐต้องตัดสินใจเลือกมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองน้อยที่สุดและบรรลุเจตนาหรือความมุ่งหมายในการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองให้มากที่สุดอันเป็นไปตามหลักความจำเป็น และหากมาตรการที่นำมาใช้ในการควบคุมการบริจาคมให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าวส่งผลต่อการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของพรรคการเมือง รัฐจะต้องพิจารณาถึงความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองด้วยอันเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายแบบแคบ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์ครั้งนี้ มุ่งศึกษาบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาควินิจฉัยให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาควินิจฉัยให้แก่พรรคการเมืองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส เพื่อหาแนวทางเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการการควบคุมการบริจาควินิจฉัยให้แก่พรรคการเมืองที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยมีบทสรุปและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ยึดถือหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ เป็นรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย มีรูปแบบที่รัฐสภาทำหน้าที่หลักในการปกครองประเทศ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการใช้สิทธิออกเสียงของประชาชนโดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนับได้ว่าเป็นขั้นตอนหลักสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ อันสะท้อนถึงหลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชน ซึ่งพรรคการเมืองถือว่ามิบทบาทอย่างสูงในการสนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตจำนงทางการเมืองข้างต้น

พรรคการเมืองไทย นับเป็นองค์กรสาธารณะที่มุ่งดำเนินการเพื่อหวังผลทางการเมือง ซึ่งไม่ใช่องค์กรที่หวังผลทางธุรกิจ การที่จะให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีโอกาสแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอันเป็นการร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน นั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีรายได้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจากการสนับสนุนโดยรัฐ และเอกชนตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่างเช่น รายได้จากเงินทุนประเดิม เงินค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมือง เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง เงินผลประโยชน์ เช่น ดอกผลที่เกิดจากเงินและทรัพย์สินของพรรค และเงินอุดหนุนจากกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาควินิจฉัยให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2560 ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาควินิจฉัยให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการรวมศูนย์อำนาจในพรรคยังคงมีอยู่ รวมถึง

เกิดปัญหาการใช้และการตีความ อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขัดขวางการพัฒนาเวทีการแข่งขันทางการเมืองที่เสรี และเป็นธรรมให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองของทุกฝ่ายการสนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยเอกชน มักนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ เช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางธุรกิจ (conflict of interests) กล่าวคือ การกำหนดนโยบายพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม หรือการตัดสินใจทางการเมือง ถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจเอกชน ทำให้ผลที่ออกมา คือ นโยบายหรือมาตรการที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวม เสียประโยชน์ การคอร์รัปชันทางนโยบาย และความไม่โปร่งใสในการดำเนินนโยบายทางการเมืองและธุรกิจ

ผลการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ในช่วงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ ประกอบกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไทยเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พบว่ามีประเด็นสภาพการณ์ปัญหาอย่างน้อย 3 กรณี ได้แก่

กรณีที่ 1 บริษัทเอกชนแบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือส่งผลให้สามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมูลค่ารวมสูงเกินกว่าสิบล้านบาทได้ สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ การขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้การควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในเรื่องการมีบทบัญญัติในการจำกัดวงเงินในการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง แต่เกิดปัญหาการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของกฎหมาย ส่งผลให้สามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมูลค่ารวมสูงเกินกว่าสิบล้านบาทได้

กรณีที่ 2 การบริจาคคู่สัญญารัฐ ที่คนทั่วไปทราบกันดีอยู่แล้ว สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามการบริจาคจากบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของรัฐ อาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้อำนาจของรัฐบาล เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้บริจาคให้แก่พรรคการเมือง เนื่องจากการใช้อำนาจของรัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในการเอื้อผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมให้แก่ธุรกิจของเอกชนผู้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้

กรณีที่ 3 การกู้ยืมเงินจำนวนมาก (วงเงิน 191.2 ล้านบาท) ของพรรคการเมืองหนึ่ง จากหัวหน้าพรรคการเมืองดังกล่าว สภาพการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ซึ่งการที่บุคคลให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจำนวนมาก เพื่อหลีกเลี่ยงบทบัญญัติการจำกัดเพดานการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองอาจนำไปสู่

การมีอิทธิพลครอบงำพรรคการเมืองได้ กล่าวคือ ยิ่งใช้เงินมากเท่าไร ก็ยังมีแนวโน้มที่จะสร้างอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น และเกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการแข่งขันทางการเมือง

สภาพการณ์ปัญหาทั้ง 3 กรณีข้างต้น แสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมาย 3 ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่ 1 บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน กล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมายในเรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เช่น มาตรา 66 มาตรา 72 ไม่ได้มีการกล่าวถึง การห้ามบริษัทแบ่งจำนวนเงินเพื่อบริจาคผ่านบริษัทในเครือ ส่งผลให้สามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมูลค่ารวมสูงเกินกว่าสิบล้านบาทได้ นอกจากนี้บทบัญญัติยังไม่ได้ห้ามการบริจาคจากบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของรัฐ และไม่ได้มีการกล่าวถึงข้อห้ามในเรื่องการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองแต่อย่างใด

ประเด็นที่ 2 บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้และการตีความ กล่าวคือ บทบัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีลักษณะกว้างขวาง ไม่เฉพาะเจาะจง จึงเกิดกรณีที่มีการตีความแบบขยายความว่า เงินกู้ของพรรคการเมืองเป็นการรับบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ เป็นอาการตีความที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและริตรอนสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนมากเกินไปจนสมควร

ประเด็นที่ 3 บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน นำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควรขัดต่อหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีโอกาสได้รับการสนับสนุนด้านต่างๆ จากภาครัฐ แต่พรรคการเมืองจะต้องดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้มาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และการนำมาตรการลงโทษพรรคการเมืองถึงขั้นยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง ส่งผลกระทบในวงกว้างทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถพัฒนาและตัดโอกาสที่จะแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่น ไม่เกิด

ความหลากหลายในระบบพรรคการเมือง ประกอบกับการที่พรรคการเมืองจะได้รับการพัฒนาหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการดำรงอยู่ ความมั่นคงของพรรคการเมือง การสร้างเป้าหมาย และการปฏิบัติ ภายใต้กรอบระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย จนนำไปสู่การสมัครเป็นสมาชิก การยอมรับ และการสนับสนุนจากประชาชน

กล่าวโดยสรุปสภาพปัญหาและอุปสรรคของการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 บ่งชี้ว่าเนื้อหาบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ระบบการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ยังไม่มีประสิทธิภาพ บทบัญญัติไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความ อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิเสรีภาพของพรรคการเมืองเกินสมควร ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน ซึ่งประเด็นดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาต่อเนื่องและทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตจำนงทางการเมืองของประเทศไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายไทยปัจจุบัน ในเรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส นำมาสู่แนวทางเสนอแนะในการบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มเติมบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณามาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองของประเทศไทย ประกอบมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองของต่างประเทศ ซึ่งสากลพบว่าล้วนมีเป้าหมายหลักคือการขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และการรวมศูนย์อำนาจในพรรคเพื่อสร้างเวทีทางการเมืองที่เสรีและเป็นธรรมให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองของทุกฝ่าย เนื่องด้วยสภาพการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากช่องว่างของบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ไม่ได้มีการกล่าวถึงการห้ามบริษัทแบ่งจำนวนเงินเพื่อบริจาคผ่านบริษัทในเครือ ส่งผลให้สามารถบริจาคเงิน ทรัพย์สิน

หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมูลค่ารวมสูงเกินกว่าสิบล้านบาทได้ นอกจากนี้บทบัญญัติ ยังไม่ได้ห้ามการบริจาคจากบริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของรัฐ และไม่ได้มีการกล่าวถึงข้อห้ามในเรื่อง การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองแต่อย่างใด ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง จึงควรมี การกำหนดเพิ่มเติมเนื้อหาบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริจาคโดยเอกชนให้แก่พรรคการเมือง อาทิเช่น ในมาตรา 66 และ มาตรา 72 ให้ครอบคลุม 3 เรื่อง กล่าวคือ

(1) การห้ามบุคคลหรือนิติบุคคลบริจาคแทนบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งจำนวนเงิน เพื่อบริจาคผ่านบริษัทในเครือดังข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หรือ

(2) การกำหนดเงื่อนไขและห้ามการบริจาคของบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่เป็นคู่สัญญา ของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่

(3) การกำหนดเงื่อนไขให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินแต่อย่างไร ก็ตามแนวทางให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินอาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสถาบัน การเงินต้องการหลักทรัพย์ที่มาเป็นประกันในการกู้ยืมเงิน การให้บริการสินเชื่อต่างๆ ซึ่งพรรค การเมืองในประเทศไทยไม่ค่อยมีทรัพย์สินเพียงพอที่จะนำมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงิน จึงเห็น ควรนำแนวทางของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ กล่าวคือ มีพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยความร่วมมือของ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเศรษฐกิจและการคลัง และกระทรวงดินแดน โพนทะเล มีกลุ่มเป้าหมายคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทางการเมือง พรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมือง ตลอดจน ตัวแทนทางการเงินและสมาคมการเงิน สถาบันสินเชื่อ บริษัทจัดหาเงินทุน วัตถุประสงค์ เพื่อเป็นตัวกลางทางเครดิต (le médiateur du crédit) ในการให้สินเชื่อแก่ผู้สมัครและพรรค การเมือง ทำหน้าที่รวบรวมและส่งต่อข้อมูลพรรคการเมืองกับสถาบันการเงิน เป็นตัวกลางในการ สื่อสารความต้องการของพรรคการเมือง และสถาบันการเงิน ประสานให้พรรคการเมืองจัดทำข้อมูล การขอสินเชื่อที่มีคุณภาพและประสานให้สถาบันการเงินพิจารณาสินเชื่ออย่างสมเหตุสมผลเพื่อเปิด โอกาสให้พรรคการเมืองสามารถหาแหล่งเงินทุน เพื่อใช้ในการทำกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ ต้องอยู่ ภายใต้อำนาจการเปิดเผย และโปร่งใสป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อนและ การรวมศูนย์อำนาจภายในพรรคจนสมาชิกพรรคขาดความเป็นอิสระ

5.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติหรือการตรากฎหมายว่าด้วย พรรคการเมืองเพื่อการตีความและบังคับใช้ให้ชัดเจน

ผู้วิจัยเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาบทบัญญัติ 2 ประการ กล่าวคือ

(1) การห้ามการบริจาคแทนบุคคลอื่น ในมาตรา 66 และ (2) การเพิ่มมาตรการนำสืบเส้นทางการเงิน เพื่อป้องกันกรณีบริจาคในนามบุคคลอื่น หรือ “ท่อส่งเงิน” ของผู้บริจาคที่เป็นเจ้าของเงินบริจาค ที่แท้จริง ในมาตรา 72 และควรเพิ่มมาตรการนำสืบเส้นทางการเงินของพรรคการเมือง

ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มธุรกิจผู้บริจาคกับพรรคการเมือง โดยบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ การเลือกตั้งควรเพิ่มมาตรการเชิงรุกในการนำสืบเส้นทางการเงิน ไม่ใช่เพียงตรวจสอบเอกสารที่พรรคการเมืองรายงานมาเท่านั้น โดยเน้นเพื่อทำให้มาตรการและระบบการควบคุมการบริจาคให้แก่ พรรคการเมืองมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อย่างเท่าทันสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

ประการแรก การบัญญัติเพิ่มเติม ในเรื่องห้ามการบริจาคแทนบุคคลอื่นดังในมาตรา 66 วรรคหนึ่ง

ห้ามบุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่า เกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นบุคคลใดกระทำด้วยตนเอง หรือ ให้บุคคลอื่นบริจาค แทน และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่ พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น ทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

ประการต่อมา การบัญญัติเพิ่มเติม มาตรการในการนำสืบเส้นทางการเงินของผู้บริจาค ตามข้อกำหนดในมาตรา 72 ครอบคลุมการที่พรรคการเมืองรับเงินบริจาคจากบริษัทที่มีผลประกอบการขาดทุน หรือขาดทุนติดต่อกันหลายปี อาจมีเหตุอันควรสงสัยว่า แหล่งเงินที่แท้จริงอาจเป็นของ บุคคลอื่น อันเข้าข่ายการฟอกเงิน และอาจเป็นการต่างตอบแทนผลประโยชน์ที่ให้ก่อนหน้า หรือหวัง ผลประโยชน์ในอนาคต

ห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามี แหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด จากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า แหล่งเงินที่ แท้จริงอาจเป็นของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น โดยพิจารณาประกอบหลักฐานดังต่อไปนี้

(1) หลักฐานการเสียภาษีเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกันนับถึงปีที่บริจาคไม่ว่าจะเป็นบุคคล ธรรมดาหรือนิติบุคคล

(2) หลักฐานงบการเงินในกรณีที่เป็นิติบุคคล

นอกจากนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่จะป้องกันการครอบงำ พรรคการเมืองและป้องกันอิทธิพลจากผู้บริจาคจำนวนมากเพื่อหวังประโยชน์ทางการเมือง และทางธุรกิจ รวมถึงหลักการใช้และการตีความกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หากมี ข้อสงสัยในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะต้องตีความเป็นประโยชน์แก่สิทธิเสรีภาพ

ของประชาชน และหากเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้วจะต้องตีความอย่างแคบให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด ดังนั้น หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเงินที่ได้รับมานั้นมีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การฟอกเงิน การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์ หรือการทุจริตประพฤติดมิชอบอย่างชัดแจ้ง ไม่ควรตีความแบบขยายความว่าเงินจำนวนมากของพรรคการเมืองเป็นการรับบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และควรแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ในส่วนของนิยามคำว่า “บริจาค” ให้มีถ้อยคำที่มีความหมายชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยบัญญัติเพิ่มเติมกรณีใดบ้างเป็นการบริจาค และกรณีใดกฎหมายให้ถือว่าไม่เข้าข่ายที่จะเป็นการบริจาค เทียบเคียงจากกฎหมาย Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่วางหลักการในเรื่องนี้ไว้อย่างเหมาะสมและชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้การใช้การใช้จ่ายและการตีความกฎหมาย สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักความได้สัดส่วน และประโยชน์มหาชนจะได้รับจากผลของคำวินิจฉัย

5.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลทางกฎหมายในกรณีที่มีฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรค

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 45 เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมือง ที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และมีโอกาสได้รับการสนับสนุนด้านต่างๆ จากภาครัฐ แต่พรรคการเมืองจะต้องดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พรรคการเมืองหนึ่งกักเงินจำนวนมากจากหัวหน้าพรรคของตนเอง หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเงินที่ได้รับมานั้นมีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นเงินสกปรก การฟอกเงิน การค้าของเถื่อน การค้ามนุษย์ หรือการทุจริตประพฤติดมิชอบอย่างชัดแจ้ง ไม่ควรตีความแบบขยายความว่าเงินจำนวนมากของพรรคการเมืองเป็นการรับบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้มาตรการในการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และการนำมาตรการลงโทษพรรคการเมืองถึงขั้นยุบพรรคการเมืองและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง นับเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุร่วม

ในประเด็นนี้ ควรได้มีการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 66 การรับเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงไม่อาจเป็นกรณีเดียวกับการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มา โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้จำกัดเฉพาะมาตรา โดยไม่ถูกเชื่อมโยงเข้ากับมาตรา 72 ได้ หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเงินที่ได้รับมานั้นมีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของพรรคการเมืองตามมาตรา 66 จึงไม่ใช่เหตุในการยุบพรรคการเมืองได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 92 เมื่อพิจารณาจากหลักการใช้และการตีความกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หากมีข้อสงสัยในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน จะต้องตีความเป็นประโยชน์แก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน และหากเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยแล้วจะต้องตีความอย่างแคบ ให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพน้อยที่สุด

ในส่วนของมาตรการลงโทษกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ได้แก่ ให้กรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งและห้ามกรรมการบริหารพรรคไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โทษทางอาญา โทษทางแพ่ง โทษปรับทางปกครอง รวมถึงโทษยุบพรรคการเมือง ในส่วนของโทษยุบพรรคการเมือง ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการโทษทางอาญา โทษทางแพ่ง โทษปรับทางปกครอง มีผลกระทบต่อเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมือง รวมถึงสิทธิเสรีภาพของกรรมการบริหารพรรคการเมือง น้อยกว่าการยุบพรรคการเมืองและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคทั้งคณะ โดยรัฐอาจเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมและได้สัดส่วนระหว่างความร้ายแรงของพฤติการณ์การกระทำความผิดกับผลกระทบของมาตรการที่มีต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องเป็นการใช้บังคับกฎหมายที่มีผลเฉพาะต่อตัวผู้กระทำความผิดหรือตัวบุคคลที่เป็นสาเหตุให้พรรคการเมืองต้องรับผิดเท่านั้น กล่าวคือ ใช้มาตรการป้องกันบุคคลผู้ครอบงำพรรคเป็นการเฉพาะตัว ได้แก่ การสั่งให้บุคคลนั้นเลิกกระทำการอันเป็นการครอบงำพรรคการเมือง การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิด เป็นต้น ซึ่งมีใช้การยุบพรรคการเมือง เทียบเคียงกับต่างประเทศเช่น ประเทศเยอรมนี มีการใช้โทษปรับทางปกครองแก่พรรคการเมืองที่กระทำความผิดในเรื่องเงิน โดยปรับเป็นจำนวน 3 เท่าของยอดเงินหรือร้อยละ 10 ของมูลค่าทรัพย์สิน ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ประเทศอังกฤษ หากพรรคการเมืองได้รับเงินบริจาคจากผู้บริจาคที่ไม่ได้อยู่ในหมวดเหล่านี้ พรรคการเมืองจะต้องคืนเงินบริจาค หรือหากไม่สามารถระบุตัวตนผู้บริจาคได้ ต้องคืนเงินให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเชื่อว่าพรรคการเมือง

ได้รับเงินบริจาคจากแหล่งที่ไม่ได้รับอนุญาต คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถขอคำสั่งยึดทรัพย์สินจากศาลเพื่อเรียกคืนมูลค่าของเงินบริจาคจากพรรคการเมือง และประเทศฝรั่งเศส บุคคลที่กระทำหรือรับการบริจาคที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายจะต้องโทษค่าปรับ 45,000 ยูโร และพิพากษาลงโทษจำคุกเป็นระยะเวลาสามปี เป็นต้น



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

Andrew Pierce. "David Charter & Philip Webster, Loans to Tory Party Dwarf the £14m Lent to Labour."

<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article742542.ece>.

International IDEA. "Political Finance Database." <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

Law Library of Congress (U.S.) Global Legal Research Directorate. "Campaign Finance: An Overview Australia France Germany Israel United Kingdom."

<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/campaign-finance-overview.pdf>.

Magnus Ohman. "Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance." <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=en>.

———. "Political Finance Regulations around the World an Overview of the International Idea Database." <https://www.idea.int/publications/catalogue/political-finance-regulations-around-world-database-overview>.

Max Weber. *Theory of Social and Economic Organization*. London: Hodge, 1947.

Narongdech Srukhsosit. "Freedom of Speech and Third Parties in Election Campaigns: A Comparative Analysis of Campaign Finance Regulations." University of Edinburgh, 2016.

Odd-Helge Fjeldstad and Jan Isaksen. "Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support." ใน *leg-World Bank Working Paper 2008/7* หน้า 6. Washington DC: World Bank, 2008.

OECD. "Financing Democracy."

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/OECD_EN.pdf.

———. "Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture." <http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/financing-democracy-9789264249455-en.html>.

———. "Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government."

<https://www.oecd.org/gov/ethics/Money-in-politics.pdf>.

Parliament, UK. "Short Money." <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn01663/>.

POLITICO. "Political Party Funding in Germany Explained."

<https://www.politico.eu/article/political-party-funding-in-germany-explained/>.

The Electoral Commission. "Donations and Loans."

<https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans>.

———. "Other Public Funds." <https://www.electoralcommission.org.uk/>.

———. "Policy Development Grants." <https://www.electoralcommission.org.uk/>.

———. "Political Party Donations and Loans Great Britain."

<https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/terms-we-use-guidance>.

———. "Ppera Report Recommendations for Change."

https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/PPERA-report---Recommendations-for-change.pdf.

Transparency International. "Corruption Perception Index 2020."

https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

———. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

แนวหน้าออนไลน์. "เปิดคำพิพากษาคู่ทักซิธ'3ปี-ออกหมายจับ เอี่ยวปล่อยกู้เอ็กซิมแบงก์ให้พม่า."

<https://www.naewna.com/politic/409641>.

โกเมศ ขวัญเมือง. กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองของสหราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2564.

ไทยพับลิก้า. "Aot จัดเยียวยา "Covid-19" ผู้ถือหุ้น – คลัง ถูกปล้นเงียบหรือเปล่า? บล.ภัทร เผย 3 ปี กำไรหายกว่า

2 หมื่นล้าน หนี้เครดิตเหลือ Underperform." <https://thaipublica.org/2020/02/phatra-research-revision-downgrade-aot/>.

กนก วงษ์ตระหง่าน. พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

กระทรวงการต่างประเทศ. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights.

กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ, 2551.

ข่าวสดออนไลน์. "เปิดรายชื่อผู้สนับสนุนหลัก โตะเงินพลังประชารัฐ คิงเพาเวอร์จัดหนัก 24 ล้าน."

https://www.khaosod.co.th/politics/news_2105152.

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. แนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของชนชาวไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2549.

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง. รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง ระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559.

คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ.

"เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550."

<https://library2.parliament.go.th/giventake/cons2540-2550.html>.

ชยพล ธาณิวัดน์. "พรรคการเมืองไทย : แนวคิดและการพัฒนาสู่ความเป็นสถาบันทางการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติพรรคการเมือง 2550." รัฐสภาสาร 56,12 (2551): 115-51.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.

ฐิติกร สังข์แก้ว และคณะ. จุด (ไม่) จบ : ช่วงฉากรการเมืองไทย 48-59. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559.

ณรงค์เดช สรุโฆษิต. แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.

———. "หลักกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (ตอนที่ 1)."

<https://thewindlaw.blogspot.com/2010/07/1.html>.

ถวิลวดี บุรีกุล. "ธรรมาภิบาล : กลไกสำคัญในการปฏิรูป เพื่อพัฒนาประเทศ." ใน ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย, หน้า 239. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

นวลน้อย ตริรัตน์. "การตรวจสอบคอร์รัปชันโดยภาคประชาชน." ใน การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ หน้า 337. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

นวลน้อย ตริรัตน์ และคณะ. การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

นิยม และอุดม รัฐอมฤต. การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นสถาบันของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2564.

นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ. "หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและภาคปฏิบัติ." จุลนิติ 8,1 (2554): 16.

บรรเจิด สิงคะเนติ. การตรวจความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.

———. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง "หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) ในการตรวจสอบ

- ขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558.
- . หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.
- . "หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและภาคปฏิบัติ." จลนिति 8,1 (2554): 30.
- บุญเสริม นาคสาร. "หลักประชาธิปไตยของพรรคการเมืองไทย." ใน รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 7 : ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามหลักนิติธรรม, หน้า 340. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2551.
- บุญวรา สุขะโน เจนพิงพร และคณะ. โครงการ "การศึกษากลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, 2558.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- . กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- . การเลือกตั้งและ พรรคการเมือง: บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร, 2542.
- ประดิษฐ์ ยมานันท์. การปฏิรูปพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันพัฒนาความเป็นพลเมือง, 2559.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558.
- ปุนเทพ ศิริบุษย์. "กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี." วารสารนิติศาสตร์ 47,2 (มิถุนายน 2561): 318-19.
- พัฒนะ เรือนใจดี และมารุตพงศ์ มาสิงห์. "ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมือง พ.ศ. 2560." รัฐสภาสาร 65,12 (2560): 13.
- พิมพ์พัชร์ อริยะฉานกุล. "สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2563." จลนिति 17,5 (2563): 104-06.
- มติชนออนไลน์. "เปิดเหตุผล ศาลธน.วินิจฉัย ยุบพรรคอนาคตใหม่."
https://www.matichon.co.th/politics/news_1992370
- มีวงศ์อุโฆษ, บุญศรี. การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- . บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมือง และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิมนุษยชนกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์

- กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562.
- วรรณภา ตีระสังขะ. ฝรั่งเศส สาธารณรัฐ รัฐธรรมนูญ โครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครอง. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- วรานนท์ วิเศษศิริ. "หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองไทย." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- วิทยากร เชียงกุล. นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ (Conflict of Interest). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า 2549.
- วิชัญ เครื่องงาม. "การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย." จุดนิติ 7,6 (2553): 3-5.
- วิชัญ วัลย์ญและคณะ. แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- ศุภสิริ คงเจริญ. "แนวทางการพิจารณาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542: ศึกษากรณีผู้ประกอบการธุรกิจเป็นนิติบุคคลในเครือเดียวกัน." มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ... เล่ม 2 กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542.
- . กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- . "ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550." King Prajadhipok's Institute Journal 5,3 (2563): 11.
- . "หลักความเสมอภาค." วารสารนิติศาสตร์ 30,2 (2543): 165-66.
- สมบัติ อารังอุวงศ์. "76 ปี ประชาธิปไตยกับการเมืองภาคประชาชน." จุดนิติ 5,6 (2551): 19.
- . การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2551.
- . การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2545.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. "ความสำนึกรับผิดชอบกับการจัดการสาธารณะ Accountability and Public Administration." วารสารร่วมพลักษณ์ มหาวิทยาลัยเกริก 34,1 (2559): 47.
- สำนักข่าวอิสรา. "แกะรอย 7 เอกชนตัวเล็กบริจาคตงานโตะเงิน พปชร. คู่สัญญารัฐยุคบี๊กตู้ 7.3 พัน." <https://www.isranews.org/isranews/73134-isranews-73134.html>.
- . "ขาใหญ่เงินบริจาคต ยังไม่มีใครโค่นแชมป์ 'คุณหญิงอ้อ' 430 ล. เพื่อไทยปี 62 ใครนายทุน? ." <https://www.isranews.org/content-page/item/72223-scoop-72223.html>.
- . "ทอท.ยอมเดือนเนื้อข้าสอง? อู๋ม 'คิงเพาเวอร์-ร้านค้า' หลังกู้ 2 หมื่นล.เต็มสภาพคล่อง."

<https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/104543-AOT-Rescue-measures-dutyfree-kingpower-second-round-report-new-new.html>.

———. "พบผู้บริจาการเงินพรรคชาติไทยฯ กวาดรับเหมา จ.สุพรรณฯ 38 โครงการ 300 ล้าน."

<https://www.isranews.org/content-page/item/20575-พบผู้บริจาการเงินพรรคชาติไทยฯ-กวาดรับเหมา-จ-สุพรรณฯ-38-โครงการ-300-ล้าน.html>.

———. "ส่องคดีทุจริตโลก:เมื่อผู้บริจาคพรรค รม.อังกฤษ เอี่ยวปมยักษ์กอร์รัฐวิสาหกิจน้ำมันรัสเซีย."

<https://www.isranews.org/article/main-investigative/95114-ukkk.html>

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. "ประวัติกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง."

https://www.ect.go.th/fdp/ewt_news.php?nid=1

สุจิต บุญบงการ. "กฎหมายพรรคการเมือง :โอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมือง."

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=702>.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง. พระนคร: โอเดียนสโตร์, 2521.

อมร จันทรมบูรณ์. "ปฏิรูปประเทศ :ปฏิรูประบบรัฐสภา เพื่อการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตย." จลนิตี 7,6 (พ.ย. - ธ.ค 2553): 54.

อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ. ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

อุกฤษ มงคลนาวิน. "หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมไทย." จลนิตี 9,1 (2555): 4.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. โครงการเรื่องการทุจริตเชิงนโยบาย: มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ศุภร สุธรรม
วัน เดือน ปี เกิด	12 ตุลาคม 2533
สถานที่เกิด	จังหวัดเชียงใหม่
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY