

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

นางสาวเกศกานดา เรืองดำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# POLITICAL PARTY'S LOANS

Miss Kedkanda Ruangdam

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement

For the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University



หัวข้อวิทยานิพนธ์

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

โดย

นางสาวเกศกานดา เรืองดำ

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....คณะบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปรีณา ศรีวินิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ สมชัย ศรีสุทธิยากร)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา)

.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช ศรีไผ่)

เอกสารเรื่อง : การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง (POLITICAL PARTY'S LOANS)

อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร.มานิตย์ จุมปา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวคิด หลักเกณฑ์ และสภาพปัญหาของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย และวิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมายของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย โดยวิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมจากหนังสือ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่มีการบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่ก็ได้มีกฎหมายห้ามไม่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน โดยมีกรณีศึกษาจากพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งได้ทำการกู้ยืมเงินเพื่อบริหารกิจการเมืองจากหัวหน้าพรรคเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเป็นลักษณะของการบริจาคหรือให้ประโยชน์อื่นใดกับพรรคการเมืองโดยมีมูลค่ามากกว่าที่กฎหมายกำหนด และได้มีการตีความบทบัญญัติทางกฎหมายไปจนถึงชั้นยุบพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองขาดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ตลอดจนไม่เอื้อให้เกิดดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมือง อันเป็นการพัฒนาความเข้มแข็งของพรรคการเมืองของประเทศไทยในระยะยาวกับการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมือง

ผู้เขียนจึงเสนอให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายและควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยควรบัญญัติให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้จากสถาบันทางการเงิน และจากสมาชิกพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยจะต้องมีการกำหนดเพดานของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่ให้มีการกู้ยืมเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และควรมีการกำหนดรายละเอียดของคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ตลอดจนควรเพิ่มความหมายของคำว่า “เงินกู้ยืม” ด้วย ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการที่จะไม่ให้เกิดการครอบงำทางการเมือง เกิดความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ อันนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในระยะยาวต่อไป

สาขาวิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่อนิติ	.....
ปีการศึกษา	2564	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก	.....

# # 6185964834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: POLITICAL PARTIES / LOANS

KEDKANDA RUANDAM : POLITICAL PARTY’S LOANS. ADVISOR: ASSOC. PROF. MANIT JUMPA, PH.D.

This thesis researches into the ideology, principles, and problems of financial loans by political parties in Thailand and analyzes the legal issues arising from these loans based on the Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017) in order to propose solutions suitable for social contexts in Thailand by means of researching and gathering information from books, journals, theses, research findings, and other relevant foreign documents, including the verdicts from the Constitutional Court regarding the loans taken by political parties in Thailand.

The provisions concerning financial loans by political parties based on the Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017) have not permitted political parties to obtain loans, but they have not prohibited such actions. There is the case study of the Future Forward political party which acquired a considerable amount of loans to finance its political activities from its leader. The Constitutional Court decision of this case, therefore, was that political parties’ loans were comparable to donations or other benefits to the party, which exceeded the amount restricted by the law. This resulted in the law interpretation to dissolve the political party in conflict, thus causing an absence of democracy from the party along with an imbalance in liberty of political parties to do political activities which will lead to the sustainable stability of political parties in Thailand and their financial control in the long run.

The researcher thereby would like to propose that political parties’ loans should be legitimate and also suggest the amendments of legislation with regard to loans taken by political parties in accordance with the Organic Act on Political Parties B.E. 2560 (2017). To be specific, there should be more explicit legal frameworks to enhance the clarity concerning political parties’ loans given by financial institutions, political party members and its executive committee; there should also be a limit to control the amount of loan, which must not exceed the one enforced by the law. Furthermore, there should also be more conclusive descriptions of the words “donation” and “other benefits.” Not only those, there should be an addition of the word “loans.” This, therefore, must not be subject to the domination among political parties and must yield transparency, hence contributing to sustainable democracy among political parties.

Field of Study:   Laws  
Academic Year   2021

Student's Signature .....  
Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาและเมตตาเป็นอย่างยิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุมปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่คอยได้ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาชี้แนะต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาในขอบเขตของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วง ตลอดจนประสบการณ์อันล้ำค่าในการเป็นผู้ช่วยอาจารย์และแนวทางในการดำเนินชีวิต และด้วยการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ด้วยความเมตตา กรุณา และเป็นกันเองยิ่ง รวมถึงการให้คำปรึกษาชี้แนะของท่านอาจารย์ที่มีให้จึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง มา ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ สมชัย ศรีสุทธิยากร ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์เดช สรุโฆษิต กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างยิ่งที่ได้ให้คำแนะนำแก่ผู้เขียนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล และคุณนิกร จำนง ที่เมตตาให้ความอนุเคราะห์โดยการให้สัมภาษณ์เพื่อนำมาประกอบการศึกษาให้มีความรอบด้านขึ้น

ขอขอบพระคุณพ่อภาวีช คุณแม่อาภรณ์ คุณน้าอภิญญา ผู้ที่ให้ทุกสิ่งทุกอย่าง คอยสนับสนุนให้ก้าวไปข้างหน้า คอยให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ คอยให้กำลังใจในยามเหนื่อยล้า ตลอดจนให้โอกาสในการศึกษาเล่าเรียนตลอดมา ขอขอบคุณพี่น้องที่คอยให้กำลังใจ และขอบคุณพื้นที่ที่คอยช่วยเหลือ สนับสนุน และเคียงข้างทั้งยามสุขและยามทุกข์ และคอยให้กำลังใจและผลักดันผู้เขียนสู่ความสำเร็จเสมอมา

ขอขอบคุณพี่ฟอร์ช พี่น้ำหวาน พี่เจ พี่โดนัท พี่แนน พี่สมาร์ท พี่ง้าว พี่นก พี่หรั่ง พี่หยง จี๊ก และเพื่อนๆ พี่ๆ ในสาขากฎหมายมหาชนทุกคนที่คอยรับฟัง ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

ท้ายที่สุดนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์ประการใดแก่สังคมและประเทศไทย ผู้เขียนขอยกให้เป็นกตเวทิตาแก่บุพการี ครูบาอาจารย์ มิตรสหาย และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้การช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความไม่สมบูรณ์ หรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

“สิ่งใดเกิดขึ้นแล้ว สิ่งนั้นสวยงามเสมอ”

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญรูปภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	10
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	10
1.4 สมมติฐานของการศึกษา	10
1.5 วิธีการศึกษา	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	11
บทที่ 2 พรรคการเมืองและแนวคิดเกี่ยวกับการกักเงินของพรรคการเมือง	12
2.1 แนวคิดและทฤษฎีกับความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับพรรคการเมือง	12
2.1.1 แนวคิดในการจัดตั้งพรรคการเมือง	
2.1.1.1 หลักเสรีภาพกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย	12
2.1.1.2 หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง	14
2.1.1.3 หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง	15
2.1.2 ความหมายของพรรคการเมือง	17
2.1.3 บทบาทและความสำคัญของพรรคการเมือง	20
2.1.4 อุดมการณ์พรรคการเมือง	23
2.1.5 โครงสร้างพรรคการเมือง	24
2.1.5.1 คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง	25
2.1.5.2 สาขาพรรคการเมือง	26
2.1.5.3 สมาชิกพรรคการเมือง	27
2.1.6 ความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง	29
2.1.7 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง	31
2.1.7.1 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายต่างประเทศ	31
2.1.7.2 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย	35
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง	36
2.2.1 แหล่งรายได้ของพรรคการเมือง	37
2.2.1.1 ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสมาชิกพรรคการเมือง	37
2.2.1.2 เงินสนับสนุนพรรคการเมือง	39

	๗
2.2.2 หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้	40
2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับพรรคการเมือง	41
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง	44
2.3.1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน	46
2.3.2 เงินทดรองจ่าย	48
2.3.3 รายงานทางการเงิน	49
บทที่ 3 พรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงินในต่างประเทศ	50
3.1 ประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้	50
3.1.1 สหรัฐอเมริกา	50
3.1.2 สหราชอาณาจักร	53
3.1.3 แคนาดา	58
3.1.4 นิวซีแลนด์	60
3.1.5 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	61
3.1.6 ฝรั่งเศส	61
3.1.7 กรีซ	62
3.1.8 อินเดีย	63
3.2 ประเทศที่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองไม่สามารถกู้ยืมเงินได้	64
3.3 ประเทศที่ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจนในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง	65
3.3.1 ญี่ปุ่น	66
3.3.2 ไต้หวัน	66
บทที่ 4 พรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงินในประเทศไทย	71
4.1 ความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศไทย	71
4.2 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย	73
4.2.1 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550	74
4.2.2 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560	80
บทที่ 5 วิเคราะห์การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง	88
5.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง	88
5.1.1 พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้หรือไม่	88
5.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยในบทบัญญัติของกฎหมาย	89
5.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยในทางปฏิบัติ	97
5.2 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย กรณีพรรคคอนาคตใหม่	99
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	124
6.1 สรุป	124

	ณ
6.2 ข้อเสนอแนะ	126
บรรณานุกรม	132
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	138

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 เงินกู้ยืมพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2561	5
ตารางที่ 2 เงินกู้ยืมที่ค้างชำระโดยพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร ปี 2021	54
ตารางที่ 3 พรรคการเมืองที่กู้ยืมเงินมากกว่า 30,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์	60
ตารางที่ 4 ตารางสรุปการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ	68
ตารางที่ 5 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2557	76
ตารางที่ 6 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2558	77
ตารางที่ 7 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2559	79
ตารางที่ 8 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2560	81
ตารางที่ 9 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2561	82
ตารางที่ 10 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2562	84
ตารางที่ 11 งบแสดงฐานะทางการเงินของพรรคอนาคตใหม่	97



## สารบัญรูปร่าง

รูปร่างที่ 1 เงินกู้สะสมไตรมาสที่ 1 ปี 2020 ถึง ไตรมาสที่ 1 ปี 2022 ในสหราชอาณาจักร	56
รูปร่างที่ 2 เงินกู้ใหม่ไตรมาสที่ 1 ปี 2022 ในสหราชอาณาจักร	56

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พรรคการเมือง (Political Party) ถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีหน้าที่สำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน โดยจะเป็นองค์กรทางการเมืองในการรวมกลุ่มของประชาชนที่มีการรวมตัวกันอย่างชัดเจนและเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์แสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองผ่านกลไกทางรัฐสภาและเข้าร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนไปแสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ดังกล่าว<sup>1</sup> ทั้งนี้ การที่พรรคการเมืองจะสามารถบริหารงานและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญก็คือ การเงินของพรรคการเมือง โดยเงินเป็นทุนของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยเฉพาะในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง<sup>2</sup> ล้วนแต่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในการนี้สมาชิกพรรคการเมืองแต่ละคนจะมีส่วนร่วมด้วยการ “ลงขัน” กันจ่ายค่าบำรุงพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองมีทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคได้ หากไม่มีการเก็บค่าสมาชิมาบำรุงพรรคการเมืองแล้ว พรรคย่อมต้องหารายได้มาจากทางอื่น ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสเพราะแหล่งเงินทุนของพรรคการเมืองย่อมต้องการผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสมาชิกพรรคการเมืองและผลประโยชน์ของส่วนรวม<sup>3</sup>

ในช่วง พ.ศ. 2530 มีกระแสประชาธิปไตย (Democratization) ที่แพร่หลายทำให้หลายประเทศเริ่มมีความคิดจะปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองเพื่อต้องการให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมืองทั้งเรื่องสถานภาพทางกฎหมาย รวมถึงเรื่องการเงินของพรรคการเมืองด้วย โดยอาจจะต้องทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้นตรวจสอบได้ง่าย มีความโปร่งใสมากขึ้น และเพื่อป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่ม

<sup>1</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวิสัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน (กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555). หน้า 15.

<sup>2</sup> Herbert E. Alexander, *Money and Politics : Rethinking a Conceptual Framework* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989). pp. 10-11.

<sup>3</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555). หน้า 191.

ใดกลุ่มหนึ่ง การเงินของพรรคการเมือง (Party Finance) จึงเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการทำให้พรรคการเมืองลงหลักปักฐานในสังคม<sup>4</sup>

เมื่อพิจารณาถึงการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตย มีทั้งประเทศที่มีกฎหมายรับรองไว้อย่างชัดเจน และประเทศที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จากการศึกษาในเบื้องต้น สามารถจำแนกได้ 3 กลุ่ม คือ

(1) ประเทศที่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้

1) สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการเงินกู้พรรคการเมืองและเงินยืมทตรงในประเทศสหรัฐอเมริกา (Loans and Advances) เงินกู้จากบุคคล คณะกรรมการพรรคการเมืองให้ถือเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง (Contribution) เช่นเดียวกับเงินบริจาคและประโยชน์อื่นใดที่คำนวณมูลค่าเป็นเงินได้ (In-kind Contribution) จนกว่าจะได้รับการชำระคืน เมื่อชำระคืนเรียบร้อยแล้วให้ถือว่าจำนวนเงินกู้ดังกล่าวไม่นับรวมอยู่ในวงจำกัดเงินสนับสนุนทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีเงินกู้จากสถาบันทางการเงินที่ไม่นับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง หากกระทำตามขั้นตอนปกติและอยู่บนฐานว่าจะมีการชำระคืน โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้การกู้เงินจากสถาบันการเงินไม่ถือเป็นการสนับสนุนทางการเมืองหากเป็นไปตามขั้นตอนปกติ และไม่ได้จำกัดวงเงินที่จำกัด<sup>5</sup>

2) สหราชอาณาจักร พบว่า มีการกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้โดยไม่จำกัดจำนวนและเมื่อพรรคการเมืองจะได้รับเงินกู้จะต้องมีการทำบันทึกเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ต้องการจะกู้พร้อมทั้งตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินกู้ว่ามีที่มาอย่างถูกต้องและน่าเชื่อถือ โดยที่พรรคการเมืองมีสิทธิที่จะรับหรือคืนเงินกู้ก็ได้หากมีการพิจารณาถึงแหล่งที่มาอย่างถี่ถ้วนแล้ว พรรคการเมืองจะต้องรายงานการกู้ยืมเงินถ้ายอดเงิน หรือยอดเงินรวมที่ให้แก่ส่วนกลางของพรรคการเมืองนั้น ๆ เกินกว่า 7,500 ปอนด์ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และจากการศึกษาพบว่าในสหราชอาณาจักรในปี 2019 ทุกพรรคการเมืองมีการกู้ยืมเงิน โดยพรรคการเมืองที่มียอดเงินกู้มากที่สุด ได้แก่ พรรค Labour แต่ไม่ได้มีการระบุถึงแหล่งที่มาของเงินกู้เอาไว้<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Susan E. Scarred, "Political Finance in Comparative Perspective," *Annual Review Political* 10 (January 2007). pp. 197-201.

<sup>5</sup> Federal Election Commission United States of America., "Loans," (2020). <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances/loans/>.

<sup>6</sup> The Electoral Commission, "Donations and Loans " (2019). <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/view-donations-and-loans>.

นอกจากนี้ ยังมีประเทศแคนาดาที่กำหนดให้การกู้เงินจากบุคคลถือเป็นการสนับสนุนทางการเมือง และมีวงเงินจำกัด ในขณะที่ประเทศสเปนมีการให้กู้เงินได้จากทั้งสถาบันการเงินและจากบุคคลธรรมดา โดยไม่ได้มีการจำกัดวงเงินไว้ แต่ให้มีการส่งรายงานไปยังสภาบัญชีเพื่อตรวจสอบ<sup>7</sup> เป็นต้น

## (2) ประเทศที่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองไม่สามารถกู้ยืมเงินได้

ประเทศตุรเคีย โดยในกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศตุรเคียระบุไว้ชัดเจน โดยพรรคการเมืองจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมเชิงพาณิชย์และห้ามมิให้มีการกู้ยืมเงิน<sup>8</sup> ทั้งนี้ อาจจะมีวัตถุประสงค์ให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแค่เพียงอย่างเดียว หากมีการกู้ยืมเงินอาจจะทำให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์ที่แสวงหากำไรและไม่บรรลุจุดประสงค์อย่างแท้จริงของพรรคการเมืองตุรกี<sup>9</sup>

(3) ประเทศที่ไม่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง อาจมองว่าพรรคการเมืองมีเงินสนับสนุนทางการเมืองที่รัฐจัดให้และเงินบริจาคของพรรคการเมือง อย่างเพียงพออยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นจะต้องมีการกู้ยืมเงิน ประกอบกับประเทศต่าง ๆ กฎหมายพรรคการเมืองจึงไม่ได้บัญญัติเรื่องเงินกู้ของพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน ประเทศสิงคโปร์ ประเทศเกาหลีใต้ รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทยนั้น พรรคการเมืองของประเทศไทยในยุคเริ่มต้นที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ก็เป็นไปอย่างอิสระและเสรีตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์<sup>10</sup>ซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองนิยมที่จะตั้ง

<sup>7</sup> "Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain", (2017).

<https://www.osce.org/odihr/356416?download=true>.

<sup>8</sup> Article 67 – (First sentence amended by Article 8 of Law 4445, dated 12 August 1999) Political parties shall not engage in any commercial activities or withdraw loans or credits. However, they may purchase assets with a mortgage or with credit, in order to meet their needs, from real persons and legal entities other than those specified under paragraphs 1 and 3 in article 66.

<sup>9</sup> SiyasiPartilerKanunu, "Law on Political Parties," Law No. 2820 (1983). p. 24.

<sup>10</sup> เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ทางสังคมในยุโรปช่วงศตวรรษที่ 5 – 16 และในสังคมไทยจะมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกันในสมัยพระบรมไตรโลกนาถจนถึงรัชกาลที่ 5 แห่งรัตนโกสินทร์คำว่า “ผู้อุปถัมภ์” (patron) เป็นคำที่มาจากภาษาละตินคือ pratoronus หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอมหรือรับรอง (sanction) โดยคนเหล่านี้ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้ที่มิอำนาจด้อยกว่าหรือเป็น “ผู้รับอุปถัมภ์” (client) ที่ต้องการความช่วยเหลือหรือป้องกัน โดยผู้อุปถัมภ์จะให้ประโยชน์กับผู้รับอุปถัมภ์โดยหวังจะได้ประโยชน์ตอบแทนกลับมาในรูปแบบของสินค้า ความจงรักภักดี การสนับสนุนทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ความสัมพันธ์ในเชิงตอบแทนซึ่งกันและกัน (reciprocal relationships) โดยทั่วไปความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายนี้ ฝ่ายผู้รับอุปถัมภ์มักจะเป็นผู้เสียเปรียบเพราะโดยคำจำกัดความว่าเป็นผู้ที่อ่อนแอกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง.

พรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อฐานอำนาจทางการเมืองของตน และเมื่อท่านเหล่านั้นหมดวาสนาลง พรรคการเมืองของท่านก็จะสลายตัวตามไปด้วยในประวัติความเป็นมาพรรคการเมืองนั้น จนกระทั่งประเทศไทยมีการปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมืองครั้งแรกใน พ.ศ. 2540 โดยมีการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง ภายใต้การนำรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา โดยวางเป้าหมายว่าต้องทำให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนและมีการดำเนินการอย่างเป็นประชาธิปไตยหลังจากนั้นก็มีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และได้มีการจัดการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 3 ครั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งทั่วไปทั้ง 3 ครั้งปัญหาสำคัญที่พบ คือ การบริจาคเงินอย่างไม่จำกัดในช่วงเวลาของการหาเสียงเลือกตั้ง โดยเริ่มต้นจาก พ.ศ. 2544 พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ขณะการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลและเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่นักธุรกิจเริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองผ่านการก่อตั้งพรรคการเมืองและลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองหลายพรรคเป็นพรรคที่เกิดจากการรวมตัวกันของนักธุรกิจซึ่งเข้ามาเป็นกรรมการบริหารพรรค ทำให้กลุ่มธุรกิจและการเมืองจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด<sup>11</sup> ส่งผลให้พรรคการเมืองกลายเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุน

ประเทศไทยเคยมีประสบการณ์ในอดีตมาแล้วว่า พรรคการเมืองบางพรรคการเมืองไม่ได้ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อประชาชนที่เห็นตรงกับอุดมการณ์ของพรรคอย่างแท้จริง เป็นเพียง “หุ่นเชิด” ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มทุนใดกลุ่มทุนหนึ่งเข้ามาควบคุมพรรคการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง กฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่อมาจนถึงปัจจุบันจึงต้องมีการคุมเข้มในเรื่องของการเงินและแหล่งที่มาของเงินเพราะไม่อย่างให้พรรคการเมืองตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้ปัญหาในเรื่องการเงินของพรรคการเมือง จึงถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน ประกอบกับพรรคการเมืองในแต่ละพรรคล้วนมีเงินสนับสนุนไม่เท่ากัน พรรคการเมืองที่ก่อตั้งมานานกว่าย่อมมีความสามารถที่จะระดมเงินทุนได้มากกว่าและมีระยะเวลาในการระดมเงินทุนสนับสนุนได้นานว่าพรรคการเมืองที่ก่อตั้งขึ้นภายหลัง ประกอบกับในการบริหารงานด้านการเงินของพรรคการเมืองอาจเกิดปัญหาในการขาดสภาพคล่อง เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ขึ้นได้ การกู้ยืมเงินจึงอาจเป็นหนึ่งในหนทางหารหาเงินเพื่อที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารงานของพรรคการเมืองได้ทัน่วงที

<sup>11</sup> Syrian NogsuanSawasdee, *Thai Political Parties in the Age of Reform* (Bangkok Institute of Public Policy Studies, 2006). pp. 89-94.

<sup>12</sup> *ibid.*

จากการศึกษาพบว่าพรรคการเมืองของประเทศไทยในอดีตก็มีการกู้ยืมเงินในลักษณะเงินทรองจ่าย หรือการกู้ยืมในระยะสั้น จากหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือบุคคลอื่น เพื่อนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแม้ว่าจะเคยมีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเกิดขึ้นแล้วในอดีตก็แต่เป็นการกู้ยืมเงินจำนวนไม่มาก

ตารางที่ 1 เงินกู้ยืมพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2561

พรรคการเมือง	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน(บาท)	รวมเงินกู้ทั้งหมด(บาท)	ดอกเบี้ย (ต่อปี)
พรรคไทยรักธรรม	กรรมการบริหารพรรค	4,376,000.00	4,376,000.00	
พรรคครูไทยเพื่อประชาชน	หัวหน้าพรรค	501,125.00	542,125.00	
	บุคคลอื่น	41,000.00		
พรรคพลังไทยรักชาติ	หัวหน้าพรรค	85,000.00	5,765,869.33	
	เงินยืมอื่น ๆ	5,680,869.33		
พรรคเงินเดือนประชาชน	กรรมการพรรค	822,183.70	822,183.70	7.5
พรรคพลังประชาธิปไตย	หัวหน้าพรรค	5,584,290	5,584,290	
พรรคเพื่อชีวิตใหม่	บุคคลภายนอก	50,000.00	50,000.00	
พรรคอนาคตใหม่	หัวหน้าพรรค	161,200,000.00	161,200,000.00*	7.5
พรรครวมพลังประชาชาติไทย	บุคคลอื่น	5,000,000.00	5,000,000.00	
<b>*หมายเหตุ:</b> พรรคอนาคตใหม่แจ้งวงเงินเฉพาะสัญญาแรก ยังมีได้แจ้งวงเงินสัญญาที่สองอีก 30 ล้านบาท				

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี พ.ศ. 2561, ([https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=200&filename=.](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=200&filename=.))

ต่อมาใน พ.ศ. 2562 มีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจากหัวหน้าพรรคเป็นจำนวนเงินมาก คือ ในกรณีที่พรรคอนาคตใหม่ ได้กู้ยืมเงินจากนายธนธร จิรังค์เรืองกิจ หัวหน้าพรรค เป็นจำนวน

เงิน 191 ล้านบาท<sup>13</sup>โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560<sup>14</sup> ไม่ได้ระบุเรื่องเงินกู้ไว้อย่างชัดเจนว่า พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้หรือไม่ หรือหากในกรณีที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ สามารถกู้ยืมเงินได้จากบุคคลใดบ้างและในจำนวนมากน้อยเพียงใด จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550<sup>15</sup> เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่แตกต่างกันในเรื่องของการตีความการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มี “รายได้อื่น”<sup>16</sup> นั้นอาจหมายความว่า พรรคการเมืองอาจมีรายได้จากการกู้ยืมเงินได้ และในปัจจุบันพบว่าก็ยังมีพรรคการเมืองกู้ยืมเงินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 อยู่แต่เป็นในลักษณะการกู้ยืมเงินจำนวนเล็กน้อย แต่เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560<sup>17</sup>ไม่ได้

<sup>13</sup> “มติเอกฉันท์ กกต.ให้ ‘พรรคอนาคตใหม่’ ส่งเอกสารชี้แจง คดี ‘ธนาธร’ ปล่อยกพรรค

[https://www.matichon.co.th/politics/news\\_1759200](https://www.matichon.co.th/politics/news_1759200) .” (2562).

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2560 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยนำมาใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 53 บัญญัติว่า “มาตรา 53 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง
- (2) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (3) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ที่ได้จากการจัดกิจกรรม หาทุนของพรรคการเมือง
- (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ที่ได้จากการบริจาคแก่พรรคการเมือง
- (5) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (6) ดอกผลของเงินและรายได้ จากทรัพย์สินของพรรคการเมือง
- (7) รายได้อื่น

การหารายได้ตาม (2) และ (7) ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด”

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 บัญญัติว่า

“มาตรา 62 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง
- (2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- (3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง
- (5) เงินทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค
- (6) เงินอุดหนุนจากกองทุน

มีบทบัญญัติเรื่อง “รายได้อื่น” จึงเกิดความไม่ชัดเจนขึ้นในการตีความคำว่า “เงินกู้” ของพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองจะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึง พ.ศ. 2562 ก็ไม่เคยมีการห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินอย่างชัดเจน แต่ก็ไม่เคยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถกระทำได้ โดยอาจจะเป็นการมองว่าเป็นไปตามจารีตประเพณีตามรัฐธรรมนูญ<sup>18</sup>ในการที่พรรคการเมืองจะมีการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนเล็กน้อย อย่างไรก็ตามการที่พรรคการเมืองกู้ยืมเงินเป็นจำนวนมากอาจจะขัดแย้งกับแนวคิดของพรรคการเมืองที่เป็นของสมาชิกพรรคทุกคนและต้องดำเนินตามแนวทางประชาธิปไตย แทนที่จะเป็นพรรคการเมืองของผู้นำพรรคดังที่เคยเป็นมาในอดีต

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่ามีความเห็นเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายแรกเห็นว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการแรก คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในหมวดที่ว่าด้วยรายได้ของพรรคการเมืองแม้จะมีหัวข้อและลักษณะการเขียนต่างกันแต่ที่เหมือนกันคือ ไม่มีรายการ “เงินกู้” ในหมวดรายได้ เมื่อเงินกู้ไม่ใช่รายได้ เงินกู้จึงมีสถานะเป็น “หนี้สิน” ที่พรรคการเมืองต้องชำระคืน ประกอบกับในนิยามคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการบัญญัติที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 อีกทั้งใน พ.ศ. 2562 ก็ไม่ได้มีเพียงพรรคอนาคตใหม่เพียงพรรคเดียวที่มีการกู้ยืมเงิน<sup>19</sup>

ประการที่สอง คือ กฎหมายพรรคการเมืองไม่ได้รับบัญญัติถึงการกู้ยืมเงิน และพรรคการเมืองก็เป็นนิติบุคคลเอกชน หมายความว่าพรรคการเมืองมีเสรีภาพจะทำอะไรก็ได้ เว้นกฎหมายจะห้ามไว้

(7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง

การได้มาซึ่งรายได้ตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการได้มา ซึ่งรายได้นั้นเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การจำหน่ายสินค้าหรือบริการตาม (3) และการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองตาม (4) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้”

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า

“มาตรา 5 วรรคสอง เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

<sup>19</sup> ข้อมูลนี้มาจากเฟซบุ๊ก “สมชัย ศรีสุทธิยากร” อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้ง



และการห้ามต้องห้ามอย่างชัดแจ้ง แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ได้ห้ามไว้ชัด ไม่มีบทบัญญัติใดบัญญัติว่า ห้ามพรรคการเมืองกู้เงิน<sup>20</sup>อย่างไรก็ตาม การที่พรรคการเมือง มีฐานะนิติบุคคล ผลแห่งความเป็นนิติบุคคล ย่อมเป็นไปดังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>21</sup> พรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองอีกทั้งพรรคการเมืองยังมีลักษณะพิเศษก็คือ การดำเนิน กิจกรรมทางการเมืองโดยไม่แสวงหาผลกำไร เมื่อเปรียบเทียบกับห้างหุ้นส่วนบริษัท<sup>22</sup>ที่สามารถกู้ยืม เงินได้แม้จะไม่ได้เขียนไว้ในขอบวัตถุประสงค์ ดังนั้น ในการกู้ยืมเงินมาใช้ในกิจการของพรรค การเมืองถือว่าอยู่ในขอบอำนาจโดยปริยาย<sup>23</sup>

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ พรรคการเมืองจะดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้จะต้องอาศัยรายได้ ของพรรคการเมืองตามมาตรา 62 เท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติเรื่อง “รายได้อื่น” แล้ว ทำให้มองว่าพรรคการเมืองไม่อาจ กู้ยืมเงินมาเป็นรายได้ได้อีก นอกจากนี้ยังรวมถึงการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการ ของพรรคต้องใช้จ่ายจากเงินและทรัพย์สินของพรรคเท่านั้น<sup>24</sup>

ประการที่สอง คือ ในกฎหมายพรรคการเมือง ไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน<sup>25</sup> เนื่องจากเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองในปัจจุบัน

<sup>20</sup> ข้อมูลนี้มาจากเฟซบุ๊ก “PiyabutrSaengkanokkul” อดีตส.ส.บัญชีรายชื่อ และอดีตเลขาธิการพรรคอนาคตใหม่ <https://www.facebook.com/PiyabutrOfficial/>

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 บัญญัติว่า “มาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง”

<sup>22</sup> เปรียบเทียบ คำพิพากษาฎีกาที่ 5002/2540 จำเลยที่ 1 เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจการค้า การประกอบธุรกิจดังกล่าวจึงต้องมีการซื้อขายและต้องมีเงินทุนในการดำเนินกิจการ การกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของ จำเลยที่ 1 จึงเป็นเรื่องการประกอบธุรกิจการค้าของจำเลยที่ 1 หาใช่เป็นการกระทำนอกเหนือวัตถุประสงค์อย่างใดไม่ การที่จำเลยที่ 1 ทำสัญญากู้เบิกเงินเกินบัญชีกับโจทก์จึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหากนิติบุคคลให้สัตยาบัน ยอมรับเอาการจัดกิจการนอกขอบ วัตถุประสงค์ ก็จะมีผลผูกพันนิติบุคคล

<sup>23</sup> ณรงค์เดช ศรีโฆษิต, “การเงินกับพรรคการเมือง : อีสระ VS การตรวจสอบ,” ใน เวที พ.จุฬาฯ นิติมิติ จัดโดยคณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร (2563)

<sup>24</sup> ข้อมูลนี้มาจากเฟซบุ๊ก “ศรีสุวรรณ-จรรยา” เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย <https://www.facebook.com/ศรีสุวรรณ-จรรยา-285420741582745/>.

<sup>25</sup> ข้อมูลนี้มาจาก อิทธิพล บุญประคอง ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้สัมภาษณ์ผ่าน <https://www.nationtv.tv/main/content/378751386/>.

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคคอนาคตใหม่ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 มีประเด็นที่สำคัญว่าพรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ของพรรคการเมือง ซึ่งกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ดังนั้น เงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้ ย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบ ด้วยบทบัญญัติมาตรา 62 ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีได้บัญญัติห้ามการกู้ยืมสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่า ให้กระทำได้ ประกอบกับพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และเงินกู้ยืมแม้มิได้เป็นรายได้ แต่ก็ป็นรายรับ และเป็นเงินทางการเมือง การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด โดยอาศัยการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแล้ว การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงต้องสอดคล้อง และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>26</sup> แสดงให้เห็นได้ว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ เพื่อให้การดำเนินการของพรรคการเมืองเป็นไปโดยอิสระ ไม่ถูกชี้นำโดยกลุ่มบุคคลใดที่อาศัยช่องทางในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

ดังนั้น แม้ว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกมาในกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง แต่ก็ยังมีความเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวเนื่องจากในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่ไม่บัญญัติในการห้ามการกู้ยืมเงินสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้ จึงยังคงทำให้เกิดปัญหาว่าพรรคการเมืองจะกู้ยืมเงินได้หรือไม่ ถ้าหากกู้ยืมเงินได้จะมีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์อย่างไร รวมทั้งยังทำให้เกิดปัญหาอีกว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในจำนวนเล็กน้อยนั้นจะกระทำได้หรือไม่ หากกรณีที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ จะสามารถกู้ได้จากแหล่งใดและเป็นจำนวนเงินเท่าใด ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาถึงการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยว่าสามารถที่จะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร โดยทำการศึกษาแนวคิด หลักการของ

<sup>26</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์หาแนวทาง และวิธีการที่เหมาะสมทางกฎหมายเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวศึกษาแนวคิด หลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบ
2. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการของพรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงินในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน
3. เพื่อวิเคราะห์แนวคิดและบทบัญญัติของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย รวมถึงตลอดจนปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเป็นการศึกษาแนวคิด หลักการในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ตลอดจนกฎหมาย กฎเกณฑ์ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ รวมถึงการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวคิด หลักการ ในการหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย

## 1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองที่มีอยู่มีความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายว่าสามารถกระทำได้หรือไม่ ก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง

## 1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษานี้ ใช้วิธีการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ทางนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง และการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง เป็นสำคัญ โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความและเอกสารทางวิชาการทั้งของ

ประเทศไทยและต่างประเทศ โดยอาศัยการเปรียบเทียบกฎหมายควบคู่ไปกับการวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และแยกแยะความแตกต่าง รวมถึงเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียแนวคิด หลักการในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการของพรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงินในประเทศไทยในอดีตและปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติอันเป็นผลมาจากการใช้และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงิน
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยตามสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทยในปัจจุบัน เพื่อให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและบรรลุความประสงค์ที่ไม่ต้องการให้มีผู้ใดครอบงำพรรคการเมืองและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่พรรคการเมือง

## บทที่ 2

### พรรคการเมืองและแนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

ในสถาบันพรรคการเมืองปัจจุบันนั้น กฎหมายพรรคการเมืองได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการเงิน และที่มาของเงินเป็นอย่างมาก เพื่อต้องการให้มีความโปร่งใส และไม่ต้องการให้มีการรวมศูนย์อำนาจภายในพรรคการเมือง นำไปสู่การสร้างพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองไม่ว่าจะในประเทศไทยหรือในต่างประเทศก็ประสบปัญหาในเรื่องของการระดมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากจะอาศัยเพียงแค่งานที่มีการ “ลงขัน” กันอย่างเดียวไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละพรรคการเมืองมีความสามารถในการระดมเงินหรือมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือที่ก่อตั้งขึ้นมาภายหลังย่อมที่จะมีความสามารถในการระดมเงินทุนได้น้อยกว่าพรรคการเมืองที่ก่อตั้งมาก่อนแล้ว อีกทั้งเมื่อฤดูกาลของการเลือกตั้งใกล้เข้ามาอาจจะทำให้พรรคการเมืองเหล่านั้นไม่สามารถระดมทุนได้ทันเวลา หรือแม้กระทั่งพรรคการเมืองที่ก่อตั้งมานานแล้ว หากขาดสภาพคล่องทางการเงิน “การกู้ยืมเงิน” จึงอาจเป็นทางเลือกที่สำคัญให้แก่พรรคการเมืองได้ด้วยเหตุนี้ในต่างประเทศ จึงมีแนวคิดในการที่จะให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ อาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศโดยขึ้นอยู่กับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงแนวคิดของพรรคการเมืองในปัจจุบัน ประกอบกับแนวคิดในการกู้ยืมเงิน เพื่อที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์และเปรียบเทียบถึงขอบเขตของพรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงิน

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีกับความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับพรรคการเมือง

##### 2.1.1 พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

###### 2.1.1.1 หลักเสรีภาพกับการจัดตั้งพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

หลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น เป็นสิทธิของพลเมืองที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนก็จะมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองโดยหนึ่งนั้น ก็คือเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และด้วยเหตุที่พรรคการเมืองก่อตั้งเจตนารมณ์ในการเมืองของประชาชน ทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนปรากฏให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด เสรีภาพของประชาชน

ในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่มีอาจถูกจำกัดได้โดยง่ายตราบเท่าที่พรรคการเมืองนั้นยังคงดำเนินการตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ หลักเสรีภาพของพรรคการเมืองหมายถึง เสรีภาพในการจัดตั้งพรรค ซึ่งถือเป็นเรื่องเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรงที่จะริเริ่มมิใช่เรื่องของรัฐ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญและกฎหมายของพรรคการเมืองของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในประเทศประชาธิปไตยการจัดตั้งพรรคการเมืองถือเป็นเสรีภาพอัตโนมัติไม่ต้องขออนุญาตในการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองแต่อย่างใด เพราะถือเป็นเสรีภาพเกี่ยวกับการรวมตัวกันของบุคคล (Liberté de Groupement) ซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติปัจเจกบุคคลไม่อาจใช้หรือได้รับประโยชน์ด้วยตนเองตามลำพัง แต่ต้องร่วมกันใช้กับบุคคลอื่นและเป็นวิธีการหรือเครื่องมือเพื่อการใช้สิทธิและเสรีภาพประการอื่น ในขณะที่บางประเทศกลับมีการกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง<sup>27</sup>

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้มีการรับรองถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองของพลเมืองชาวเยอรมันไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งบัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องมีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนและก่อตั้งขึ้นได้โดยเสรี การจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยและต้องชี้แจงทรัพย์สิน แหล่งที่มา และการใช้เงินทุนของพรรคการเมือง”<sup>28</sup>

สำหรับประเทศไทย เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองได้รับการรับรองขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489<sup>29</sup> และได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเรื่อยมาดังในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองในมาตรา 45 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคล ย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข”

<sup>27</sup> รัชนิกุล อุตระศาสตร์, "ปัญหาทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย" ( คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557). หน้า 6-7.

<sup>28</sup> Article 21, German Basic Law

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 14 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย”

### 2.1.1.2 หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

หลักความเสมอภาคของบุคคลในระบอบประชาธิปไตยมักได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งก็คือ “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality before the law) โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้การยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากจากกันได้ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงไม่อาจออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิรอนหลักดังกล่าวนี้ได้ ดังนั้น เมื่อถือว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลย่อมต้องถือว่ามีสิทธิเช่นเดียวกับบุคคลที่รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายและได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียม โดยรัฐไม่อาจบัญญัติกฎหมายเพื่อมาจำกัดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมือง หรือการตีความกฎหมายให้พรรคการเมืองต้องสิ้นสภาพลง รัฐจึงต้องปฏิบัติต่อพรรคการเมืองทุกพรรคอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีโอกาสในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการนำเสนอนโยบายเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ โดยหลักการที่ว่า ระบบการเมืองต้องประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค กล่าวคือ การที่พรรคการเมืองจะสามารถสร้างเจตจำนงทางการเมืองและบรรลุภารกิจตามรัฐธรรมนูญได้นั้น พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้นหมายถึงการมีเสรีภาพในการแข่งขันกับพรรคอื่นอย่างเท่าเทียมกัน<sup>30</sup>

อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคโดยเท่าเทียมกันไม่ได้หมายความว่าไปถึงขนาดที่ว่ารัฐจะต้องแบ่งปันผลประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองทุกพรรคเท่ากัน เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีขนาดไม่เท่ากัน นอกจากนี้ สถานะในทางการเมืองของพรรคการเมืองแต่ละพรรคก็อาจจะแตกต่างกันได้ เช่น พรรคการเมืองที่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรและเป็นพรรคการเมืองใหญ่ หรือเป็นพรรคการเมืองที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล กับพรรคการเมืองที่เป็นพรรคเล็ก ๆ ไม่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรเลยแม้แต่คนเดียว ในกรณีเช่นนี้การแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่พรรคการเมืองตามสิทธิในโอกาสที่เท่าเทียม เช่น สิทธิในการโฆษณาหาเสียงทางโทรทัศน์ จึงต้องเป็นไปตามสัดส่วนที่ถูกต้องเป็นธรรม สิทธิในโอกาสที่เท่าเทียมกันจึงหมายถึง การได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามสัดส่วนที่สมควร<sup>31</sup>

<sup>30</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและระบบการเงิน (2550). หน้า 18.

<sup>31</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวิญญูพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. หน้า 10.

### 2.1.1.3 หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

พรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกพรรคหลายคนรวมกันโดยมีเจตจำนงและอุดมการณ์ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และถึงแม้บุคคลที่มา รวมกันจะมีความคิดเห็นร่วมกันในหลักเกณฑ์บางอย่างแต่ก็เชื่อว่าทุกคนจะต้องเห็นพ้องต้องกัน ในทุกเรื่อง ดังนี้ เมื่อพรรคการเมืองมีขนาดใหญ่ขึ้นสมาชิกพรรคการเมืองย่อมมีจำนวนมากขึ้น ตามลำดับ การบริหารจัดการภายในหรือการดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกพรรค ได้ในทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้ยาก ด้วยเหตุนี้ เมื่อยึดถือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมืองก็ต้องสอดคล้องกับ หลักเกณฑ์พื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยด้วย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ของสมาชิกพรรคให้ใกล้เคียงมากที่สุดจึงสรุปหลักเกณฑ์ที่สำคัญได้ ดังนี้

1) หลักอำนาจสูงสุดภายในพรรคเป็นของสมาชิกพรรค กล่าวคือ การบริหารและการดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมืองจะต้องดำเนินการหรือได้รับความเห็นชอบ โดยสมาชิกพรรคทุกคนหรือโดยผ่านผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรค ไม่ใช่บริหารจัดการ หรือตัดสินใจโดยกลุ่มหัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่ง และเมื่ออำนาจตัดสินใจ ตั้งอยู่บนเจตจำนงของสมาชิกพรรคทุกคนแล้ว ย่อมทำให้สมาชิกพรรคทุกคนมีส่วนร่วมในความเป็น เจ้าของพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ และเกิดความเชื่อถือศรัทธาในแนวคิด นโยบาย และอุดมการณ์ ของพรรคและรู้สึกถึงความมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมกับพรรคอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองจึงควรกำหนดให้ที่มาของผู้บริหารพรรค กรรมการพรรค ประธานและกรรมการสาขา รวมถึงผู้แทนสมาชิกพรรคที่เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมใหญ่สามัญต้องมาจากการเลือกตั้งด้วยการลงคะแนนโดยลับของสมาชิกพรรคทุกคน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมใน การเลือกตั้งโดยตรงและเสรี หรืออาจจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนสมาชิกทางอ้อมในลักษณะของ การเลือกตั้งเป็นลำดับขั้น โดยให้สมาชิกเลือกผู้แทนระดับสาขาพรรค และผู้แทนสาขาพรรคเลือก ผู้นำระดับจังหวัดท้ายสุดให้ผู้แทนระดับจังหวัดเลือกผู้แทนระดับประเทศ และกำหนดให้สมาชิก พรรคการเมืองสามารถตรวจสอบควบคุมและเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารพรรคหรือผู้บริหารสาขาพรรค การเมืองได้ รวมถึงอำนาจตรวจสอบด้านการเงินของพรรค การกำหนดให้ผู้แทนสมาชิกพรรคใน ทุกระดับมีวาระในการดำรงตำแหน่ง การเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้าชื่อขอเปิดประชุม วิสามัญของพรรคการเมืองหรือสาขาพรรคการเมือง เพื่อร้องเรียนปัญหาให้ผู้บริหารการเมือง และข้อบังคับพรรคการเมืองนั้นริเริ่มเปลี่ยนแปลงแก้ไขต้องผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกพรรค การเมืองทุกคนหรือผู้แทนด้วย นอกจากนี้ สมาชิกพรรคทุกคนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อเสนอหรือแก้ไข



รูปแบบเดียวกับการทำประชามติในระดับชาติ จนกระทั่งการยุบเลิกและการควมรวมพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองต้องมีอำนาจในการตัดสินใจด้วย<sup>32</sup>

2) เมื่อระบอบประชาธิปไตยรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการแสดงออกภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ระบอบประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองก็ย่อมมีความไม่แตกต่างกัน โดยสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นผู้แทนย่อมมีอิสระในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของประชาชน อันเป็นการรองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในฐานะที่ตนเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกพรรคการเมืองภายใต้หลักเกณฑ์ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอัดบังของผู้แทนปวงชนหรือหลัก "free mandate" อันจะทำให้สมาชิกผู้นั้นมีอิสระในการแสดงความคิดเห็น และการตัดสินใจ อีกทั้งหากเห็นว่ามีมติพรรคการเมืองขัดด้วยกฎหมาย สมาชิกผู้นั้นมีอำนาจเสนอแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกมติพรรคการเมืองนั้นได้ ดังนั้น การที่พรรคการเมืองให้การรับรองหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของสมาชิกพรรคย่อมส่งผลให้พรรคการเมืองนั้น ๆ ไม่ถูกรวบงำโดยมติพรรคการเมือง หรือหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง และก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง<sup>33</sup>

3) หลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากที่เคารพสิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อย กล่าวคือ เนื่องจากพรรคการเมืองประกอบด้วยสมาชิกที่มาจกหลากหลายอายุ การศึกษา อาชีพ ถิ่นกำเนิด วัฒนธรรมประเพณี แม้มีแนวความคิดในนโยบายอันเป็นหลักเกณฑ์ใหญ่คล้ายคลึงกัน แต่ไม่ใช่ทุกความคิดเห็นที่สมาชิกพรรคการเมืองนั้น ๆ จะมีความเห็นไปทำนองเดียวกัน พรรคการเมืองจึงต้องใช้หลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากที่เคารพฝ่ายเสียงข้างน้อย เพื่อให้การดำเนินการและการตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมาก แต่พรรคการเมืองต้องทำให้เกิดความเสมอภาคโดยยอมให้สมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยของพรรคการเมืองได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเหตุผลที่แตกต่างจากสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมากอย่างเสรี โดยพรรคการเมืองต้องไม่ใช้มติพรรคครอบงำความคิดเห็นของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อย และหากเหตุผลของฝ่ายเสียงข้างน้อยดีกว่า พรรคการเมืองต้องยอมรับและนำแนวคิดดังกล่าวไปปฏิบัติ เมื่อพรรคการเมืองเปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิคัดค้าน วิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมากได้ก็จะไม่เกิดลักษณะเผด็จการเสียงข้างมากภายในพรรคการเมือง และก่อให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง<sup>34</sup>

<sup>32</sup> เทวานฤมิตรกุล, หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง. หน้า 10-11.

<sup>33</sup> ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

## 2.1.2 ความหมายของพรรคการเมือง

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Political Party ฝรั่งเศสว่า Partie Politique และเยอรมันว่า Politische Partei ซึ่งล้วนเป็นคำที่มีที่มาจากรากศัพท์เดียวกันคือมาจากภาษาลาตินว่า Pars ซึ่งแปลว่า ส่วน ดังนั้น “พรรคการเมือง” จึงหมายความถึงส่วนของราษฎรทั้งหมดในประเทศ กล่าวคือ หมายความว่า การที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วนๆ ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง และเมื่อพรรคการเมืองได้จัดตั้งขึ้นบุคคลย่อมพิจารณาได้ว่า ความเห็นหรือประโยชน์ได้เสียของตนสอดคล้องกับหลักการหรือนโยบายของพรรคการเมืองใด เป็นส่วนมากแล้ว จึงเข้าเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองนั้น<sup>35</sup>

การให้คำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง” ในปัจจุบันค่อนข้างที่ยากจะจำกัดให้มีความชัดเจนและแน่นอน จึงเป็นเหตุให้มีผู้ให้คำนิยามที่แตกต่างกันไปตามสภาพสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ โดยนักรัฐศาสตร์ฝั่งฝักตะวันตกหลายท่านได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันออกไป ตามมุมมองของแต่ละท่านดังนี้

Maurice Duverger นักรัฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจหรือกลุ่มใด ๆ ก็ตาม เช่น การรวมตัวของกลุ่มผู้ดี ขุนนาง กลุ่มกรรมกร กลุ่มข้าราชการ เป็นต้นโดยเขากล่าวว่า กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นที่มาของพรรคการเมืองทั้งสิ้น และยังเชื่ออีกว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ต่าง ๆ มีส่วนสำคัญ ในการก่อกำเนิดของพรรคการเมือง และยังเสริมสร้างให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ด้วยการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอยู่เสมอ เขาจึงเชื่อว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกสภา (Inner-Parliamentary and Extra-parliamentary)<sup>36</sup>

Roy C. Macridis ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองก็คือ สมาคมซึ่งดำเนินกิจกรรมและรวบรวมประชาชนเข้ามาพลีกกำลังร่วมกัน โดยการประสานประโยชน์ของสมาชิกของสมาคม เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล<sup>37</sup>

Herman Finer ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึง คณะบุคคลหรือสมาคมของบุคคลที่ได้ตกลงกัน ถึงหลักการจัดการปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจ

<sup>35</sup> หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, 4 ed. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517). หน้า 8.

<sup>36</sup> Maurice Duverger, *Political Parties : Their Organizations and Activities in the Modern State* (London: Nethen, 1964).

<sup>37</sup> Roy C. Macridis, *Introduction : The History, Function and Typology of Parties in Political Parties : Contemporary Trends and Ideas* (New York: Harpers & Row Publisher, 1967). p. 9.

ร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำเอาหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง<sup>38</sup>

Leslie Lipson ได้ให้คำนิยามไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึง การรวบรวมกลุ่มบุคคลต่าง ๆ มาเป็นกลุ่มก้อนในผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้สามารถดำเนินการให้เกิดผลในผลประโยชน์ดังกล่าวได้ และบุคคลเหล่านี้สามารถทำให้คำนิยามของตนเกิดผลเป็นอุดมคติได้<sup>39</sup>

นอกจากการให้คำนิยามคำว่าพรรคการเมืองของรัฐศาสตร์ชาวตะวันตกแล้ว ยังมีนักวิชาการไทยหลายท่านและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้หลากหลายเช่นกัน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง คือ คณะหรือสมาคมของบุคคลซึ่งตกลงกันถึงหลักการแห่งการอำนวยความสะดวกไว้อย่างกว้าง ๆ และตกลงกันนำหลักการนั้นมาปฏิบัติ โดยหมายความรวมถึงความตกลงในหลักการที่จะดำเนินการให้ชีวิตหรือความเป็นอยู่ของรัฐเป็นไปตามจุดประสงค์ที่คณะหรือสมาคมของบุคคลนั้น ๆ ต้องการ<sup>40</sup>

ศาสตราจารย์จรรยา สุภาพ ได้ให้ความหมายพรรคการเมืองไว้ว่า เป็นกลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงและความต้องการอย่างเดียวกันโดยรวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้าควบคุมและกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเอาชนะในการเลือกตั้งการออกกฎหมายและการบริหาร<sup>41</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงส์ไกรเลิศ ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองหมายถึงคณะบุคคลที่รวบรวมกันขึ้นมา เนื่องจากสมาชิกมีความเห็นในแนวทาง

<sup>38</sup> Herman Finer, *The Theory and Practice of Modern Government* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1949).

<sup>39</sup> Leslie Lipson, "The Two-Party System in British Politics," *American Political Science Review* XLVII, no. 2 (1937). p.10.

<sup>40</sup> แสงอุทัย, พรรคการเมือง. หน้า 7.

<sup>41</sup> จรรยา สุภาพ, "การวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง" ใน การเมืองและสังคม (โครงการเสริมความรู้ด้านการเมืองและสังคมในระบอบประชาธิปไตย) (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520). หน้า 160-162.

กว้าง ๆ ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมคล้ายคลึงกัน และมุ่งที่จะให้โดยบายของพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลเพื่อนำนโยบายของพรรคการเมืองตนไปเป็นนโยบายของรัฐบาล<sup>42</sup>

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ให้ความหมายของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่สอดคล้องกันมารวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติ<sup>43</sup>

นอกจากนี้ ยังมีการให้คำนิยามของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ประโยคแรกว่า “พรรคการเมือง คือ การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐหากว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในแง่ของขนาดและความเป็นปีกแผ่นของการจัดองค์กร ในแง่จำนวนสมาชิก และในแง่ของขนาดความเป็นปีกแผ่นของการจัดองค์กร ในแง่จำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้วชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้<sup>44</sup>

โดยในกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทยเอง ก็ได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้เช่นกันในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ว่า

“พรรคการเมือง หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

ในทางตรงกันข้าม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้อย่างชัดเจน ดังความว่า

<sup>42</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิชย์, 2517). หน้า 12.

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, “พรรคการเมือง” (กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2563).

<sup>44</sup> สมบัติ อารังอัญวงศ์, การเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2549). หน้า 413.

“พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง”<sup>45</sup>

เมื่อพิจารณาจากความหมายของพรรคการเมืองที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้วนั้น จะพบว่าลักษณะของพรรคการเมืองมีลักษณะที่ร่วมกันอยู่ในแต่ละประเด็นความหมายของการเป็นพรรคการเมืองได้ดังนี้

- 1) เป็นการรวมตัว หรือ การรวมกลุ่ม กันของบุคคลขึ้นเป็นสถาบันหรือองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างภายในองค์กรเป็นระบบ และมีลักษณะต่อเนื่องและยาวนาน ไม่ใช่การรวมตัวกันเป็นครั้งคราว
- 2) ต้องเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงหรือมีอุดมการณ์ทางการเมืองที่เหมือนกัน
- 3) มีความมุ่งหมายในการควบคุมและใช้อำนาจบริหารของรัฐบาล โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งและเป็นผู้ได้เสียงข้างมากเพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาล<sup>46</sup>

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า พรรคการเมือง หมายถึง การรวมตัวของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อลงแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังจะเข้าไปใช้หรือร่วมใช้อำนาจการบริหารประเทศเป็นสำคัญ โดยยึดถือความคิด ความเชื่อ และอุดมการณ์ที่มีร่วมกัน เพื่อที่จะสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองในการมุ่งผลักดันให้บรรลุเป้าหมายและเจตนารมณ์นั้นร่วมกัน

### 2.1.3 บทบาทและความสำคัญของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นเสมือนสายสัมพันธ์ระหว่างประชาชนทั่วประเทศที่มีแนวอุดมคติใกล้เคียงกันให้เข้ามารวมอยู่ที่ศูนย์กลางอันหนึ่งคือพรรค จึงเป็นเครื่องผูกพันคนในชาติให้สนใจในผลประโยชน์ใหญ่ร่วมกัน <sup>47</sup> พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นกลไกที่จำเป็นและสำคัญในการที่จะกำหนดทิศทางการเมืองไปในทิศทางใด โดยสามารถอธิบายบทบาทและความสำคัญของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนี้

<sup>45</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

<sup>46</sup> กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536). หน้า 37-44.

<sup>47</sup> สุเทพ อัดถากการ, พรรคการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ, 2518).

### 1) การให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน

โดยพรรคการเมืองย่อมมีอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการในการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีหน้าที่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนตามแนวทางของพรรคการเมืองของตน โดยมีความเชื่อว่าแนวทางดังกล่าวจะเป็นนโยบายในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและประชาชนได้ เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเกิดความเชื่อศรัทธา และเลือกพรรคการเมืองดังกล่าวเข้าไปบริหารประเทศในที่สุด<sup>48</sup>

### 2) การสนับสนุนสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมือง

การสนับสนุนสรรหาบุคคลมาเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและคัดสรรตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งทางการเมือง การที่พรรคการเมืองจะมีความเข้มแข็งหรือไม่ขึ้นอยู่กับการสรรหาบุคคลที่มีคุณภาพเข้ามาเป็นสมาชิก และสามารถทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>49</sup>

### 3) การระดมสรรพกำลังทางการเมือง

การรวบรวมพลังประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มาสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อให้มีโอกาสเป็นรัฐบาล<sup>50</sup> หรือมิฉะนั้นก็เข้าไปทำหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ของประชาชนในสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายค้าน พรรคการเมืองจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนทั่วไป และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้สนับสนุนนโยบายของพรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงต้องมีการสร้างเครือข่ายใช้ในการติดต่อประสานประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งในเมืองและชนบททั่วประเทศเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการสนับสนุนทางการเงิน การประชาสัมพันธ์ การออกเสียงลงคะแนนให้ผู้สมัครของพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาล<sup>51</sup>

<sup>48</sup> ประดิษฐ์ ยมมานันท์, การปฏิรูปพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อาสาฬหาคินแดน, 2559). หน้า 23-26.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520). หน้า 10.

<sup>51</sup> ยมมานันท์, การปฏิรูปพรรคการเมือง. หน้า 23-26.

#### 4) การประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้ง

การประสานประโยชน์อันเกิดจากความขัดแย้งเพื่อนำไปสู่การตกลงโดยวิถีทางประชาธิปไตย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ และปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนสามารถแก้ไขได้ โดยพรรคการเมืองจะทำการรวบรวมปัญหาและความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์มาศึกษาถึงสาเหตุที่ประชาชนหรือกลุ่มที่มีความคิดเห็นแตกต่างสามารถยอมรับและสามารถตกลงกันได้ จากนั้นก็จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง (Party Platform) เพื่อใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อพรรคการเมืองได้เป็นรัฐบาลก็จะไปเสนอการตรากฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้แถลงต่อสาธารณชนไว้ต่อไป<sup>52</sup>

#### 5) การเป็นศูนย์กลางทางการเมืองของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน

โดยปัญหาและความต้องการของสมาชิกพรรคการเมืองโดยทั่วไปอาจจะได้รับการแก้ไขหรือทำให้เกิดผลสำเร็จได้ หากพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรับเรื่องราวและร้องทุกข์โดยการรับฟังข้อมูลต่าง ๆ จากสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไปซึ่งอาจจะมีได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นก็ตาม จากนั้น เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองจะทำหน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์กรณีที่เกิดขึ้น (Case Worker) เพื่อหาทางช่วยเหลือ พรรคการเมืองจึงต้องมีสาขาพรรคการเมืองที่กระจายกันอยู่ทั่วประเทศ<sup>53</sup>

#### 6) การเป็นฝ่ายค้านหรือผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

การเป็นฝ่ายค้านหรือผู้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารประเทศของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่ฝ่ายบริหารจะได้มีความระมัดระวังในการใช้อำนาจ และไม่นำพาประเทศชาติไปสู่การแตกความสามัคคี อันจะเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐบาลเอง ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็จะได้รับฟังรายงานจากฝ่ายค้านหรือพรรคที่มีได้เป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นโอกาสของพรรคการเมืองดังกล่าวในการสร้างคะแนนนิยมกับประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจนอาจทำให้มีโอกาสชนะการเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาลในการเลือกตั้งทั่วไปคราวต่อไปก็ได้<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

## 7) การสร้างผู้นำทางการเมือง

การสร้างผู้นำทางการเมืองนั้น ในแต่ละวงการย่อมมีความต้องการผู้นำที่มีคุณลักษณะและคุณสมบัติที่แตกต่างกันออกไป การสร้างผู้นำทางการเมืองจึงเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองโดยตรง เมื่อสมัครเข้าไปเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดแล้วย่อมได้รับการกล่อมเกล่าทางการเมือง (Political Socialization) ผ่านกลไกการพัฒนาภาวะผู้นำทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพของพรรคการเมือง<sup>55</sup>

กล่าวโดยสรุป บทบาทของพรรคการเมืองที่เป็นตัวกลางระหว่างประชาชนกับรัฐบาลและเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองนี้ จะช่วยให้เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองได้ กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือหรือกลไกของระบบการเมืองที่มีหน้าที่ช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งพรรคการเมืองยังเป็นกลไกสำคัญที่จะกำกับ และตรวจสอบให้รัฐบาลใช้อำนาจทางการเมืองในลักษณะที่สนองตอบต่อประชาชน อีกทั้ง พรรคการเมืองยังมีความสำคัญต่อประชาชนและการปกครองระบอบประชาธิปไตยในลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ พรรคการเมืองช่วยรวบรวมและทำให้ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะต่าง ๆ มีน้ำหนักน่ารับฟังมากขึ้น เพราะพรรคการเมืองจะเสนอแนวนโยบายในการแก้ปัญหาสาธารณะสำคัญ ๆ ดังกล่าวมาให้ประชาชนได้เลือกแนวนโยบายที่ดีที่สุด จึงอาจทำให้ประชาชนมองเห็นประโยชน์และความสำคัญของพรรคการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

### 2.1.4 อุดมการณ์พรรคการเมือง

พรรคการเมืองต่าง ๆ ย่อมมีอุดมการณ์ทางการเมืองประจำพรรคการเมืองของตน อันเป็นหลักการและแนวทางกำหนดนโยบายกับทิศทางของพรรคการเมืองนั้น ๆ โดยปกติพรรคการเมืองจะยึดความคิดเห็นหรือลัทธิทางการเมืองเพื่อเป็นพื้นฐานและมีลัทธิเศรษฐกิจประกอบด้วย นอกจากนั้นยังอาจยึดศาสนา เผ่าพันธุ์ เป็นส่วนประกอบก็มีเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม สมาชิกของพรรคการเมืองอาจไม่เห็นด้วยทุกอย่างกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ เพียงแต่เขาได้พิจารณาเห็นว่า พรรคการเมืองใดมีอุดมการณ์ใกล้เคียงกับตนเองมากที่สุดก็เลือกสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น เพราะฉะนั้นพรรคการเมืองที่จะได้รับความนิยมนอกจากประชาชนส่วนใหญ่แล้วจะต้องมีความสามารถในการขายความคิด ชักชวน โน้มน้าวให้ประชาชนเลื่อมใส ศรัทธา และเห็นพ้องด้วย<sup>56</sup> อย่างไรก็ตาม

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, “พรรคการเมือง,” ใน การเมืองและสังคม (โครงการเสริมความรู้ด้านการเมืองและสังคมในระบบอบประชาธิปไตย) (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520). หน้า 154-155.



บางพรรคการเมืองอาจพยายามหยั่งความรู้สึกนึกคิดของประชาชน และเมื่อทราบว่าประชาชนมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนอุดมการณ์ใดก็เลือกยึดอุดมการณ์นั้นเป็นของพรรคการเมืองต่อไป

อุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ตามยุคสมัยและวิวัฒนาการของโลก พรรคการเมืองที่เฉลียวฉลาดย่อมสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ได้เสมอ แต่อุดมการณ์พื้นฐานจะไม่เปลี่ยนแปลงมากมายนัก เช่น พรรคการเมืองที่ยึดหลักเสรีนิยม เมื่อนำหลักสังคมนิยมมาผสมผสานก็จะเป็นแบบสังคมนิยมกึ่งเสรีนิยมโดยยังเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนอยู่ แต่ขณะเดียวกันก็มุ่งจัดการให้บริการสังคมเรียกว่า รัฐสวัสดิการ เป็นต้น

พรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่มีอุดมการณ์พื้นฐานใกล้เคียงกันก็อาจยุบรวมกันได้เป็นแนวร่วม แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าพรรคการเมืองเล็ก ๆ เหล่านี้จะมีความคิดเห็นสอดคล้องกันทุกเรื่องเพียงแต่เป็นการประนีประนอมผลประโยชน์เข้าหากัน และยอมสละข้อแตกต่างกันกันอย่างไรก็ดี บางครั้งพรรคการเมืองเล็ก ๆ อาจไม่ยุบรวมกัน แต่ร่วมกันเป็นพันธมิตร เพื่อดำเนินการอย่างใด ๆ ในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ การรวมกันเพียงชั่วคราวนี้ เมื่อมีผลประโยชน์ขัดกันรุนแรงไม่อาจประนีประนอมกันได้ พรรคการเมืองเหล่านั้นก็อาจจะแยกจากการเป็นพันธมิตรกัน

รัฐธรรมนูญของบางประเทศได้กำหนดเป็นแนวทางสำหรับพรรคการเมืองทุกพรรคที่จะต้องมียุทธศาสตร์และอุดมคติพื้นฐานอย่างเดียวกัน เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดว่าอุดมคติของสาธารณรัฐ คือ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ โดยหลักการคือ รัฐบาลเป็นของปวงชนโดยปวงชน และเพื่อปวงชน และได้กำหนดว่าพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองจะต้องเคารพหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและหลักการแห่งประชาธิปไตย ส่วนรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้กำหนดหลักการของชาติไว้ว่า เยอรมันเป็นรัฐประชาธิปไตยและพรรคการเมืองที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบประชาธิปไตย เป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>57</sup>

### 2.1.5 โครงสร้างของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองจะต้องอาศัยการจัดองค์กรภายในเพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการจัดโครงสร้างของพรรคการเมือง ซึ่งอาจจำแนกโครงสร้างที่สำคัญของพรรคการเมืองออกได้เป็น 3 ส่วน ที่สำคัญได้ดังนี้

<sup>57</sup> อรรถาการ, พรรคการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตย. หน้า 31-34.

### 2.1.5.1 คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นโครงสร้างของพรรคการเมืองที่มีลักษณะการจัดองค์กรแบบ “คณะกรรมการ” (Caucus) กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่มีสมาชิกไม่มากและไม่สามารถจะเข้าเป็นสมาชิกได้โดยง่าย โดยการเข้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมการนั้นจะต้องผ่านการคัดเลือกเป็นพิเศษ ในลักษณะที่ได้รับเลือกอย่างเป็นทางการ และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจมากของพรรคการเมือง<sup>58</sup>

คณะกรรมการพรรคการเมืองเป็นโครงสร้างของพรรคการเมืองสูงสุดที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการพรรคการเมือง ตลอดจนการตัดสินใจและดำเนินกิจการทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นจะประกอบไปด้วยบุคคลเพื่อรวมกันเป็นคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่สำคัญในพรรคการเมือง เช่น คณะกรรมาธิการพรรคการเมืองระดับชาติของสหรัฐอเมริกาจะประกอบไปด้วยส่วนที่สำคัญ คือ ประธานกรรมาธิการพรรคการเมืองระดับชาติ และสมาชิกคณะกรรมการพรรคการเมือง ซึ่งมีวิธีการคัดเลือกแตกต่างกันไปตามแต่ที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคการเมืองกำหนด โดยพรรคเดโมแครต (Democrat Party) จะประกอบไปด้วยสมาชิกพรรคที่เป็นชายหนึ่งคนและหญิงหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นตัวแทนจากเขตการปกครองทุกรัฐและเขตการปกครองบางแห่ง ส่วนพรรครีพับลิกัน (Republican Party) ประกอบไปด้วยสมาชิกตัวแทนจากเขตการปกครองเอกเช่นเดียวกับพรรคเดโมแครตร่วมกับสมาชิกอื่นซึ่งเป็นประธานกรรมาธิการพรรครีพับลิกันของมลรัฐที่ประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงให้แก่พรรครีพับลิกันในการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งที่ผ่านมา หรือมลรัฐที่มีสมาชิกพรรครีพับลิกันส่วนใหญ่ได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนและวุฒิสมาชิก หรือมลรัฐที่ชนะการเลือกตั้งในตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารพรรคการเมืองอย่างแท้จริงก็คือ ประธานกรรมาธิการพรรคการเมืองระดับชาติ (National Committee) ที่มีหน้าที่สำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งให้แก่ผู้แทนพรรคการเมืองที่สมัครเข้ารับการเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี และรับผิดชอบหน้าที่งานอื่น ๆ ของพรรคการเมือง<sup>59</sup> เช่น การควบคุมคนภายในพรรคการเมือง การสำรวจแนวโน้มเกี่ยวกับความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง และการตรวจตราการลงทะเบียน เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกายังแบ่งย่อยตามระดับต่าง ๆ โดยระดับชาติ นอกจากคณะกรรมาธิการพรรคการเมืองระดับชาติแล้วยังประกอบไปด้วย คณะกรรมาธิการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งวุฒิสมาชิก คณะกรรมาธิการหาเสียงเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทน ในส่วนของระดับมลรัฐนั้น

<sup>58</sup> ราชภัฏชารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. หน้า 56-61.

<sup>59</sup> ไพศาล สุริยะมงคล, พรรคการเมืองในประเทศไทยสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2557). หน้า 23.

ประกอบไปด้วยคณะกรรมการพรรคระดับมลรัฐ คณะกรรมการประจำเขตการเลือกตั้ง คณะกรรมการพรรคการเมืองระดับเคาน์ตี คณะกรรมการพรรคการเมืองระดับนคร และคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการพรรคการเมืองแต่ละระดับนี้ต่างมีอำนาจอิสระในการดำเนินการและมีความผูกพันกับท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นลักษณะของการจัดองค์การของพรรคการเมืองในรูปแบบของคณะกรรมการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว<sup>60</sup>

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับโครงสร้างของพรรคการเมืองในส่วนของโครงสร้างการบริหารพรรคการเมือง และตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคการเมืองไว้ด้วย เช่น หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง หัวหน้าและกรรมการสาขาพรรคการเมือง เป็นต้น<sup>61</sup> ซึ่งโครงสร้างการบริหารพรรคการเมืองเหล่านี้เองจะเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนกิจกรรมของพรรคให้เป็นไปตามประสงค์และเปรียบเสมือนจตุรรมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางของพรรคการเมือง

#### 2.1.5.2 สาขาพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมือง เป็นโครงสร้างของพรรคการเมืองที่มีลักษณะการจัดองค์การพรรคการเมืองในรูปแบบของสาขา (Branch) กล่าวคือ เป็นการกระจายสาขาของพรรคการเมืองออกไปตามภูมิภาค และท้องถิ่นต่าง ๆ ในลักษณะของการแบ่งอำนาจไปยังเมือง อำเภอ หรือท้องถิ่น ในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของพรรคการเมืองจะแยกเป็นอิสระออกจากพรรคการเมืองไม่ได้ มีการจัดลำดับการบังคับบัญชา กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แน่นอน กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง อันแตกต่างจากการจัดองค์การในรูปแบบของคณะกรรมการที่เป็นอิสระสามารถอยู่ได้โดยลำพังต่างหากจากพรรคการเมืองส่วนกลาง โดยหน้าที่หลักของสาขาพรรคการเมืองนั้นก็คือ การจัดกิจกรรมทางการเมือง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

<sup>60</sup> กรมพล ทองธรรมชาติ, พรรคการเมืองต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514 ). หน้า 15-29.

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“มาตรา 15 ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

...

(5) โครงสร้างการบริหารพรรคการเมือง และตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคการเมือง

(6) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เภรัณุกฎพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก กรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง คณะกรรมการ บริหารพรรคการเมือง หัวหน้าและกรรมการสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ...”

การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนโดยทั่วไป รวมไปถึงหน้าที่ด้านสังคมสงเคราะห์ การสรรหาสมาชิกพรรคการเมืองขยายขอบข่ายงานของพรรคการเมือง และการมุ่งรักษาความสัมพันธ์กับมวลชน เป็นต้น

การตั้งสาขาพรรคการเมือง สามารถพบได้ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ โดยพรรคการเมืองในอังกฤษทั้งพรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงาน ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอยู่ตามเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละสาขาพรรคการเมืองก็มีคณะกรรมการและสมาชิกในแต่ละสาขาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนกิจการของพรรคการเมืองในด้านต่าง ๆ ทั้งการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ รวมไปถึงการให้ความรู้ด้านการเมืองและการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชนอีกด้วย โดยลักษณะการตั้งสาขาพรรคที่ยึดเอาเขตเลือกตั้งเป็นเขตของสาขาพรรคก็ยังคงปรากฏอยู่ในประเทศที่เคยตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษมาก่อนด้วย เช่น สิงคโปร์<sup>62</sup>

สำหรับพรรคการเมืองในประเทศไทย ก็ได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เพื่อกระจายอำนาจจากสำนักงานใหญ่พรรคการเมืองไปยังสาขาพรรคในภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน และเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาจะมีการบริหารจัดการสาขาพรรคการเมืองและมีตัวแทนของพรรคการเมืองประจำจังหวัด<sup>63</sup> ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง โดยส่วนใหญ่จะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมือง แต่ก็มีอำนาจหน้าที่บางประการที่ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยตรง คือ หน้าที่ในการจัดการประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง<sup>64</sup>เพื่อที่จะสรุปความคิดเห็นของสมาชิก และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองในระยะเวลาที่ผ่านมารวมถึงการพิจารณาให้สมาชิกพรรคการเมืองในสาขานั้น ๆ เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

<sup>62</sup> ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. หน้า 62-61.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 15 บัญญัติว่า “มาตรา 15 ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

...

(7) การบริหารจัดการสาขาพรรคการเมือง และของตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(8) การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมือง ...”

<sup>64</sup> ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. หน้า 62-63.

### 2.1.5.3 สมาชิกพรรคการเมือง

สมาชิกพรรคการเมืองเป็นส่วนประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งของพรรคการเมือง คือ เป็นผู้ที่มีศรัทธาเข้าร่วมกิจกรรมหรือร่วมดำเนินการต่าง ๆ ของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ โดยส่วนใหญ่แล้วการจะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องมีการแสดงเจตจำนงอย่างชัดแจ้งผ่านการสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองและได้รับการยอมรับจากพรรคการเมืองนั้น ๆ ให้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคการเมืองต่อไป ลักษณะของสมาชิกพรรคการเมืองในที่นี้จึงแตกต่างกับผู้สนับสนุนพรรคการเมือง เนื่องจากผู้สนับสนุนพรรคการเมืองนั้น แม้จะเป็นผู้ที่เห็นด้วยกับนโยบายและสนับสนุนพรรคการเมืองเฉกเช่นเดียวกับผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง แต่ผู้สนับสนุนพรรคการเมืองไม่ได้มีการสมัครและได้รับการยอมรับให้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการเช่นเดียวกับผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงทำให้สมาชิกพรรคการเมืองและผู้สนับสนุนพรรคการเมืองมีสิทธิ หน้าที่ และความสัมพันธ์ต่อพรรคการเมืองแตกต่างกัน<sup>65</sup>

สำหรับการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น อาจจำแนกได้เป็นสองลักษณะ คือ การเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างไม่มีเงื่อนไขและการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างมีเงื่อนไข ซึ่งมีความแตกต่างกัน คือ การเข้าร่วมอย่างไม่มีเงื่อนไขนั้น ผู้ที่ประสงค์จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองสามารถเข้าร่วมได้อย่างอิสระ โดยไม่มีกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ แต่สมาชิกพรรคประเภทนี้จะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคตามที่พรรคการเมืองกำหนดให้เท่านั้น ส่วนการเข้าร่วมอย่างมีเงื่อนไขนั้น จะมีกฎเกณฑ์ ระเบียบ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดเกี่ยวกับการรับสมาชิกไว้ โดยมีขั้นตอนที่สำคัญ คือ ผู้ที่มีความประสงค์จะเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและมีคุณสมบัติตามที่พรรคการเมืองกำหนดต้องแสดงความจำนงโดยยื่นคำร้องขอเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และพรรคการเมืองนั้น ๆ ตัดสินใจรับผู้นั้นเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง จึงจะถือว่าได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว รวมถึงต้องมีการยอมรับระเบียบเงื่อนไขต่าง ๆ ของพรรคการเมืองและมีการจ่ายค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่พรรคการเมืองกำหนดด้วย เป็นต้น<sup>66</sup>

บทบาทหน้าที่และความสำคัญของสมาชิกพรรคการเมือง แตกต่างกันไปตามกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ตลอดจนลักษณะทางการเมืองของแต่ละประเทศ เช่น สมาชิกพรรคการเมืองของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา ทั้งพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน มีบทบาทที่สำคัญในการเข้าร่วมหยั่งเสียงเลือกตั้งขั้นต้น (Primaries) เพื่อคัดเลือกผู้ที่จะเป็นตัวแทน

<sup>65</sup> ibid.

<sup>66</sup> ibid.

ในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทน วุฒิสมาชิก ตลอดจนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี เช่นเดียวกับบทบาทที่สำคัญของสมาชิกพรรคการเมืองของพรรคการเมืองในเยอรมัน กฎหมายเลือกตั้งของเยอรมันกำหนดไว้ว่า พรรคการเมืองจะส่งบุคคลใดเข้าสมัครรับเลือกตั้ง และขั้นตอนการจัดทำบัญชีรายชื่อของบุคคลที่พรรคการเมืองส่งเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกพรรค หรือที่ประชุมของตัวแทนสมาชิกของพรรค<sup>67</sup> เป็นต้น

โครงสร้างของพรรคการเมืองจะสะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองนั้นๆ จะมีความมั่นคงหรือความยั่งยืนหรือไม่ อีกทั้งจะสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้นก็ต้องขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง ส่วนโครงสร้างพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ก็ได้มีความแตกต่างจากฉบับก่อน ๆ ในเรื่องของการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยได้เพิ่มจำนวนสมาชิกของผู้ร่วมจัดตั้งมากขึ้นกว่าเดิมเป็นร้อยเท่า รวมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกพรรคได้อย่างชัดเจน บนหลักอำนาจสูงสุดเป็นของสมาชิกมีใจของหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองเท่านั้น

### 2.1.6 ความเป็นสถาบันทางการเมือง

ทฤษฎีความเป็นสถาบันทางการเมือง Samuel P. Huntington เห็นว่า พรรคการเมืองจะมีความเป็นสถาบันทางการเมืองได้จะต้องลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

- 1) มีความสามารถในการปรับตัว ซึ่งมีลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ การดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนาน มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำที่ไม่ขัดแย้งไม่ทำให้พรรคพังทลายและมีการกิจที่ทำได้อย่างต่อเนื่อง
- 2) มีความสลับซับซ้อนอย่างเป็นระบบ ซึ่งหมายถึง การมีโครงสร้างองค์กรที่มีการจำแนกแยกแยะและมีบุคคลกรที่ชำนาญงานเข้าทำหน้าที่อย่างประสานงานกัน
- 3) ความเป็นตัวของตัวเอง หรือมีอำนาจของตัวเอง ที่สามารถตัดสินใจในเรื่องราวต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ไม่ใช่ถูกรอบงำหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือสถาบันภายนอกอื่น ๆ
- 4) ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของกลุ่มหรือมวลสมาชิก ซึ่งมีได้หมายความว่ามีความคิดเห็นที่แตกต่างกันไม่ได้ แต่ถ้าหากมีความเห็นที่แตกต่างกันก็สามารถหาข้อสรุปร่วมกัน

<sup>67</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ, , การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร สถาบันนโยบายการศึกษา, 2542). หน้า 21-29.

สามารถหาข้อยุติและดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างแข็งขันในวิธีการและเป้าหมายร่วมกันโดยไม่ทะเลาะกันถึงขนาดทำให้พรรคแตกแยก<sup>68</sup>

การพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง กล่าวคือ กระบวนการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันพรรคการเมือง ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ

1) การที่พรรคการเมืองแบ่งฝักฝ่าย เป็นขั้นแรกของการพัฒนาการของพรรคการเมือง กล่าวคือ เมื่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองเองอยู่ในระดับต่ำ พรรคการเมืองยังคงมีความสำคัญน้อยต่อการเลือกตั้ง บทบาททางการเมืองลักษณะเป็นกลุ่มบุคคลจำนวนน้อยที่ยึดติดกับตัวผู้นำ ก่อให้เกิดผู้นำเผด็จการและนำมาซึ่งการรัฐประหารเกิดการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองโดยใช้ความรุนแรง<sup>69</sup>

2) การที่พรรคการเมืองแบ่งเป็นขั้วทางการเมือง เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง กล่าวคือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนขยายตัวขึ้น กลุ่มพลังทางสังคมเริ่มมีบทบาททางการเมือง พรรคการเมืองเริ่มสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นระบบกับกลุ่มพลังทางสังคม หรือกลุ่มฝักฝ่ายทางการเมืองที่เคยมีมารวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองใหญ่ส่งผลให้พรรคการเมืองขยายตัวออกไป การจับขั้วทางการเมือง เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในวิวัฒนาการของระบบทางการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อการเมืองสามารถผ่านยุคของผู้นำอำนาจเผด็จการ หรือผ่านกลุ่มฝักฝ่ายนักการเมืองมาแล้ว พรรคที่มีแนวความคิด อุดมการณ์ หรือผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน จะจับขั้วกันเป็นพันธมิตร หรือยุบตัวรวมกัน ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่มีพรรคใหญ่ พรรคเล็ก ชัดเจน<sup>70</sup>

3) การที่พรรคการเมืองมีการขยายตัวเป็นขั้นตอนที่เกิดพรรคการเมืองบางพรรคที่เข้มแข็งสามารถที่จะสร้างการยอมรับจากประชาชนในวงกว้างได้โดยอาศัยกลไกและระบบภายในพรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ ผู้นำทางการเมืองมีความมุ่งมั่นและสำนึกที่จะสร้างพรรคให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อนำไปสู่ชัยชนะทางการเมือง พรรคการเมืองเริ่มมีการขยายตัวทางด้านองค์กร สำนักงาน สมาชิก และสาขาพรรคมากขึ้นเรื่อย ๆ ตลอดจนมีผู้สนับสนุนมากขึ้นด้วย

<sup>68</sup> S. P. & Nelson Huntington, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. (Cambridge: Harvard University Press, 1976). pp. 73-75.

<sup>69</sup> *ibid.*

<sup>70</sup> *ibid.*

การขยายตัวทางการเมืองนี้เป็นห้วงเวลาที่พรรคการเมืองที่เข้มแข็งปรากฏตัวต่อสังคมมวลชนอย่างกว้างขวาง<sup>71</sup>

4) การพัฒนาเป็นพรรคการเมืองที่มีคุณภาพ หรือการที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบัน เมื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองขยายตัวอย่างกว้างขวางส่งผลให้ระบบการเมืองพัฒนา บรรดากลุ่มการเมืองถูกกำหนดให้เข้ามาแข่งขันทางการเมืองตามกติกาที่ระบบการเมืองกำหนดไว้ สภาพการพัฒนาของระบบการเมืองนี้ส่งผลให้พรรคการเมืองพัฒนาความเป็นสถาบันของตนเองขึ้นมา<sup>72</sup>

### 2.1.7 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง

ในระบบกฎหมายสมัยใหม่ต่างให้การยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสภาพบุคคล คือ เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่และสามารถมีสิทธิทั้งหลายได้ ซึ่งนอกจากกฎหมายจะรับรองให้บุคคลธรรมดาสามารถมีสิทธิดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังให้การยอมรับในทางข้อเท็จจริงว่าคณะบุคคล องค์กร และสถาบันต่าง ๆ ที่มีฐานะเป็นหน่วยในสังคมและมีกิจกรรมในสังคมสามารถมีสิทธิได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวอาจจะไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จไปได้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องรวมเข้าเป็นหมู่คณะเพื่อทำกิจการเหล่านั้นร่วมกัน การนั้น ๆ จึงจะสำเร็จลงไปได้ ซึ่งคณะบุคคลที่เข้ากันเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ มักจะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์กร หรือสมาคม และเหตุนี้เองกฎหมายจึงรับรองให้องค์กร สถาบัน และคณะบุคคลบางประเภทที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดมีสภาพบุคคลตามกฎหมายได้ โดยองค์กร สถาบัน หรือคณะบุคคลที่กฎหมายรับรองให้มีสภาพบุคคลขึ้นแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา นี้ เรียกว่า “นิติบุคคล” โดยให้ถือว่ามิสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและมีความเป็นอยู่แยกเป็นอิสระเอกเทศจากบุคคลธรรมดา ดังนั้น นิติบุคคลจึงทรงสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งมีสิทธิทั้งหลายได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา<sup>73</sup>

#### 2.1.7.1 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงความหมายของพรรคการเมืองแล้วพบว่าองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมืองคือ “การรวมกลุ่ม” กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของ

<sup>71</sup> ibid.

<sup>72</sup> ibid.

<sup>73</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550). หน้า 185.



ประชาชนเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง<sup>74</sup>เพื่อที่จะนำมาสู่สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมือง โดยจะเริ่มต้นในระบบกฎหมายต่างประเทศจากสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกเนื่องด้วยเป็นประเทศที่เป็นต้นกำเนิดการปกครองแบบรัฐสภาซึ่งการปกครองแบบรัฐสภาเป็นแหล่งกำเนิดพรรคการเมืองที่สำคัญ จากนั้นจะได้อธิบายแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นประเทศที่จัดตั้งระบอบการเมืองการปกครองขึ้นมาใหม่และมี “รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร” และสุดท้ายคือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีทั้งสามประเทศมีความเหมือนและความแตกต่างเกี่ยวกับแนวคิดของพรรคการเมืองแต่จุดร่วมที่เหมือนกันคือพรรคการเมืองเกิดจากธรรมชาติของการรวมกลุ่มของบุคคล

### 1) สหราชอาณาจักร

สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายสหราชอาณาจักรที่สามารถสรุปในฐานะของ “พรรคการเมืองในสหราชอาณาจักรทุกพรรค” นั้นมีลักษณะเป็น “Private association” เป็นสมาคมที่เป็นองค์การเอกชน เมื่อพรรคการเมืองเป็นองค์การเอกชนก็ย่อมไม่ใช่องค์กรของรัฐ เพราะการเกิดขึ้นของพรรคการเมืองเป็นการ “ตกลงกัน” ของบุคคลไม่ใช่การจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจรัฐอย่างการจัดตั้งนิติบุคคลมหาชน ส่วนประเด็นว่าพรรคการเมืองจะมีสถานะทางกฎหมายเป็น “นิติบุคคล” หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละพรรคการเมืองว่าต้องการจดทะเบียนพรรคการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพบุคคลของนิติบุคคลหรือไม่ ซึ่งหากมีพรรคการเมืองใดไปจดทะเบียน พรรคการเมืองนั้นย่อมเป็น “นิติบุคคลเอกชน”<sup>75</sup>

### 2) สหรัฐอเมริกา

แม้พรรคการเมืองจะไม่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่เมื่อพรรคการเมืองคือ การรวมกลุ่มของคน จึงย่อมเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ซึ่งไม่ได้ปรากฏที่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาโดยตรง แต่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 1 เป็นเรื่องของ “เสรีภาพในการแสดงออก” (Freedom of Expression) โดยเสรีภาพในการรวมกลุ่มหรือ “เสรีภาพในการสมาคม” (Freedom of Association) เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงออก พรรคการเมืองจึงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแม้จะไม่ได้ระบุคำว่าพรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยมองว่าพรรคการเมืองเป็นองค์การเอกชน

<sup>74</sup> ณรงค์เดช สุโรษิต, บทนิยามพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2561). หน้า 5.

<sup>75</sup> วันรัฐ งามนิยม, "สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทน : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ" (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560). หน้า 170.

(Private Organizations)<sup>76</sup> แต่ในระดับมลรัฐนั้นกลับเป็นไปในทิศทางตรงกันข้ามระบบกฎหมายของมลรัฐหลายมลรัฐรับรองการมีอยู่ของพรรคการเมือง

เดิมนั้นพรรคการเมืองเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐพรรคการเมืองสามารถบริหารกิจกรรมพรรคการเมืองได้อย่างอิสระทั้งการควบคุมสมาชิกพรรคการเมืองเสนอผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ของรัฐการจัดนโยบายและงบประมาณหาเสียงโดยพรรคการเมืองถูกวางตำแหน่งจากทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติว่าเป็นองค์กรเอกชนแต่ต่อมาเริ่มเห็นว่าพรรคการเมืองมีความสำคัญมากเพราะมีอำนาจผลักดันนโยบายของรัฐได้ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารเองหรือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงเริ่มที่จะคำนึงถึงการควบคุมดูแลกิจกรรมพรรคการเมือง (Regulate) ที่เด่นชัดมากที่สุดคือการตรากฎหมายเข้ามาควบคุมดูแลกิจกรรมพรรคการเมือง ระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาไม่ได้ตรากฎหมายกลางว่าด้วยพรรคการเมือง แต่ตรากฎหมายควบคุมดูแลพรรคการเมืองเป็นเรื่อง ๆ พรรคการเมืองเป็นองค์กรเอกชนที่กิจกรรมของพรรคการเมืองย่อมถูกควบคุมดูแลได้หากเป็นเรื่องค่อนข้างไปทางมหาชนหมายความว่าต้องพิจารณาจากแต่ละกิจกรรมไม่ใช่ว่าเมื่อพรรคการเมืองเป็นองค์กรเอกชนแล้วทุกกิจกรรมที่เป็นเรื่องพรรคการเมืองจะเป็นกิจกรรมของเอกชนเสียทั้งหมด<sup>77</sup>

### 3) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สถานะของพรรคการเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันแบ่งออกเป็นสองแนวคิด ประการแรก ความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมืองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจัดเป็น “นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน” เนื่องจากมีรูปแบบการจัดตั้งเป็นแบบสมาคม และแม้ว่าพรรคการเมืองจะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้แก่การจัดองค์การภายในพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย การจัดตั้งพรรคการเมืองรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองเรื่องนี้ไว้ในระดับสูงโดยพรรคการเมือง ก่อตั้งขึ้นได้โดยเสรีหมายความว่ารัฐไม่อาจที่จะตรากฎหมายบังคับให้ต้องมีการจดทะเบียนพรรคการเมืองรัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองนั้นเป็นกฎหมายที่วางหลักการพื้นฐานของพรรคการเมืองเยอรมัน เช่น การกำหนดมาตรฐานของการจัดโครงสร้างองค์การของพรรคการเมืองสิทธิของสมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองใหญ่ของเยอรมนีได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพรรคการเมืองตามประมวล

<sup>76</sup> Robert J. Huckshorn, *Political Parties in America*, 2 ed. (Calif Brooks Cole Pub. Co., 1984). pp.79-80

<sup>77</sup> Ibid.

กฎหมายแพ่งเพื่อให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลสำหรับประโยชน์ต่อการถือครองทรัพย์สินในนามของพรรคการเมือง<sup>78</sup>

ประการที่สอง มีข้อโต้แย้งว่าพรรคการเมืองแม้ในขณะที่ถูกจัดตั้งจะมีสถานะตามกฎหมายเอกชนและมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานให้สถานะตามรัฐธรรมนูญแก่พรรคการเมืองพรรคการเมืองจึงมีส่วนร่วมในการก่อตั้งของเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สามารถจัดตั้งได้ อย่างอิสระ องค์กรภายในต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงมีบทบาทโดดเด่นในด้านประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยที่ได้รับ ความนิยมในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันในการตัดสินใจของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐได้อธิบายถึงพรรคการเมืองว่าเป็น “องค์ประกอบเชิงบูรณาการของโครงสร้างรัฐธรรมนูญและชีวิตทางการเมืองที่จัดตามรัฐธรรมนูญ”<sup>79</sup> ประกอบกับบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรปได้ให้การยอมรับว่าพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน โดยเหตุผลว่า เมื่อสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกจากเจตจำนงของประชาชนแล้วย่อมมีอำนาจในการบริหารประเทศ และใช้อำนาจรัฐเพื่อการบริหารงานซึ่งหากจะพิจารณาว่าเป็นหลักกฎหมายเอกชนก็อาจจะไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองย่อมจะได้รับอำนาจในภายหลังที่มีการเลือกตั้ง ย่อมมีอำนาจในการบริหารประเทศ สถานะของพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจึงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนแบบพิเศษ<sup>80</sup>

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า พรรคการเมืองจัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เนื่องจากพรรคการเมืองมีรูปแบบการจัดตั้งเป็นแบบสมาคม และแม้ว่าพรรคการเมืองจะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พรรคการเมืองแม้ในขณะที่ถูกจัดตั้งจะมีสถานะตามกฎหมายเอกชนและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้สถานะแก่พรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สามารถจัดตั้งได้โดยอิสระ และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐแต่ประการใด ดังนั้น พรรคการเมืองจึงสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ตราบท่าที่กฎหมายไม่ได้ห้าม และการกระทำนั้น ๆ จะต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้องและไม่เป็นสิ่งที่ไม่ผิดกฎหมาย

<sup>78</sup> Stephen Padgett, *Introduction: Party Democracy in the New Germany, Parties and Party Systems in the New Germany* (Aldershot, England Dartmouth, 1993). p.8.

<sup>79</sup> Political Party The Federal Returning Officer, "Political Party," <https://www.bundeswahlleiter.de/en/parteien.htm>

<sup>80</sup> "German Political," <https://www.expatrio.com/living-germany/facts-about-germany/german-political>

#### 4) ประเทศญี่ปุ่น

พรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่นจัดตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 21<sup>81</sup> โดยกำหนดว่าพรรคการเมืองถือเป็นสมาคมเป็นประเภทหนึ่ง โดยมีเจตนาที่จะมีอิทธิพลทางการเมือง ดังนั้น พรรคการเมืองจึงจัดเป็นองค์กรทางการเมืองที่จัดขึ้นโดยบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกันจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสมาคมโดยจัดเป็นกฎหมายเอกชน

#### 2.1.7.2 สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย

เมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะการเมืองการปกครองของประเทศไทยนั้น มีลักษณะไปในแนวทางของประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา กล่าวคือ การเมืองการปกครองของประเทศไทยนั้นรัฐสภาซึ่งมีอำนาจตรากฎหมายเป็นองค์กรกลุ่มที่ประกอบไปด้วยสมาชิกของรัฐสภา หมายความว่า การจะมีมติที่จะผ่านร่างกฎหมายในแต่ละฉบับ “ต้องผ่านการประชุมและมีมติ” ซึ่งใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาย่อมที่จะมี “การรวมกลุ่ม” กันโดยเป็นไปตามธรรมชาติของการทำงานแบบองค์กรกลุ่มเป็นไปเพื่อเพิ่มอำนาจในการผ่านร่างกฎหมายหรือคัดค้านร่างกฎหมายตามที่กลุ่มของตนเห็นสอดคล้องต้องกันโดยพรรคการเมืองไทยนั้นคือ “สมาคมการเมือง” หมายความว่า พรรคการเมืองเป็นสมาคมชนิดหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองเมื่ออิงจากฐานความคิดของ “สมาคม” แล้วลักษณะสำคัญของสมาคมคือ “การตกลงกันเพื่อเข้าร่วมกลุ่มโดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน”<sup>82</sup> ซึ่งก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยได้ถูกจัดความหมายว่าเป็นสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง ทั้งในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันต่างก็มีแนวคิดว่าพรรคการเมืองมีพื้นฐานจากสมาคม

ต่อมาแนวคิดของการ “ควบคุมดูแลพรรคการเมือง” (Regulate) มีมากขึ้น ซึ่งปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยนับจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492 นั้นการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องไม่ขัดกับกรอบหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้วางเอาไว้ ตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับแรกจนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองต่างก็เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>81</sup> Constitution Of Japan 1947 Article 21 [Communicative Rights] (1) Freedom of assembly and association as well as speech, press, and all other forms of expression are guaranteed. (2) No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated

<sup>82</sup> ปรีดี พนมยงค์, ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553). หน้า 206.

พรรคการเมืองที่บังคับให้การรวมกลุ่มที่มีลักษณะอย่างพรรคการเมืองมาจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองและเมื่อเป็นพรรคการเมืองที่จดทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวแล้วย่อมจะมีการควบคุมดูแลพรรคการเมือง โดยกฎหมายกำหนดลักษณะของพรรคการเมืองนั้นย่อมเกิดความแน่นอนชัดเจนว่าการรวมกลุ่มใดบ้างที่เป็นพรรคการเมืองและจุดตัดใดที่ระบบกฎหมายรับรองว่าการรวมกลุ่มนั้นเป็นพรรคการเมืองซึ่งส่งผลต่อนิติสัมพันธ์อันเกี่ยวเนื่องกับพรรคการเมืองเมื่อระบบกฎหมายไทยบังคับให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียน พรรคการเมืองจึงเป็นนิติบุคคล ซึ่งย่อมมีสภาพบุคคลเมื่อ พรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลซึ่งเป็นลักษณะขององค์การเอกชนการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองและได้สภาพบุคคลเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวย่อมเป็น “นิติบุคคลเอกชน” เมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน นิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมืองนั้นโดยหลักย่อมเป็นกฎหมายเอกชน เว้นแต่เป็นความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองในทางการเมืองการปกครองที่จะเป็นแดนกฎหมายมหาชน เช่น การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ดังนั้น เมื่อระบบกฎหมายไทยบังคับให้พรรคการเมืองทุกพรรคผ่านกระบวนการจดทะเบียนพรรคการเมือง การจดทะเบียนนี้ทำให้พรรคการเมืองมีสภาพบุคคลเป็นนิติบุคคลและเมื่อพิจารณาถึงความหมายและองค์ประกอบของพรรคการเมืองนั้นจะพบว่า องค์ประกอบที่เป็นรากฐานสำคัญของพรรคการเมือง คือ “การรวมกลุ่มของบุคคล” ลักษณะสำคัญนี้เองประกอบกับการเป็นนิติบุคคลทำให้พรรคการเมืองเป็น “นิติบุคคลเอกชน” ซึ่งผลของการที่นิติบุคคลเอกชนนั้นส่งผลต่อนิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมืองในการอธิบายเชิงปฏิเสธย่อมกล่าวได้ว่า “พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลมหาชน” เพราะไม่ได้ถูกจัดตั้งจากการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองไม่ใช่องค์กรของรัฐ แต่เป็นองค์กรเอกชนที่มีสภาพบุคคลเป็นนิติบุคคลเอกชนนั่นเอง ดังนั้น การใช้และการตีความนิติสัมพันธ์อันเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองย่อมต้องพิจารณาลักษณะของความเป็นนิติบุคคลเอกชนของพรรคการเมือง<sup>83</sup>

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเงินพรรคการเมือง

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการเล่นการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในยุคปัจจุบันมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก ในระหว่างที่มีการเลือกตั้งบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองที่ผู้สมัครเหล่านั้นสังกัด ต่างก็พยายามโน้มน้าวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเกือบทั้งสิ้น เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็จำเป็นจะต้องรักษาฐานคะแนนเสียงของตน

<sup>83</sup> งามนิยม, "สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทน : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ."

เอาไว้ ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงจำเป็นต้องพยายามแสวงหารายได้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะมีแนวโน้มว่ายังมีทุนมากเท่าไร โอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งก็มีมากขึ้นไปด้วย อย่างไรก็ตาม การปล่อยให้พรรคการเมืองและนักการเมืองแสวงหารายได้ และใช้จ่ายอย่างเสรี ปราศจากการควบคุมอย่างจริงจัง อาจก่อให้เกิดภาพพจน์ในทางลบต่อนักการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามมาได้ด้วย<sup>84</sup>

## 2.2.1 แหล่งรายได้ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองเป็นสถาบันตามกฎหมายที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล พรรคการเมืองมีภาระหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อให้กิจกรรมทั้งหลายนั้นบรรลุเป้าหมาย พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเพื่อที่จะสามารถดำเนินกิจกรรมให้ลุล่วงตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งแหล่งรายได้ของพรรคการเมืองมี ดังต่อไปนี้

### 2.2.1.1 ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสมาชิกพรรคการเมือง

พรรคการเมืองสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมในการรับสมาชิกใหม่หรือสมาชิกปัจจุบันไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองได้<sup>85</sup> โดยเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรค

<sup>84</sup> วิษณุ วัลบุญและคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540). หน้า 1-2.

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 15 บัญญัติว่า

“มาตรา 15 ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง
- (2) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง
- (3) คำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมือง
- (4) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งต้องอยู่ในราชอาณาจักร
- (5) โครงสร้างบริหารพรรคการเมืองและตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคการเมือง
- (6) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง การดำรงตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่ง และหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมืองหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่พรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก กรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าและกรรมการสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด
- (7) การบริหารจัดการสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด
- (8) การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมือง
- (9) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก การรับเข้าเป็นสมาชิก และการพ้นจากการเป็นสมาชิก
- (10) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ความรับผิดชอบของสมาชิกต่อพรรคการเมือง และความรับผิดชอบของพรรคการเมืองต่อสมาชิก

การเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละ 100 บาท และเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (15) และวรรคสี่ เมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองให้ออกไปเสรีรับเงิน ตามแบบ พ.ก. 9 การรับเงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองบันทึกบัญชีรายวันแสดง รายได้หรือรายรับ ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่รายการนั้นเกิดขึ้น และให้แสดงในงบการเงินประจำปีของพรรคการเมืองให้ครบถ้วนและถูกต้อง ตามข้อ 36 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563<sup>86</sup> ซึ่งหากพรรคการเมืองมีสมาชิกจำนวนมาก รายได้ส่วนนี้ก็จะแหล่งรายได้ที่สำคัญ แต่ในความเป็นจริง พรรคการเมืองไม่มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมสมาชิกเป็นกอบเป็นกำนัก ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองของไทยยังไม่ค่อยมีฐานมาจากสมาชิกพรรคเท่าใดนัก การก่อตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การบริหารพรรคการเมืองยังเป็นเรื่องของคนในพรรคไม่กี่คน การแสวงหาสมาชิกพรรคนั้นไม่เพียงแต่พรรคการเมืองจะไม่ได้เงินจากการเป็นสมาชิกแล้ว แต่ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองต้อง

(11) มาตรฐานทางจริยธรรมของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิก โดยมาตรฐานทางจริยธรรมของกรรมการบริหารพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องเทียบเคียงได้กับมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(12) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ และการคัดเลือกบุคคลซึ่งพรรคการเมืองเห็นสมควรจะเสนอให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกำหนดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วยอย่างกว้างขวาง

(13) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วยอย่างกว้างขวาง

(14) วิธีการบริหารเงินและทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและให้สมาชิกตรวจสอบได้โดยสะดวก

(15) รายได้พรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท

(16) การเลิกพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

การพิจารณาเพื่อออกข้อบังคับตาม (6) (8) (10) (11) (12) (13) (14) (15) และ (16) ให้สมาชิกมีส่วนร่วมพิจารณาอย่างกว้างขวาง

การกำหนดข้อบังคับในลักษณะที่เป็นการให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุมครอบงำ หรือขึ้นนำกิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจะกระทำมิได้

พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการจัดเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองตาม (15) ให้สำนักงานประสานกับธนาคาร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”

<sup>86</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2564).

จ่ายเงินเป็นค่าสินจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อสมาชิกพรรคด้วยซ้ำ การที่หวังว่าจะได้เงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคจึงค่อนข้างที่จะเลื่อนลอย<sup>87</sup>

จากการศึกษาในเรื่องค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองในต่างประเทศพบว่า พรรคการเมืองในต่างประเทศก็มีการเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นรายได้ของพรรคการเมืองที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง เช่น ในสหราชอาณาจักร พรรค Labour เก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นจำนวน 46.56 ปอนด์<sup>88</sup>ต่อปี (ประมาณ 2,000 บาท) และพรรค Conservative เก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นจำนวน 25 ปอนด์ ต่อปี (ประมาณ 1,100 บาท)<sup>89</sup> ในประเทศฝรั่งเศส เช่น พรรค Socialiste เก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นจำนวน 20 ยูโร<sup>90</sup>ต่อปี (ประมาณ 800 บาท) และพรรค Les Républicains เก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นจำนวน 30 ยูโร ต่อปี (ประมาณ 1,100 บาท)<sup>91</sup> ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสมาชิกพรรคการเมืองในต่างประเทศจำนวนเงินที่เก็บนั้นไม่ได้แตกต่างไปจากประเทศไทย และยิ่งไปกว่านั้นในสหรัฐอเมริกาไม่มีการเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง<sup>92</sup> แสดงให้เห็นได้ว่าไม่มีพรรคการเมืองใดที่สามารถจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้โดยใช้เงินที่เก็บจากค่าธรรมเนียมของพรรคมาเป็นรายได้หลักของพรรคการเมือง แต่อาจจะต้องใช้วิธีการอื่น ๆ ให้ได้มาซึ่งเงินในการที่จะนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

### 2.2.1.2 เงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ถ้าพึ่งเพียงแต่เงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกย่อมไม่เพียงพอ ผู้รับสมัครเลือกตั้งและพรรคการเมืองจึงต้องชวนชวนเงินจากแหล่งสนับสนุนอื่น โดยเฉพาะจากกลุ่มนายทุน หรือนักธุรกิจจากภาคเอกชน สภาวการณ์เช่นนี้ทำให้กลุ่มนายทุนที่ให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง จึงมีการ

<sup>87</sup> อุดม รัฐอมฤต, การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547). หน้า 16-17.

<sup>88</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 ปอนด์ ต่อเงินบาท อยู่ที่ 44.11 บาท

<sup>89</sup> Donna Ferguson, "Want to Get Involved in Party Politics? It Costs Less Than You Think, (2020) Available from Want to Get Involved in Party Politics? It Costs Less Than You Think | Consumer Affairs | the Guardian ".

<sup>90</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 ยูโร ต่อเงินบาท อยู่ที่ 37.04 บาท

<sup>91</sup> Oliver Rowland, "Political Parties in France ".

<sup>92</sup> Eesy Voter Guide, "How to Choose a Political Party," (2019).



กำหนดหลักเกณฑ์ทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองเพื่อตอบสนองหลักโปร่งใส และหลักจริยธรรมทางการเมือง<sup>93</sup> โดยแนวทางการสนับสนุนพรรคการเมืองมีสองประการ คือ การรับบริจาคและการให้รัฐสนับสนุน

ถ้าจะให้พรรคการเมืองหาเงินบริจาคเพียงอย่างเดียวคงเป็นปัญหาเนื่องจากผู้บริจากรายใหญ่ก็มีอิทธิพลมากเกินไป จะต้องทำอะไรให้พรรคการเมืองเป็นอิสระจากผู้บริจาคมากขึ้น เพราะฉะนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือโดยให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง แต่รัฐจะต้องมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองให้ชัดเจนและหาวิธีการอันเหมาะสมในการอุดหนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองด้วย อาจจะเป็นไปในลักษณะการให้เงินอุดหนุนเพียงบางส่วนก็ได้

ในการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันหลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง ประกันหลักความเท่าเทียมกันในการเข้ามาแข่งขันกันให้มากขึ้น และทำให้ลดอิทธิพลของผู้บริจาคให้น้อยลง และที่แน่นอนที่สุดหากพรรคการเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งสองทาง คือ ทั้งการรับบริจาคและการอุดหนุนเงินโดยรัฐ พรรคการเมืองคงไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ได้และไม่สามารถที่จะพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้ต่อไป

## 2.2.2 หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้

การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง โดยเฉพาะเรื่องเงินของพรรคการเมืองจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยตามหลักความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญในระบบพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง ความโปร่งใสทางการเมือง (political Transparency) กล่าวคือ เป็นความสามารถของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่จะต้องเข้าถึงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เอกสาร และข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการตัดสินใจที่จะดำเนินนโยบายสาธารณะ การใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลและราชการ ตลอดจนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และในระบบราชการ อีกทั้ง ความหมายในเชิงการเมืองยังมีความหมายที่ลึกกว่าแค่เพียงการมองเห็นการทำงานของรัฐบาล และราชการ แต่ยังรวมถึงการที่ประชาชนสามารถเข้าใจ มีส่วนร่วม และควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อีกด้วย<sup>94</sup> และอีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทางการเมือง หมายถึง การทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการทางการเมือง ที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งเป็นการ

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Kurian George, *The Encyclopedia of Political Science* (Washington: CQ Press, 2011), p. 12.

ทุจริตที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะในระดับนโยบาย<sup>95</sup> รวมถึงการใช้อำนาจของรัฐบาลทำให้สามารถกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในการผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของตนเอง ธุรกิจของรัฐมนตรีหรือพวกพ้อง ทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ การคอร์รัปชัน มักจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง และข้าราชการเสมอ โดยข้าราชการมักเป็นกลไกและเป็นเครื่องมือในการคอร์รัปชันของนักการเมือง โดยนักการเมืองจะทำหน้าที่มุ่งสนองตอบต่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งโดยมากจะเป็นกลุ่มธุรกิจ ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินกับพรรคการเมือง ทั้งนี้ ประกอบกับกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสามัญ และระบบให้คุณให้โทษล้วนเป็นกลไกที่นักการเมืองสามารถควบคุมข้าราชการให้อยู่ภายใต้อำนาจของตนได้ และส่งผลให้เกิดการร่วมมือกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์<sup>96</sup> ดังนั้น จึงต้องมีการสร้างความโปร่งใสให้กับระบบการเงินของพรรคการเมืองอันจะนำไปสู่ความน่าเชื่อถือและการเป็นองค์การทางการเมืองที่จะเป็นตัวกลางในการเชื่อมระหว่างประชาชนและรัฐบาลต่อไป

### 2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับพรรคการเมือง

ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมืองเริ่มมีการศึกษาตั้งแต่ยุคแรกของการศึกษาการเมือง โดยร่องรอยความคิดนี้เห็นได้จากแนวคิดของอริสโตเติลที่อธิบายว่า บุคคลที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจเหนือกว่าย่อมมีโอกาสเข้าสู่อำนาจการเมืองได้ง่ายกว่าบุคคลอื่น ซึ่งสอดคล้องกับความคิดของ Herbert E. Alexander ที่กล่าวว่าบทบาทของเงินอยู่ในฐานะเครื่องมือที่ใช้แลกเปลี่ยนสินค้าและถูกใช้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการสนับสนุนจากบุคคลจนทำให้ได้อำนาจทางการเมือง<sup>97</sup>

ในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยย่อมเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเป็นตัวแทนของคนส่วนรวมเข้าไปบริหารประเทศผ่านการเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลหรือพรรคการเมืองยิ่งอยู่ในระดับสูงเท่าใดก็จำเป็นต้องใช้เงินสูงด้วยเช่นกัน อย่างน้อยที่สุด สถานภาพด้านการเงินจะส่งผลต่อความได้เปรียบในแข่งขันและระดับการมีส่วนร่วมในระบบการเมือง ผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

<sup>95</sup> อุทม รัฐอมฤต และคณะ, โครงการเรื่องการทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย : รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม). หน้า 15-16.

<sup>96</sup> นवलน้อย ตรีรัตน์, " การตรวจสอบคอร์รัปชันโดยภาคประชาชน " ใน การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมองเชิงเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2549). หน้า 337.

<sup>97</sup> Herbert E. Alexander, "Political Finance Regulation International Perspective," in *Parties Interest Groups. And Campaigns Finance Law* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1980). pp. 335-338.

ที่มีสถานภาพทางการเงินที่ด้อยกว่าผู้ที่มีสภาพการเงินที่ด้อยกว่า เงินจึงเป็นทรัพยากรสำคัญในปฏิบัติการทางการเมืองจนมีคำว่า “การเมืองเป็นเรื่องของคนมีเงิน”<sup>98</sup>

Bruno Wilhelm Speck ชี้ให้เห็นว่าเงินกับพรรคการเมืองต่างสัมพันธ์กัน อย่างแยกขาดไม่ได้ แต่หากควบคุมให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการเมือง โดยสรุปว่าเงินสำคัญต่อพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นช่องทางของการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเงินยังสะท้อนให้เห็นสภาพการแข่งขันทางการเมือง การหาเงินเพื่อการสนับสนุนหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นธรรมชาติของการแข่งขันทางการเมือง เพราะเงินจะช่วยให้พรรคการเมืองสร้างผู้นำทางการเมืองที่มีภูมิหลังต่างกันให้มีความคิดใหม่ ๆ ในการสื่อสารกับผู้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งและทำลายผู้นำแบบเดิม ๆ ทำให้มีการแข่งขันมากขึ้น<sup>99</sup>

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเรื่องการเงินกับพรรคการเมืองถูกพัฒนาขึ้นพร้อมกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยตั้งแต่ปลายทศวรรษ ค.ศ. 1970-1990 ซึ่งเป็นช่วงที่กระแสประชาธิปไตยกระตุ้นให้หลายประเทศตะวันตกเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย (Democratic Transition) พร้อมกันนี้กระแสประชาธิปไตยได้สร้างคูปการหลัก 2 ประการต่อการศึกษาเงินกับพรรคการเมือง ด้านแรกเริ่มมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมืองอย่างเป็นระบบมากขึ้น เพราะกระแสการประชาธิปไตยทำให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐที่ทำหน้าที่เชื่อมโยงกับประชาชนผ่านการเลือกตั้ง เงินจึงมีบทบาทสำคัญโดยเป็นทรัพยากรในการรณรงค์หาเสียงและทำกิจกรรมทางการเมือง

Susan E. Scarrow อธิบายถึงความพยายามของนักรัฐศาสตร์ในการศึกษาผลกระทบของเงินต่อการเมืองในระบบประชาธิปไตยตั้งแต่ต้นทศวรรษ ค.ศ.1960 ว่าส่วนใหญ่การศึกษาเรื่องการเงินของพรรคการเมืองในยุคแรกจะเน้นการวิเคราะห์เชิงระบบ (Input- Output Analysis) โดยอธิบายว่าเงินที่ไหลสู่พรรคเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ที่ส่งผลต่อความได้เปรียบในแง่การจัดองค์กรและการรณรงค์หาเสียง (Output) แนวการศึกษานี้ถูกพัฒนาขึ้นเมื่อข้อมูลเรื่องการเงินของพรรคการเมืองในหลายประเทศถูกเปิดเผย ก่อให้เกิดการศึกษาเรื่องการเงินของพรรคการเมืองทั้งกรณีเฉพาะประเทศและเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ นอกจากนี้ กระแสประชาธิปไตยยังทำให้ตระหนักถึงความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง โดยหลายประเทศในยุโรปเริ่มพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองครอบคลุมหลายเรื่อง เช่น ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

<sup>98</sup> *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*, ed. 3 (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1984). p. 10.

<sup>99</sup> Bruno Wilhelm Speck, *Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government*, (Paris Organization for Economic Co-operation and Development, 2013). pp. 3-4.

สถานภาพทางกฎหมายของพรรคความเป็นอิสระพรรค รวมถึงการเงินของพรรค โดยเริ่มต้นจากการมีกฎหมายพรรคการเมืองในเยอรมันปี ค.ศ.1965 และแพร่หลายไปสู่ประเทศอื่นในยุโรป นับแต่นั้นมา จึงมีความพยายามในการพัฒนาวิธีการควบคุมความสัมพันธ์ของเงินกับพรรคเพื่อไม่ให้ทำลายคุณค่าระบอบประชาธิปไตย<sup>100</sup>

ในขณะที่ Andreas Ufen นั้น อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับพรรคการเมืองบนพื้นฐานของการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงทางการเมือง 3 ตัวแสดง ได้แก่ พรรคการเมือง ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง กลุ่มธุรกิจ<sup>101</sup>โดยชี้ให้เห็นว่ารูปแบบความสัมพันธ์ที่แตกต่างกันของตัวแสดงเหล่านี้ส่งผลต่อการเงินของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

#### 1) พรรคการเมืองแยกจากฝ่ายบริหารชัดเจน

ความสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองแยกจากฝ่ายบริหารชัดเจนเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันและแยกออกจากฝ่ายบริหารเพื่อทำกิจกรรมการเมืองปกติ โดยเชื่อมกับประชาชนผ่านนโยบายมากกว่าเครือข่ายอุปถัมภ์และไม่ถูกยึดเป็นเครื่องมือของรัฐหรือคณะบุคคล ความสัมพันธ์แบบนี้จะพบในประเทศที่ประชาธิปไตยลงหลักปักฐานแล้ว และมีปัญหาเรื่องการเงินของพรรคค่อนข้างน้อย<sup>102</sup>

#### 2) กลุ่มธุรกิจครอบงำพรรคการเมือง

ความสัมพันธ์ที่กลุ่มธุรกิจครอบงำพรรคการเมือง เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่พรรคการเมืองเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับสังคมในบริบทที่รัฐส่วนกลางขาดประสิทธิภาพแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของบุคคลหรือกลุ่มทุน พรรคการเมืองจะถูกควบคุมโดยนักธุรกิจและชนชั้นนำทางการเมือง ส่วนประชาชนจะเป็นเพียงผู้รับประโยชน์จากการสนับสนุนพรรคผ่านระบบอุปถัมภ์ โดยที่ไม่รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของพรรค ปัญหาการเมืองอำนาจเงินจึงเกิดจากนักการเมืองที่สร้างพรรคและเครือข่ายสนับสนุน และเข้าไปใช้อำนาจทางการเมืองในการแสวงหากำไรต่าง ๆ ความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นอุปสรรคต่อการลงหลักปักฐานของพรรคที่ควรเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวนอน (Horizontal) ปัญหานี้พบในประเทศแถบเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น การมีบทบาทนำของนักธุรกิจต่อพรรคการเมืองในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ถูกควบคุมโดยครอบครัวเพียงไม่กี่ครอบครัว เช่นเดียวกับกรณีพรรคไทยรักไทยของประเทศไทยที่มา

<sup>100</sup> Scarred, "Political Finance in Comparative Perspective." pp. 193-210.

<sup>101</sup> Andreas Ufen, "Linkages between Political Parties, Voters and Business," in *Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance* (Stockholm: IDEA, 2014). pp. 85-86.

<sup>102</sup> ibid.

จากทุนของ พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร หรืออิทธิพลของชนชั้นสูงในประเทศอินเดีย ปากีสถาน และบังกลาเทศที่สร้างความเสียเปรียบให้กับนักการเมืองที่ไม่ร่ำรวยและไม่มีชื่อเสียง เป็นต้น เมื่อธุรกิจมีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ย่อมส่งผลต่อวิธีการและพฤติกรรมการใช้เงินของพรรคการเมือง<sup>103</sup> ในระบบนี้ ผลประโยชน์ทางธุรกิจมีแนวโน้มจะครอบงำการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงตัวพรรคการเมืองในที่สุด

### 3) พรรคการเมืองมีบทบาทนำ

ความสัมพันธ์แบบที่พรรคการเมืองมีบทบาทนำเป็นความสัมพันธ์แบบที่พรรคการเมืองจัดตั้งและควบคุมโดยกลไกรัฐ แม้ว่าจะมีกระบวนการทำให้เป็นประชาธิปไตยแต่ก็ไม่มีเส้นแบ่งระหว่างข้าราชการ กลุ่มทุนธุรกิจ ซึ่งเป็นรากฐานของการปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย เรื่องเงินทุนทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางการเมืองในความสัมพันธ์แบบนี้จะใช้พรรคเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจของตนเอง มักมีรูปแบบพรรคเด่นพรรคเดียว เกิดในบริบทที่รัฐมีความเข้มแข็งและไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล โดยจะพบในประเทศที่เป็นรัฐพัฒนา (Development State) อันได้แก่ ไต้หวัน เกาหลีใต้ เป็นต้น<sup>104</sup>

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการกักเงินของพรรคการเมือง

ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง นอกจากพรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกพรรคที่ยึดมั่นในอุดมการณ์ และนโยบายของพรรคอย่างมั่นคง มีการบริหารจัดการองค์กรอย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องอาศัยปัจจัยสำคัญอีกสองปัจจัย คือ องค์กรทางสังคมทางเศรษฐศาสตร์อื่น ๆ ที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนและปัจจัยที่สำคัญอีกประการ คือ การเงินของพรรคการเมือง

ในระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในประเทศไทยปัจจุบันนี้แม้ว่าจะได้มีการวางแผนในการหาเสียงเลือกตั้งไว้ดีสักเท่าใดก็ตาม หากขาดปัจจัยทางการเงินแล้วที่เพียงพอแล้วนั้นโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในสนามเลือกตั้งของสมาชิกพรรคก็นับว่าเลือนรางมากซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปแล้วเงินที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ข้างต้นมักจะมีที่มาจากเงินลงขันของสมาชิกพรรคและผู้นำพรรค เงินบริจาคจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือแม้แต่การรับเงินอุดหนุนจากรัฐ ซึ่งที่มาเหล่านี้ล้วนแต่มีปัญหาในตัวเองทั้งสิ้น ประกอบกับพรรคการเมืองที่ก่อตั้งมานานแล้ว

<sup>103</sup> พงศกร ยาห้องภาค, "การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง : เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น" (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560). หน้า 27.

<sup>104</sup> Ibid.

ที่ย่อมที่จะมีทุนและศักยภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและบริหารงานภายในพรรคการเมืองมากกว่าพรรคที่เพิ่งก่อตั้งที่หลัง ไม่ว่าจะเป็สมาชิกพรรคการเมือง ขนาดของพรรคการเมือง เป็นต้น

อีกทั้ง เมื่อใกล้ฤกษ์ฤกษ์การเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นไปอีก ไม่ว่าจะเป็ เพื่อการโฆษณาทางสื่อ โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต และสื่อมวลชนอื่น การพิมพ์ประกาศต่าง ๆ แผ่นป้าย ใบปลิว รวมตลอดจนค่าเดินทางในการหาเสียง ทั้งค่าน้ำมัน ค่ายานพาหนะ และยังมีการบริหารงานภายในพรรคการเมือง เช่น ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ค่าอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในสำนักงาน ค่าเช่าสำนักงาน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น ดังนั้นเงินจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าว เพื่อให้พรรคการเมืองมีความคล่องตัวในการบริหารงานและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้น ๆ พรรคการเมืองจึงต้องมีเงินเพื่อสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่เพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้นพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่ก่อตั้งภายหลัง ย่อมมีระยะเวลาในการหาเสียงน้อยกว่าพรรคที่ก่อตั้งมาก่อน จะอาศัยเงินลงขันจากสมาชิกก็คงไม่เพียงพอ และหากจะร้อเงินบริจาค หรือเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากรัฐก็คงจะไม่ทันท่วงที ดังนั้น การกู้ยืมเงินจึงอาจเป็หนทางในการที่จะระดมทุนมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้ทันเวลา

จากการศึกษาถึงความหมายของพรรคการเมืองมาแล้ว พบว่าองค์ประกอบสำคัญของพรรคการเมือง คือ “การรวมกลุ่ม” ประกอบกับพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจะได้รับสถานะเป็นิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนในการจัดตั้งพรรคการเมืองเอาไว้ด้วย แต่จากการศึกษาสามารถพิเคราะห์ได้ว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นิติกรรมในรูปแบบของสัญญาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายเอกชนซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีของสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และนิติสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคก็เป็นิติสัมพันธ์ในระบบกฎหมายเอกชนเดียวกัน ทั้งนี้ เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกในกรณีนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เกิดขึ้น ข้อพิพาทดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วย นิติกรรม-สัญญา และว่าด้วยหนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>105</sup>

<sup>105</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวิญญูพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. หน้า 18.

### 2.3.1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

#### 1. การกู้ยืมเงิน (Loan)

ในการประกอบธุรกิจขายสินค้า หรือให้บริการโดยไม่มีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืม แต่ในการดำเนินงานบางครั้งกิจการอาจจะมีการขาดสภาพคล่องทางการเงินต้องมีการกู้ยืมเงิน โดยการก่อหนี้กับสถาบันการเงิน บุคคลภายนอก หรือกรรมการของกิจการ ในบางกรณีบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลได้ให้พนักงานของกิจการ กรรมการ ผู้จัดการกู้ยืมเงินจากกิจการซึ่งถือเป็น ลูกหนี้เงินกู้ยืมของกิจการ ไม่ว่าจะให้กู้ยืมหรือไปกู้ยืมจะเป็นการก่อหนี้หรือมีลูกหนี้เงินกู้เกิดขึ้น ทางบัญชีจะแบ่งการกู้ยืมได้ดังต่อไปนี้<sup>106</sup>

##### 1) ด้านสินทรัพย์

บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลได้ให้พนักงาน กรรมการ บริษัทในเครือ หรือบุคคลภายนอกกู้ยืมเงินของกิจการจะแสดงเงินกู้ยืมปรากฏอยู่ในงบดุลด้านสินทรัพย์ ดังต่อไปนี้

(1) เงินกู้ยืมระยะสั้นแก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกัน (Short-term Loans to Related Parties) หมายถึง เงินให้กู้ยืมระยะสั้นแก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งลูกหนี้ในลักษณะอื่นใด ซึ่งจัดเป็นทรัพย์สินหมุนเวียนนอกจากลูกหนี้ที่เกิดจากการซื้อสินค้าหรือบริการ

(2) เงินให้กู้ยืมระยะสั้นอื่น (Other Short-term Loans) หมายถึง เงินให้กู้ยืมระยะสั้นที่ไม่สามารถจัดอยู่ใน “เงินให้กู้ยืมระยะสั้นแก่บุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้อง”

##### 2) ด้านหนี้สิน

บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน บริษัทในเครือ พนักงาน กรรมการ หรือบุคคลภายนอก จะแสดงเงินกู้ยืมปรากฏอยู่ในงบดุลด้านหนี้สิน ดังนี้

(1) เงินกู้ยืมระยะยาวที่ถึงกำหนดชำระภายในหนึ่งปี (Current Portion of Long-term Loans) หมายถึง เงินกู้ยืมระยะยาวที่จะกำหนดชำระคืนในรอบระยะเวลาบัญชีถัดไป

<sup>106</sup> สมเดช โรจน์ศรีเสถียร, "เงินทรองจ่าย (Advance Payment) กับเงินกู้ยืม (Loan)," เอกสารภาษีอากร 24 (2548). หน้า 42-43.

(2) เงินกู้ยืมระยะสั้นจากบุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกัน (Short-term Loans from Related Parties) หมายถึง เงินกู้ยืมระยะสั้นและเงินทรองจากบุคคลหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งหนี้สินในลักษณะอื่นใดซึ่งจัดเป็นหนี้สินหมุนเวียน นอกจากหนี้สินที่เกิดจากการซื้อสินค้าหรือบริการ

(3) เงินกู้ยืมระยะอื่น (Other Short-term Loans) หมายถึง เงินกู้ยืมระยะสั้นอื่นนอกจากที่กำหนดไว้

## 2. ดอกเบี้ย

ดอกเบี้ยเป็นค่าตอบแทนในการที่ผู้เงินได้ตกลงจะให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อเป็นการตอบแทนที่ผู้ให้กู้ได้ให้กู้เงิน

ดอกเบี้ยนี้ กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเป็นตัวเงิน จึงเป็นที่เข้าใจกันว่า ดอกเบี้ยนั้นอาจจะไม่ใช่ตัวเงินก็ได้ และในการกู้ยืมเงิน ไม่จำเป็นต้องมีการคิดดอกเบี้ยเสมอไป การที่บุคคลหนึ่งให้บุคคลอีกคนหนึ่งกู้ยืมเงินไป อาจจะไม่ได้คิดดอกเบี้ยเลย เพราะบุคคลทั้งสองเป็นญาติหรือเป็นเพื่อนกัน หรืออาจจะคิดดอกเบี้ยก็ได้ หากมีการตกลงให้คิดดอกเบี้ยได้เช่นนั้น<sup>107</sup>

### อัตราดอกเบี้ย

อัตราดอกเบี้ยนั้นดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในการกู้ยืมเงินนั้นจะมีการตกลงกันให้มีการคิดดอกเบี้ยด้วยหรือไม่ก็ได้ และในการที่มีการตกลงกันให้มีการคิดดอกเบี้ยค้างหรือไม่มีก็ได้ และในการที่มีการตกลงให้มีการคิดดอกเบี้ยระหว่างกัน อัตราดอกเบี้ยนั้นจะเป็นจำนวนเท่าใด ก็ต้องพิจารณาว่ามีการตกลงว่า ผู้กู้จะต้องชำระดอกเบี้ยจากต้นเงินที่กู้ด้วย แต่คู่สัญญาไม่ได้กำหนดกันไว้ว่า ผู้กู้จะต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราเท่าใด ในเรื่องนี้ก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>108</sup> แต่ถ้ามีการตกลงเรื่องอัตราดอกเบี้ยไว้เท่าใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น<sup>109</sup>

<sup>107</sup> ปิติกุล จีระมงคลพาณิชย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ยืม ผาทรพย์ (กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558). หน้า 92-93.

<sup>108</sup> พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 “มาตรา 7 ที่บัญญัติว่า ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือ โดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละสามต่อปี”

<sup>109</sup> จีระมงคลพาณิชย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ยืม ผาทรพย์. หน้า 92-93.



### 2.3.2 เงินทรองจ่าย

เงินทรองจ่าย เป็นเงินที่กิจการมักจะมีการเบิกทรองจ่ายไว้ล่วงหน้าตามสัญญาหรือล่วงหน้าสำหรับค่าจ้าง เงินเดือน หรือค่านายหน้า ฯลฯ เป็นต้น เงินทรองจ่ายมีความจำเป็นหากไม่มีการให้เบิกทรองจ่ายสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ ณ ขณะใดขณะหนึ่ง เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานผลก็คือ งานขาดความคล่องตัว ไม่ทันการณ์ เพราะถ้าหากมีเหตุการณ์ที่ต้องใช้จ่ายเงินจำเป็นเร่งด่วน กิจการอาจเสียโอกาสได้<sup>110</sup>

การเบิกเงินทรองจ่ายก็คือการออกเงินหรือทรัพย์สินให้ไปก่อน เมื่อนำไปจ่ายแล้วต้องนำเงินนั้นมาคืนหากเหลืออยู่พร้อมหลักฐานการจ่าย อย่างไรก็ตาม คีพท์ทางบัญชี ของสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทยได้ให้ความหมายของ “เงินทรองหรือเงินล่วงหน้า (Advance)” ไว้ดังนี้<sup>111</sup>

- 1) เงินที่จ่ายไปล่วงหน้าหรือสินค้าที่ได้โอนไปแล้วตั้งรอไว้เพื่อการชำระบัญชีกับผู้ที่ได้รับเงินหรือสินค้านั้นในอนาคต
- 2) เงินที่จ่ายไปล่วงหน้าตามสัญญาก่อนที่งานจะเสร็จสิ้น
- 3) เงินที่จ่ายไปล่วงหน้าสำหรับค่าจ้าง เงินเดือน หรือ ค่านายหน้า ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น ในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าพรรคการเมืองจะไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน แต่พรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์ทางการเมือง อีกทั้งพรรคการเมืองยังมีลักษณะพิเศษ นั่นก็คือ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยไม่แสวงหาผลกำไร แต่พรรคการเมืองก็มีสถานะเป็นนิติบุคคล ผลแห่งความเป็นนิติบุคคลย่อมที่จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>112</sup> ที่สามารถจะกู้ยืมเงินได้แม้ว่าไม่ได้เขียนไว้ในขอบวัตถุประสงค์ โดยในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง หรือแม้แต่ในการบริหารงานภายในพรรคการเมืองเอง อาจจะขาดสภาพคล่องทางการเงินได้ จึงต้องมีการกู้ยืมเงินโดยการก่อหนี้กับสถาบันการเงิน บุคคลภายนอกหรือกรรมการของพรรคการเมือง

<sup>110</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, "เงินทรองจ่าย," กระทรวงเกษตรและสหกรณ์,

[https://www.cad.go.th/cadweb\\_client/ewt\\_news.php?nid=2525&filename=index](https://www.cad.go.th/cadweb_client/ewt_news.php?nid=2525&filename=index).

<sup>111</sup> โรจน์ศิริเสถียร, "เงินทรองจ่าย (Advance Payment) กับเงินกู้ยืม (Loan)." หน้า 40-41.

<sup>112</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 บัญญัติว่า

“มาตรา 66 ที่บัญญัติว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายใต้ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ตั้งได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง”

### 2.3.3 รายงานทางการเงิน

รายงานทางการเงินถือเป็นมาตรการที่สำคัญที่จะทำให้ผู้ตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบแน่ใจว่าระบบการเงินของพรรคการเมืองมีการนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อให้เกิดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ รู้ถึงที่มาที่ไปของจำนวนเงิน รวมถึงการรับทราบถึงการได้รับเงินสนับสนุนทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากมาตรการนี้ต้องการที่จะสร้างความรับผิดชอบ (accountability) ให้เกิดขึ้นแก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองผ่านการเปิดเผยข้อมูลบัญชี เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมบัญชีแล้ว ยังสามารถลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินของพรรคการเมืองด้วย ตลอดจนยังทำให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง อันเป็นการป้องกันการนำเข้า “เงินสกปรก” เข้ามาสู่ระบบพรรคการเมืองอีกด้วย และเป็นการสะทอนแก่องค์กรที่รับผิดชอบในการติดตามและตรวจสอบเส้นทางการเงินของพรรคการเมือง ทั้งนี้ สำหรับการจัดทำและส่งรายงานบัญชีการเงินนั้น อาจกำหนดให้ส่งรายงานอย่างสม่ำเสมอหรือเฉพาะภายหลังจากการมีการเลือกตั้งก็ได้ ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยบัญชีรายรับ บัญชีรายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งรายงานเหล่านี้มักจะต้องมีการเผยแพร่เป็นสาธารณะเพื่อให้ประชาชนและผู้ที่ต้องการจะตรวจสอบสามารถเข้าถึงได้

### บทที่ 3

## การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองนั้นมาจากแนวความคิดที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองนั้นย่อมที่จะต้องมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินการจัดการทั้งสิ้น ซึ่งถ้าหากพรรคการเมืองเหล่านั้นมีแหล่งที่มาของเงินอย่างเหมาะสม ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด ด้วยเหตุนี้ทำให้ในหลาย ๆ ประเทศเกิดการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกู้จากสถาบันทางการเงินหรือจากตัวบุคคลก็ตาม แต่จะต้องเป็นเงินที่ได้มาหรือมีที่มาที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองสามารถจะกระทำได้

บทนี้ผู้ศึกษาได้เลือกที่จะศึกษาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ โดยจะศึกษาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเป็นกลุ่มประเทศ ซึ่งจะทำได้ทำให้สามารถเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ได้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนในการเลือกจัดกลุ่มประเทศนั้น ประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันมีลักษณะของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกัน โดยจากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในนานาประเทศนั้น แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ ประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ ประเทศที่พรรคการเมืองไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ โดยบัญญัติไว้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร และประเทศที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามในประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ ก็จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ

### 3.1 ประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้

#### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา

##### 1) การจัดการกู้ยืมเงินของผู้สมัครเลือกตั้ง

การกู้เงินจากบุคคลหรือคณะกรรมการที่จะให้แก่ผู้สมัครหรือคณะกรรมการทางการเมืองนั้นถือเป็นเงินบริจาคที่ยังคงอยู่ในขอบเขตของเงินที่ยังคงค้างชำระ เมื่อมีการชำระเงินคืนเต็มจำนวน เงินกู้จะไม่ถูกนับรวมกับวงเงินบริจาคของผู้บริจาคอีกต่อไป เงินกู้ของธนาคาร

จะแตกต่างจากการกู้ยืมเงินประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะไม่ได้รับการพิจารณารวมเป็นเงินบริจาค หากมีการดำเนินธุรกิจตามปกติและอยู่บนพื้นฐานของการชำระเงินคืน

เจ้าหนี้หรือคู่ค้าอาจเพิ่มเครดิตแก่คณะกรรมการทางการเมืองในการดำเนินธุรกิจตามปกติและภายใต้เงื่อนไขที่คล้ายกันอย่างมีนัยสำคัญกับคณะกรรมการที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางการเมือง อย่างไรก็ตาม อาจไม่เกิดการขยายระยะเวลาของเครดิตที่นานกว่าการชำระตามปกติของเจ้าหนี้ การชำระหนี้ใด ๆ ที่เกิดขึ้น ระหว่างผู้สนับสนุนและคณะกรรมการทางการเมืองที่มีมูลค่าน้อยกว่าเงินกู้เต็มจำนวนจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนการชำระหนี้ที่กำหนดโดยคณะกรรมการเลือกตั้งระดับประเทศ หรือ “FEC” หากบุคคลใช้เงินทุนส่วนบุคคล (หรือเครดิตส่วนบุคคล) เพื่อใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป การชำระเงินดังกล่าวนี้ถือเป็นการบริจาคจากบุคคลนั้น<sup>113</sup>

## 2) เงินกู้ (Loans)

เงินกู้ ที่รวมถึงเงินให้กู้ยืมต่อแคมเปญจากสมาชิกในพรรคการเมืองของผู้สมัคร ถือเป็นเงินบริจาคซึ่งอยู่ในขอบเขตของยอดเงินกู้คงค้าง อย่างไรก็ตาม เงินกู้จากการให้สินเชื่อของธนาคารนั้นจะไม่ถูกนับว่าเป็นเงินบริจาคในกรณีที่เกิดการดำเนินธุรกิจตามปกติและอยู่บนพื้นฐานที่รับประกันการชำระคืน

เงินกู้ที่ค้างชำระเมื่อเพิ่มลงในยอดการบริจาคอื่น ๆ จากผู้บริจาคเดียวกันจะต้องไม่เกินวงเงินบริจาค การชำระคืนเงินกู้ยืมจะลดยอดรวมเงินกู้ และเมื่อเกิดการชำระเงินคืนเต็มจำนวนเงินกู้ ก็จะไม่ถูกนับรวมกับวงเงินบริจาคของผู้สนับสนุนอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม เงินกู้ที่เกินขอบเขตนั้นถือว่าผิดกฎหมายถึงแม้ว่าจะชำระคืนเต็มจำนวนก็ตาม นอกจากการที่จะต้องมียางานการกู้เงินแล้ว จำเป็นต้องมีการรายงานการชำระเงินคืนอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งชำระคืนครบเต็มจำนวน<sup>114</sup>

### (1) เงินกู้จากสถาบันทางการเงิน

ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อาจจะได้รับเงินกู้รวมถึงเครดิตจากธนาคารโดยมีเงื่อนไขเงินกู้ดังต่อไปนี้

<sup>113</sup> Federal Election Commission United States of America, "Loans," <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances/loans/>.

<sup>114</sup> "Bank Loans," <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances/loans/>.

ที่เกี่ยวข้อง

- a) รับอัตราดอกเบี้ยตามปกติของธนาคารสำหรับประเภทสินเชื่อ
- b) ได้รับการพิสูจน์จากเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร
- c) ขึ้นอยู่กับวันที่ครบกำหนดหรือกำหนดการจัดจำหน่าย
- d) จัดทำขึ้นบนฐานความเชื่อมั่นว่าจะได้การชำระคืน

เงินกู้ยืมจากธนาคารจะไม่ถือเป็นเงินบริจาคของธนาคารถ้าหากเป็นไปตามข้อบังคับสำหรับสินเชื่อของธนาคาร ของคณะกรรมการการเลือกตั้งระดับประเทศ หรือ “FEC” หากเงินกู้ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขใด ๆ ข้างต้น การบริจาคเงินจากสถาบันทางการเงินนั้นไม่สามารถทำได้

หากเมื่อผู้สมัครได้รับเงินกู้จากธนาคารเพื่อใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เงินกู้นั้นจะถูกพิจารณาว่ามีที่มาจากสถาบันทางการเงินที่มีใช้จากกองทุนส่วนบุคคลของผู้สมัคร ผู้สมัครทำหน้าที่เป็นตัวแทนของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง<sup>115</sup>

## (2) เงินกู้นายหน้า

ผู้สมัครอาจใช้เงินทุนที่ได้รับจากเงินตรงจ่ายในบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของนายหน้า บัญชีบัตรเครดิตหรือเครดิตอื่น ๆ เพื่อนำไปเป็นเงินทุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หากการเพิ่มจำนวนวงเงินเครดิตนั้นมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- a) เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้
- b) อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ถูกต้องในเชิงพาณิชย์
- c) ทำโดยผู้ที่ให้สินเชื่อดังกล่าวเพื่อการทำธุรกิจตามปกติทางการค้า

คณะกรรมการที่ได้รับอนุญาตของทางผู้สมัครมีทางเลือกในการที่จะชำระคืนเงินกู้ที่ได้รับมาจากบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ของผู้สมัครหรือวงเงินเครดิตอื่น ๆ โดยชำระโดยตรงไปยังสถาบันการเงินที่ให้ยืมหรือผู้สมัคร เงินกู้แก่คณะกรรมการที่ได้รับจากวิธีการเหล่านี้ทั้งหมดจะต้องถูกรายงานโดยคณะกรรมการ คณะกรรมการจะต้องรายงานการกู้ยืมเงินจากผู้สมัครในรูปแบบของใบเสร็จรับเงินและรายงานการชำระคืนเงินกู้ให้กับผู้สมัครเป็นการชำระเงิน<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid.

### (3) เงินกู้จากผู้สมัคร

ผู้สมัครอาจให้ยืมเงินทุนส่วนตัวเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น การรณรงค์การหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อพวกเขาทำเช่นนั้นถือว่าพวกเขาได้ทำการบริจาคแก่แคมเปญของพวกเขา ซึ่งเงินบริจาคมนี้จะแตกต่างจากเงินบริจาคอื่น ๆ ตรงที่เงินเหล่านี้ของผู้สมัครจะไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดวงเงินใด ๆ แต่จะต้องรายงานให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในด้านเวลาของการชำระคืนของสินเชื่อส่วนบุคคลมูลค่ารวมมากกว่า 250,000 ดอลลาร์ สำหรับการเลือกตั้งหนึ่งครั้ง

อย่างไรก็ตาม หากบุคคลใดรวมถึงญาติหรือเพื่อนของผู้สมัครให้หรือให้ยืมเงินแก่ผู้สมัครเพื่อจุดประสงค์ในการมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งใด ๆ สำหรับสำนักงานของรัฐบาลกลางเงินเหล่านั้นจะไม่ถือว่าเป็นกองทุนส่วนบุคคลของผู้สมัครแม้ว่าจะได้รับจากผู้สมัครโดยตรง ของขวัญหรือเงินกู้ยืมนั้นถือเป็นเงินบริจาคจากผู้บริจาคให้แก่แคมเปญโดยเป็นไปตามข้อจำกัดของการเลือกตั้งและต้องมีการรายงานจากแคมเปญนั้น ๆ ข้อจำกัดเหล่านี้ยังมีผลบังคับใช้แม้ว่าผู้สมัครจะใช้เงินสำหรับค่าใช้จ่ายส่วนบุคคลในขณะที่หาเสียง

#### 3.1.2 สหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักรทุกคนสามารถบริจาคเงินหรือให้กู้ยืมเงินแก่พรรคการเมือง บุคคล หรือองค์กรอื่น โดยไม่มีการจำกัดจำนวนเงินที่สามารถให้ได้ หากมีแหล่งที่มาที่ถูกต้องและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมาย โดยขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง บุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อตรวจสอบว่าการบริจาคหรือเงินกู้ยืมมาจากแหล่งที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ และขึ้นอยู่กับพรรคการเมือง บุคคล หรือองค์กรนั้น ๆ ว่าจะรับเงินเหล่านั้นหรือไม่

##### 1) การรับเงินกู้

เมื่อพรรคการเมือง บุคคล หรือองค์กรอื่น ๆ ได้รับการบริจาคเงินหรือเงินกู้จะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) บันทึกและจัดทำรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคหรือเงินกู้ยืม เช่น จำนวนเงินหรือแหล่งที่มาของเงินกู้ เป็นต้น

(2) ตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินบริจาคหรือเงินกู้และพิจารณาว่ามาจากแหล่งที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการเลือกตั้งและถูกต้องตามกฎหมาย

(3) ตัดสินใจว่าจะรับหรือคืนเงินบริจาคหรือเงินกู้โดยขึ้นอยู่กับแหล่งที่มา

(4) รายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบเงินเกินจากจำนวนที่ได้รายงานไว้หรือส่งคืน

พรรคการเมืองบางพรรคสามารถรับเงินช่วยเหลือจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเงินทุนจากองค์กรรัฐสภา สิ่งนี้เรียกว่า การระดมทุนสาธารณะ

## 2) การรายงานการกู้ยืมเงิน

พรรคการเมืองจะต้องรายงานการบริจาคและเงินกู้ยืมต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหากจำนวนเงินสูงเกินกว่า 7,500 ปอนด์<sup>117</sup> (ประมาณ 330,000 บาท) ไปยังส่วนกลาง (หรือมากกว่า 1,500 ปอนด์หากผู้บริจาคหรือผู้ให้ยืมมอบให้ในช่วงปีปฏิทิน) และหากจำนวนเงินบริจาคสูงเกินกว่า 1,500 (ประมาณ 66,000 บาท) ต่อหน่วยบัญชี (หน่วยย่อยทางการเงินที่ไม่ได้บริหารงานโดยตรงโดยสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง)

องค์กรอื่น ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งควบคุมต้องรายงานการบริจาคและเงินกู้ยืมที่พวกเขาได้รับหากเงินเหล่านั้นอยู่นอกเหนือจากที่รายงานแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ค่านี้จะแตกต่างกันไปตามประเภทของการเลือกตั้ง สภาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้ง บริษัท ซึ่งบริจาคเงินมากกว่า 25,000 ปอนด์ (1.1 ล้านบาท) แก่พรรคการเมืองบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ในปีนั้นจะต้องลงทะเบียนกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและรายงานสิ่งที่พวกเขาให้

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคและเงินให้กู้ยืมแก่พรรคการเมืองสี่ครั้งต่อปี ได้แก่เดือน กุมภาพันธ์ พฤษภาคม สิงหาคม และพฤศจิกายน<sup>118</sup>

ตารางที่ 2 เงินกู้ยืมที่ค้างชำระโดยพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร ปี 2021

พรรคการเมือง	จำนวนเงินกู้ (ปอนด์)	วงเงินสินเชื่อ (ปอนด์)	รายการอื่น ๆ (ปอนด์)
พรรค Conservative	1,153,422	5,558,000	0
พรรค English Democrats	166,644	0	0
พรรค Equal and Just Society	8,000	0	0
พรรค Labour	11,919,605	90,000	0
พรรค Liberal Democrats	370,997	554,500	40,000

<sup>117</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 ปอนด์ ต่อเงินบาท อยู่ที่ 44.07 บาท

<sup>118</sup> The Electoral Commission, "Donations and Loans," <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans>.

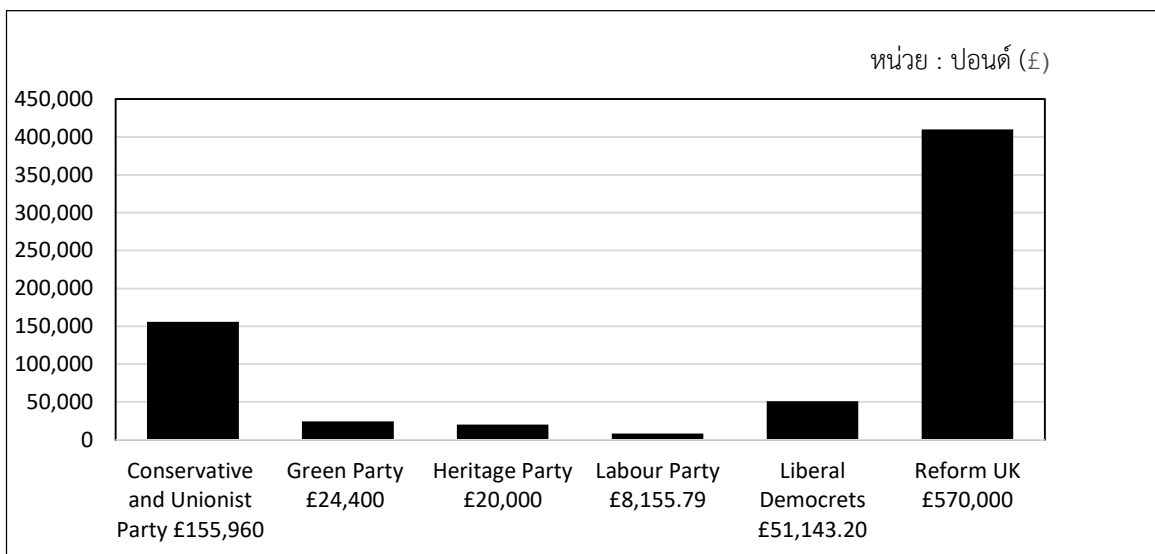
พรรคการเมือง	จำนวนเงินกู้ (ปอนด์)	วงเงินสินเชื่อ (ปอนด์)	รายการอื่น ๆ (ปอนด์)
พรรค Plaid Cymru - The Party of Wales	9,413	50,000	0
พรรค Scottish National Party (SNP)	165,553	0	0
พรรค Scottish Socialist	63,000	10,000	0
พรรค Scottish Voice	200,000	0	0
พรรค The Peoples Party For Better Government	7,800	0	0
พรรค The Respect	18,417	0	0
พรรค UK Independence Party (UKIP)	38,600	0	0
<b>ยอดเงินกู้ยืมรวม</b>	<b>14,121,451</b>	<b>6,262,500</b>	<b>40,000</b>

ที่มา: The Electoral Commission, **Loans outstanding borrowing by political parties August 2021**, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/view-donations-and-loans/borrowing>

จากตารางที่ 2 เงินกู้ยืมที่ค้างชำระโดยพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร เห็นได้ว่ามีพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักรมีการกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักร และจากบุคคลธรรมดาที่ได้ขออนุญาตคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรแล้ว โดยมีการค้างชำระจนถึงปี 2021 จำนวน 12 พรรคด้วยกัน ดังจะสังเกตได้ว่าหากเป็นการกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินจะมีการรายงานจำนวนสินเชื่อที่สถาบันทางการเงินที่พรรคการเมืองไปขอกู้เงินไว้ด้วย ซึ่งในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจากสถาบันทางการเงินนั้นไม่ได้มีการระบุยอดของเงินที่พรรคการเมืองจะกู้ได้เอาไว้ และพรรคการเมืองที่กู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินแล้วก็ยังสามารที่จะกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาได้อีกด้วย ดังเช่น พรรค Conservative และพรรค Labour ที่กู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินแล้ว ยังสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาได้อีกด้วย



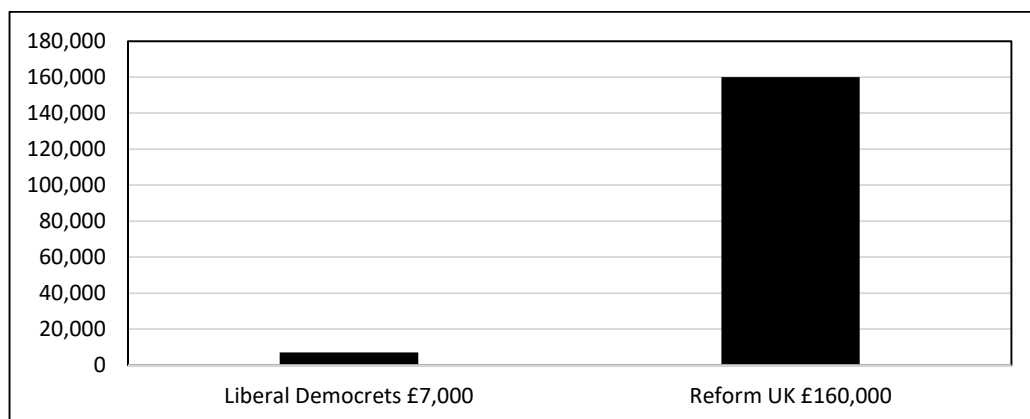
รูปภาพที่ 1 เงินกู้สะสมไตรมาสที่ 1 ปี 2020 ถึง ไตรมาสที่ 1 ปี 2022 ในสหราชอาณาจักร



ที่มา: The Electoral Commission, **New loans reported by quarter 2020-2022**, accessed Jun 16, 2022, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/view-donations-and-loans/borrowin>

รูปภาพที่ 2 เงินกู้ใหม่ไตรมาสที่ 1 ปี 2022 ในสหราชอาณาจักร

หน่วย : ปอนด์ (£)



ที่มา: The Electoral Commission, **New loans reported by quarter 2022**, accessed Jun 16, 2022, <https://www.electoralcommission.org.uk/who-we-are-and-what-we-do/financial-reporting/donations-and-loans/view-donations-and-loans/borrowin>

ในประเทศอังกฤษมีกรณีศึกษาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง โดยเมื่อเดือนมีนาคม 2006 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พบเบาะแสเกี่ยวกับการกู้เงินของพรรคการเมือง

โดยพบว่านาย เซอร์กูล์ม และนายชัย ปาเทล ได้บริจาคเงินจำนวน 100,000 ปอนด์<sup>119</sup>(ประมาณ 4.4 ล้านบาท) ให้กับพรรคแรงงาน ซึ่งต่อมาเขาได้ถูกปฏิเสธการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาสูง เนื่องจากในตอนแรกเขาได้บริจาคเงินให้พรรคแรงงาน และต่อมาเกรงว่าจะถูกมองว่าหวังได้รับการตอบแทนเสนอชื่อให้เป็นสมาชิกสภาสูง เขาจึงได้เปลี่ยนจากการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองมาเป็นการให้กู้ยืมเงินแบบไม่ต้องมีหลักประกัน (unsecured loan) แทน ซึ่งในท้ายที่สุดนายปาเทลก็ได้ให้พรรคแรงงานกู้เป็นเงินเป็นจำนวน 1.5 ล้านปอนด์ นอกจากนี้พรรคแรงงานได้เคยกู้เงินเป็นจำนวน 3.5 ล้านปอนด์ (ประมาณ 154 ล้านบาท) และ 13.5 ล้านปอนด์ (ประมาณ 594 ล้านบาท) จากบุคคลคนหนึ่งในช่วงปี 2005 ซึ่งเป็นปีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อสนับสนุนการรณรงค์เลือกตั้งของพรรคแรงงาน ดังนั้น เมื่อรวมตัวเลขทั้งสิ้นจะเป็นจำนวนเงิน 17.94 ล้านปอนด์ (ประมาณ 790 ล้านบาท) ที่พรรคใช้ไปในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งนั้นที่เป็นเงินที่กู้ยืมมาจากปัจเจกบุคคลจำนวนหนึ่ง และเงื่อนไขการกู้ก็เป็นความลับ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องเปิดเผยรายละเอียดของการกู้ยืมเงินในขณะนั้น<sup>120</sup> ซึ่งจากตัวเลขในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองดังกล่าว ถือว่าเป็นจำนวนที่สูงมาก

จากกรณีศึกษาข้างต้น ข้อบังคับเกี่ยวกับเงินทุนของพรรคการเมืองที่ใช้กับพรรคการเมืองทุกพรรคในสหราชอาณาจักรที่กำหนดไว้ว่าใครก็ตามที่บริจาคเงินตั้งแต่ 500 ปอนด์ขึ้นไป จะต้องมีการประกาศชื่อ แต่การกู้ยืมเงินไม่ว่าจะจำนวนเท่าใดไม่จำเป็นต้องประกาศ หากการกู้ยืมเงินนั้นได้กระทำบนเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินเชิงพาณิชย์ โดยข้อบังคับนี้ถือเป็นช่องโหว่ทางกฎหมาย และทำให้เกิดการกล่าวหาเกี่ยวกับการเก็บเป็นความลับที่ไม่เหมาะสมและทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อความซื่อสัตย์ของบรรดาผู้เกี่ยวข้องในการจัดหาและจัดการกับเงินจำนวนมากและไม่รู้ว่าได้มาจากแหล่งใด หลังจากกรณีดังกล่าวได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองของประเทศอังกฤษ ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติ Electoral Administration Act 2006 โดยประกาศใช้ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2549 เป็นเวลาประมาณ 4 เดือนหลังจากการเกิดกรณีดังกล่าวแต่ยังไม่รัดกุมมากพอทำให้ใน พ.ศ. 2552 ได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง พ.ศ. 2552 (the Political Parties and Election Act 2009) เพื่อควบคุมการบริจาคและการกู้ยืมของพรรคให้รัดกุมขึ้น ไม่ให้ถูกใช้ไปเพื่อซื้อตำแหน่งหรือความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันในการเลือกตั้ง<sup>121</sup>

<sup>119</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 ปอนด์ ต่อเงินบาท อยู่ที่ 44.07 บาท

<sup>120</sup> Commission, "Donations and Loans".

<sup>121</sup> ไชยันต์ ไชยพร, "กรณีอื้อฉาว : การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในอังกฤษ,"

### 3.1.3 แคนาดา

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศแคนาดาเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งแคนาดาได้มีการจัดทำเป็นคู่มือที่เรียกว่า Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents (EC 20231) โดยจะกล่าวถึงแหล่งเงินกู้ที่สามารถทำได้และจะต้องมีการรายงานการกู้ยืมเงินพร้อมทั้งอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกันในแต่ละลักษณะด้วย

ในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในแต่ละครั้งนั้น เงินกู้ยืมที่ใช้เป็นแหล่งเงินทุน หัวหน้าพรรคหรือตัวแทนของพรรคจะต้องจัดการเงินกู้ยืมของบุคคลและต้องจดทะเบียนอย่างถูกต้องด้วย เพื่อที่จะเป็นหลักฐานที่แน่นอนว่าจะได้รับการชำระคืน ทั้งนี้บุคคลที่จดทะเบียนอาจได้รับเงินกู้จากสถาบันการเงินหรือบุคคลที่เป็นพลเมืองแคนาดาหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร บุคคลที่จดทะเบียนอาจจะได้รับเงินกู้จากสมาคมที่จดทะเบียนของพรรค ไม่อนุญาตให้กู้ยืมเงินจากบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใดและสัญญาเงินกู้จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมาพร้อมกับสินเชื่อทั้งหมด

หัวหน้าหรือตัวแทนของพรรคการเมืองจะต้องรายงานรายละเอียดของสินเชื่อทั้งหมดในผลตอบแทนทางการเงินประจำปีรวมถึงชื่อและที่อยู่ของผู้ให้กู้และผู้ค้ำประกันจำนวนเงินกู้ และการค้ำประกันอัตราดอกเบี้ยและวันที่และจำนวนเงินที่ต้องชำระ หากข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลง หัวหน้าตัวแทนจะต้องส่งข้อมูลที่สืบหน้าไปยังคณะกรรมการเลือกตั้งของแคนาดาโดยไม่ชักช้า โดยเงินกู้ อาจมาจากแหล่งที่มาสามแหล่ง ได้แก่ หน่วยงานทางการเมืองในเครือสถาบันการเงินหรือบุคคลที่เป็นพลเมืองแคนาดาหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร

#### 1) เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน

พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินโดยไม่มีกำกวดจำนวน โดยหากสถาบันการเงินต้องการการค้ำประกันเงินกู้เฉพาะสมาคมที่จดทะเบียนของพรรคหรือบุคคลที่เป็นพลเมืองแคนาดาหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรเท่านั้นที่สามารถค้ำประกันเงินกู้ได้ จำนวนเงินที่บุคคลค้ำประกันจะขึ้นอยู่กับขีดจำกัด การบริจาคมของแต่ละบุคคล โดยสถาบันการเงินจะต้องเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยในตลาดที่ยุติธรรมสำหรับเงินให้สินเชื่อแก่บุคคลที่จดทะเบียน ดอกเบี้ยที่ถูกลี้มซึ่งเป็นผลมาจากการที่สถาบันการเงินเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าจะถือเป็นการบริจาคมที่ไม่ใช่ตัวเงินจากผู้บริจาคมที่ไม่มีสิทธิ

## 2) เงินกู้ยืมจากสมาคมจดทะเบียน

เงินกู้ยืมจากสมาคมจดทะเบียน กฎหมายไม่ได้จำกัดจำนวนเงินที่คู่สัญญาสามารถยืมจากสมาคมที่จดทะเบียนของพรรคสมาคมที่จดทะเบียนของพรรคยังสามารถค้ำประกันเงินกู้ที่ได้รับจากสถาบันการเงิน ไม่มีการจำกัด จำนวนเงินที่สมาคมจดทะเบียนของพรรคสามารถรับประกันได้

## 3) เงินกู้ยืมจากบุคคล

หากบุคคลใดได้รับเงินกู้ส่วนบุคคลจากสถาบันการเงินและให้กู้ยืมเงินเหล่านั้นกับบุคคลที่จดทะเบียนผู้ให้กู้คือบุคคลธรรมดาไม่ใช่สถาบันการเงินจำนวนเงินกู้จะขึ้นอยู่กับวงเงินการบริจาครวมของแต่ละบุคคล บุคคลสามารถให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลที่จดทะเบียนได้ตราบเท่าที่ขุดรวมของการมีส่วนร่วมของแต่ละบุคคลขุดเงินกู้ยืมที่ค้างชำระในปีนั้นและจำนวนเงินค้ำประกันเงินกู้ที่ค้างชำระในปีนั้นจะไม่เกินขีดจำกัด การบริจาครวมในปีปฏิทิน โดยบุคคลไม่สามารถใช้เงิน ทรัพย์สินหรือบริการของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นเพื่อให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลที่ลงทะเบียนหากบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นให้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อให้เงินกู้เป็นไป<sup>122</sup>

## 4) การชำระเงินกู้คืนและการรายงานเงินกู้ที่ค้างชำระ

ในการชำระเงินกู้คืนไม่มีการจำกัดเวลาสำหรับบุคคลที่จดทะเบียนในการชำระคืนเงินกู้ อย่างไรก็ตาม ผลตอบแทนทางการเงินประจำปีของบริษัทที่จดทะเบียนจะต้องมีตารางต่อไปนี้อยู่ที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ที่ค้างชำระ

(1) ใบแจ้งยอดเงินกู้ยืมที่ค้างชำระ

(2) รายงานก่อนหน้าเงินให้กู้ยืมที่ชำระเต็มจำนวนตั้งแต่วัด

บัญชีล่าสุด

(3) ใบแจ้งยอดเงินกู้ยืมที่ยังคงค้างชำระ 18 หรือ 36 เดือน

หลังจากวันครบกำหนดชำระ

การรายงานเงินกู้ที่ต้องชำระคืนต้องรายงานการชำระคืนเงินกู้สำหรับเงินกู้ทุกประเภทยกเว้นการป้องกันเงินเบิกเกินบัญชีและวงเงินเครดิตที่ใช้ในการจ่ายเงินให้ผู้ให้กู้โดยตรง<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Elections Canada, "Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents," <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/man/ec20231&document=p3&lang=e>.

<sup>123</sup> ibid.

### 5) ดอกเบี้ยเงินกู้

หัวหน้าหรือตัวแทนต้องบันทึกอัตราดอกเบี้ยของเงินกู้แต่ละรายการ ในผลตอบแทนทางการเงินประจำปีของบุคคลที่จดทะเบียน ดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินกู้เป็นค่าใช้จ่าย ไม่ว่าจะจ่ายหรือค้างจ่าย ดอกเบี้ยจ่ายที่เกิดขึ้นระหว่างช่วงเวลาการเลือกตั้งจากเงินกู้ที่ได้มาเพื่อใช้เป็นเงินในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง หากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากบุคคลต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดหัวหน้าหน่วยงานจะต้องบันทึกดอกเบี้ยที่ถูกลืมนว่าเป็นเงินสมทบที่ไม่ใช่ตัวเงินจากบุคคลนั้น และหากเงินกู้นั้นมาจากบุคคลที่ไม่ได้อยู่ในธุรกิจการให้กู้ยืมเงินและดอกเบี้ยที่ถูกลืมนในการกู้ยืม 200 ดอลลาร์หรือน้อยกว่าการบริจาคนั้นไม่ใช่ตัวเงินถือว่าเป็นศูนย์<sup>124</sup>

#### 3.1.4 นิวซีแลนด์

ในประเทศนิวซีแลนด์ ไม่มีกฎหมายห้ามพรรคการเมืองในนิวซีแลนด์กู้ยืมเงิน และพรรคการเมืองจะกู้ยืมเงินในจำนวนเงินเพียงใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็เงินกู้จากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็สามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองมีหน้าที่ต้องรายงานยอดเงินกู้ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อเมื่อมีการกู้ยืมเงินจากผู้กู้รายเดียวหรือหลายรายที่มีจำนวนมากกว่า 30,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์<sup>125</sup> (ประมาณ 700,000 บาท) ภายใน 10 วันทำการ<sup>126</sup>

ตารางที่ 3 พรรคการเมืองที่กู้ยืมเงินมากกว่า 30,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์

พรรคการเมือง	วัน เดือน ปี	จำนวนเงินกู้	ผู้ให้ยืม
New Zealand First Party	24 April 2019	\$44,923.00	Brian Henry and Doug Woolerton
	11 May 2018	\$76,622.00	
	19 December 2017	\$73,000.00	
Conservative Party of New Zealand	17 October 2014	\$315,500.00	Colin Craig

ที่มา: Electoral Commission New Zealand, **Party loans exceeding \$30,000**, accessed July 23,2020, <https://elections.nz/democracy-in-nz/political-parties-in-new-zealand/party-loans-exceeding-30000/>

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ต่อเงินบาท อยู่ที่ 22.83 บาท

<sup>126</sup> Electoral Commission, "Party Loans," <https://elections.nz/democracy-in-nz/political-parties-in-new-zealand/party-loans-exceeding-30000/>.

### 3.1.5 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายพรรคการเมือง (Parteiengesetz) บัญญัติเรื่องรายได้ไว้ในมาตรา 26 จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายเยอรมันไม่ได้บัญญัติเรื่องการกู้ยืมเงินว่าเป็นรายได้ของพรรคการเมืองแต่อย่างใด และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายห้ามมิให้พรรคการเมืองในเยอรมันกู้ยืมเงินรายละเอียดปรากฏตามกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1967 แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี 2004 ฉะนั้น การใช้การตีความกฎหมายพรรคการเมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาหรือสถาบันการเงิน

1) รายงานงบการเงินของพรรค Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD ประจำปี 2018 ในหมวดบัญชีเจ้าหนี้ (Schuldposten der Gesamtpartei) ข้อ B หนี้สิน (Verbindlichkeiten) ระบุในข้อย่อย (3) หนี้สินจากสถาบันการเงิน (Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten) เป็นเงินจำนวน 48,180,323.66 ยูโร<sup>127</sup> (ประมาณ 25,928 ล้านบาท) และข้อย่อย (4) หนี้สินจากบุคคลอื่น (Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern) เป็นจำนวนเงิน 5,144,299.58 ยูโร (ประมาณ 190,544,856 ล้านบาท)

2) รายงานงบการเงินของพรรค Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) ประจำปี 2017 ในหมวดบัญชีเจ้าหนี้การค้า (Schuldposten der Gesamtpartei) ข้อ B หนี้สิน (Verbindlichkeiten) ระบุในข้อย่อย (3) หนี้สินจากสถาบันการเงิน (Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten) เป็นจำนวนเงิน 23,460,922.13 ยูโร และข้อย่อย (4) หนี้สินจากบุคคลอื่น (Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern) เป็นจำนวนเงิน 686,788.72 ยูโร (ประมาณ 25,438,654 ล้านบาท)<sup>128</sup>

### 3.1.6 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ ทั้งจากสถาบันการเงินนิติบุคคล และบุคคลธรรมดา ซึ่งการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินก็ใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปตามกฎหมายสถาบันการเงินและธนาคาร อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วสถาบันการเงินและธนาคารมักปฏิเสธไม่ให้

<sup>127</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 ยูโรต่อเงินบาท อยู่ที่ 37.04 บาท

<sup>128</sup> พรรคคอนาคต์ใหม่, "คำชี้แจงข้อกล่าวหา คดีเงินกู้พรรคคอนาคต์ใหม่," <https://futureforwardparty.org/wp-content/uploads/2020/02/คดีเงินกู้คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา-1.pdf>.

พรรคการเมืองกู้เงิน ทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งหันไปกู้ยืมเงินจากบุคคลทั่วไปแทน โดยระยะเวลาในการกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดา นั้นจะต้องไม่เกิน 5 ปี<sup>129</sup>

เดิม กรณีพรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลทั่วไปนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ไว้ ทำให้เกรงกันว่าอาจมีการหลบเลี่ยงข้อจำกัดเรื่องการบริจาคเงินให้พรรคการเมือง โดยหันมาใช้รูปแบบการกู้ยืมเงินจากบุคคลทั่วไปแทน ดังนั้น เพื่อความโปร่งใสและป้องกันการครอบงำพรรคการเมือง จึงมีการตรากฎหมายเพื่อวางกรอบเขตแดนการกู้เงินและเงื่อนไขการกู้เงินไว้ โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 1988 ว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินในทางการเมือง แก้ไขเพิ่มเติม 2017 และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2017 กำหนดให้ พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาได้ แต่ต้องไม่กู้ยืมเงินจากบุคคลหนึ่งบ่อยครั้งจนเกินปกติวิสัย โดยสัญญาการกู้ยืมเงินแต่ละครั้งต้องไม่เกิน 18 เดือน กรอบเขตแดนการกู้เงินไม่เกินร้อยละ 47.8 ของจำนวนเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการณรงค์หาเสียงที่ทางคณะกรรมการชดเชยให้ และคิดอัตราดอกเบี้ยระหว่างร้อยละ 0 ถึงร้อยละตามอัตราขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ต้องทำสัญญากู้ยืมเงิน กำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจน และแจ้งต่อคณะกรรมการบัญชีค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งและเงินทางการเมือง<sup>130</sup>

### 3.1.7 ประเทศกรีซ

กฎหมายการเงินของพรรคการเมืองในประเทศกรีซ บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยการหาเงินทุนของพรรคการเมืองได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย 4304/2014 ซึ่งวิธีการที่จะได้มาซึ่งเงินทุนของพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยการได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐ เงินทุนจากบุคคลโดยผ่านช่องทางการฝากเงินผ่านบัญชีสถาบันทางการเงิน การกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงิน และค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรคการเมือง<sup>131</sup> การที่พรรคการเมืองในประเทศกรีซสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงิน โดยใช้หลักประกันซึ่งเป็นเงินสนับสนุนจากรัฐสำหรับการเลือกตั้งซึ่งพรรคการเมืองจะได้รับในอนาคต นอกจากนี้ พรรคการเมืองในประเทศกรีซหลายพรรคได้กู้เงินจากธนาคารตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 โดยใช้เงินทุนที่จะได้รับอุดหนุนจากรัฐเป็นเครื่องค้ำประกัน ในปี 2001 การกู้เงินของพรรคการเมืองจากธนาคารคิดเป็นจำนวนร้อยละ 33 และร้อยละ 11 ของรายได้ทั้งหมดของสองพรรคการเมืองใหญ่ของกรีซ นั่นคือ พรรค Pasok และ

<sup>129</sup> International IDEA Supporting Democracy Worldwide, "France," <https://www.idea.int/data-tools/country-view/86/55>.

<sup>130</sup> Ibid.

<sup>131</sup> Greco Secretariat Council of Europe, "Transparency of Party Funding," *Strasbourg Cedex* (2016). p. 10-13.

พรรค New Democracy และในปี 2007 การกู้เงินจากสถาบันทางการเงินได้เพิ่มเป็นร้อยละ 63 และร้อยละ 42 ของพรรคการเมืองสองพรรคดังกล่าวด้วย<sup>132</sup>

ในประเทศกรีซได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรค Pasok ในประเทศกรีซ โดยมีการขอให้ธนาคาร ATE ธนาคาร Piraeus ธนาคาร Euro, ธนาคาร Marfin และ ธนาคาร Attica ชี้แจงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งถึงเหตุผลในการปล่อยกู้ให้แก่พรรคการเมืองดังกล่าว เนื่องจากในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้มีพรรคการเมืองได้รับเงินกู้ยืมไปกว่า 550 ล้านยูโร<sup>133</sup> (ประมาณ 20,372 ล้านบาท) ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนเงินที่สูงมากแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอย โดยในปี 2011 พรรค Pasok ก็ได้รับเงินกู้ยืมไป 54 ล้านยูโร (ประมาณ 2,000 ล้านบาท) และในปี 2010 พรรค Pasok ก็ได้รับเงินกู้ยืมไป 48 ล้านยูโร (ประมาณ 1,700 ล้านบาท)<sup>134</sup>

### 3.1.8 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียได้มีสถาบัน Institute of Chartered Accountants of India (ICAI) ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองในประเทศอินเดีย โดยได้ระบุไว้ว่าพรรคการเมืองจะต้องชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองที่ทำกับสถาบันทางการเงินหรือบุคคลที่ได้ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการกู้เงินครั้งนั้นคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 10 ของการกู้ยืมเงินทั้งหมดของพรรคการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนจะต้องระบุเงื่อนไขวัน เวลา ในการชำระเงินคืน เช่น เงินกู้ยืมที่จะต้องจ่ายคืนภายในระยะเวลา 1 ปี เงินกู้ยืมที่จะต้องจ่ายคืนในระยะเวลาภายใน 1-5 ปี หรือเงินกู้ยืมที่จะต้องจ่ายคืนภายหลังระยะเวลา 5 ปี เป็นต้น และในการคิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมที่พรรคการเมืองกู้ยืมโดยที่ไม่ได้มีการคิดดอกเบี้ยจะต้องมีการแจกแจงแยกจากเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองที่มีการคิดดอกเบี้ย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการกู้เงินครั้งนั้นคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 10 ของการกู้ยืมเงินทั้งหมดของพรรคการเมืองนั้น ๆ<sup>135</sup>

ในขณะที่ประเทศสเปนมีการให้กู้ยืมเงินได้ทั้งจากสถาบันทางการเงินและจากบุคคลธรรมดา โดยไม่มีการจำกัดวงเงินไว้แต่ก็จะต้องมีการส่งรายงานงบการเงินไปยังสภาบัญชีเพื่อตรวจสอบ

<sup>132</sup> Bahas Gramatidis & Partners, "Political Finance in Greece "

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=377e8470-870c-43ad-8974-122e08d4977c>

<sup>133</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 ยูโรต่อเงินบาท อยู่ที่ 37.04 บาท

<sup>134</sup> Ekathimerini, "Greek Bankers to Explain Loans to Political Parties," (2012).

<sup>135</sup> business-standard, "Bjp Has Highest Assets among Top 7 Parties: Adr Analysis,"

[https://www.business-standard.com/article/politics/at-rs-4-847-78-cr-bjp-has-highest-assets-among-top-7-parties-adr-analysis-122012800908\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/politics/at-rs-4-847-78-cr-bjp-has-highest-assets-among-top-7-parties-adr-analysis-122012800908_1.html)



ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สวีเดน และกรีซสอดคล้องกับที่พบได้ในการศึกษาของ Anika Gauja (Political Parties and Elections : legislating for representative democracy. London: Routledge, 2010) ที่ว่าแม้ในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายควบคุมการเงินของพรรคการเมืองแตกต่างกัน แต่ที่สำคัญคือ ทุกประเทศมีหลักการที่ล้วนต้องการขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการเกิดสภาวะรวมศูนย์ในพรรคการเมือง (corruption and centralization in party politics) เพื่อสร้างเวทีทางการเมืองที่เสรีและเป็นธรรมให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองทุกพรรค และหลักการดังกล่าวนี้ก็ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 45 ที่มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมือง ที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำ โดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง ตั้งแต่เริ่มแรก และกำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้ พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรค แต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

### 3.2 ประเทศที่มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองไม่สามารถกั๊ยืมเงินได้

ประเทศตุรกี โดยในกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศตุรกีระบุไว้ชัดเจน โดยพรรคการเมืองจะไม่ได้รับอนุญาตให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมเชิงพาณิชย์และห้ามมิให้มีการกั๊ยืมเงิน<sup>136</sup> ทั้งนี้ อาจจะมีวัตถุประสงค์ให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแค่เพียงอย่างเดียว หากมีการกั๊ยืมเงินอาจจะทำให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางพาณิชย์ที่แสวงหากำไรและไม่บรรลุจุดประสงค์อย่างแท้จริงของพรรคการเมืองตุรกี<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Article 67 – (First sentence amended by Article 8 of Law 4445, dated 12 August 1999) Political parties shall not engage in any commercial activities or withdraw loans or credits. However, they may purchase assets with a mortgage or with credit, in order to meet their needs, from real persons and legal entities other than those specified under paragraphs 1 and 3 in article 66.

<sup>137</sup> SiyasiPartilerKanunu, "Law on Political Parties." p. 3.

### 3.3 ประเทศที่ไม่ได้มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจนในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

ประเทศที่ไม่ได้มีกฎหมายระบุไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง อาจมองว่าพรรคการเมืองมีเงินสนับสนุนทางการเมืองที่รัฐจัดให้และเงินบริจาคของพรรคอย่างเพียงพออยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการกู้ยืมเงิน หรืออาจจะเป็นการมองว่าเมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล ลักษณะคล้ายกับบริษัท เป็นการที่พรรคการเมืองอาจจะสามารถกู้ยืมเงินจำนวนหนึ่งได้เพื่อนำมาใช้ในการบริหารและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองเอง อีกทั้งอาจจะเป็นการมองว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่มีการปฏิบัติเป็นเช่นนี้มาเป็นประจำทุกปี เปรียบเสมือนการที่เป็นจารีตประเพณีของพรรคการเมือง จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติห้าม

อย่างไรก็ตาม มีประเทศเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ รวมถึงประเทศไทย

#### 3.3.1 ญี่ปุ่น

กรณีการกู้ยืมเงินของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งไม่ได้มีการระบุในเรื่องของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน โดยตามกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นมิได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน แต่ก็มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถกระทำได้ ซึ่งมีกรณีศึกษาของนายโยชิมิ วาตานาเบะ (Yoshimi Watanabe) ตัวแทนพรรค Liberal Democratic Party (LDP) หรือพรรค Jiminto ได้กู้เงินจำนวน 800 ล้านเยน<sup>138</sup> (ประมาณ 224,00 ล้านบาท) จากเจ้าของธุรกิจที่ไม่เปิดเผยชื่อ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา โดยไม่ต้องชำระดอกเบี้ย และไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงิน ต่อมานายโยชิมิ วาตานาเบะ ลาออก และแถลงว่าได้ใช้จ่ายเงินที่กู้ยืมมาไปกับการเลือกตั้งและการขยายพรรคการเมือง จากกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองหรือการให้พรรคการเมืองกู้เงินย่อมสามารถกระทำภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมทางการเงินของพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมือง และกฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ในการกู้เงินของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละระดับเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยต้องแจ้งค่าใช้จ่าย รายได้ต่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง ที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งและการจัดการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งถือเป็นหน้าที่ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>139</sup>

<sup>138</sup> อัตราค่าแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2565 เยนต่อเงินบาท อยู่ที่ 0.28 บาท

<sup>139</sup> The Asahi Shimbun Japan, "การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น."

จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า ในประเทศญี่ปุ่นเคยเกิดกรณีที่พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดา โดยเป็นการที่สมาชิกพรรคการเมืองได้กู้ยืมเงินให้กับพรรคการเมือง เพื่อที่จะนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งตามกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้นไม่ได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าพรรคการเมืองสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้ แต่ก็มีได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน และเงินที่ได้จากการกู้ยืมเงินก็ถือว่าเป็นรายได้ของพรรคการเมืองที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอีกด้วย และเงินที่ได้จากการกู้ยืมนั้นจะต้องนำมาทำเป็นรายงานและเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งของญี่ปุ่นให้ถูกต้อง ตลอดจนไม่ได้มีประเด็นอันต้องนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองเช่นเดียวกับกรณีของพรรคอนาคตใหม่ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ากรณีของนาย โยชิมิ วาทานาเบะ เป็นกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกพรรคการเมือง แม้ว่าจะเป็นจำนวนเงินที่จำนวนมากเหมือนกัน แต่กรณีของพรรคอนาคตใหม่เป็นกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองที่ตนเองเป็นหัวหน้าพรรคกู้ยืมเงินเพื่อนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในจำนวนที่มากเช่นกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน และก็ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น แต่มีบทลงโทษอันนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองดังกล่าว

### 3.3.2 ไต้หวัน

ในไต้หวันมีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการหาทุนของพรรคการเมืองไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมืองในมาตรา 19<sup>140</sup>ที่ระบุว่าแหล่งที่มาของเงินทุนและรายได้ของพรรคการเมือง มีดังต่อไปนี้

- 1) ค่าธรรมเนียมจากสมาชิกในพรรค
- 2) เงินบริจาคที่มอบให้แก่พรรคการเมืองซึ่งต้องไปขัดกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง
- 3) เงินอุดหนุนจากพรรคการเมือง

<sup>140</sup> Article 19 The sources of funding and income for political parties shall be as follows:

1. Political party membership dues
2. Political donations accepted in compliance with relevant laws and regulations
3. Political party subsidies
4. Sales from publications and promotional materials created by political parties to publicize their philosophies or engage in promotional activities as well as income generated from the granting or conceding of rights
5. Other income collected in compliance with this Act
6. Interest generated from funds or income described in the preceding five paragraphs

- 4) การขายสิ่งตีพิมพ์และสินค้าต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นโดยพรรคการเมือง เพื่อเผยแพร่อุดมการณ์ของพรรคหรือส่งเสริมกิจกรรมทางการเมือง
- 5) รายได้อื่น ๆ ที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง
- 6) ดอกเบี้ยอันเกิดจากแหล่งเงินทุนทั้งห้าที่ได้กล่าวไปข้างต้น

โดยในไต้หวันมิได้มีการกำหนดหลักในส่วนของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเอาไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินไว้เช่นกัน ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองของไต้หวัน ใน (5) ได้มีการบัญญัติถึง รายได้อื่น ๆ ที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองเอาไว้ ซึ่งทำให้สามารถตีความได้ว่าเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในไต้หวัน อาจจะอยู่ในหลักเกณฑ์ข้อนี้ได้ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยที่ไม่ได้มีการบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่ก็ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน

กรณีศึกษาในไต้หวันพบว่า พรรคฝ่ายค้าน พรรคก๊กมินตั๋ง (Kuomintang) ได้ประสบกับปัญหาทางการเงิน เพียงไม่กี่เดือนก่อนการเลือกตั้งประธานาธิบดี จึงทำให้ไม่สามารถจ่ายเงินเดือนให้แก่พนักงานของพรรค เนื่องจากสินทรัพย์ของพรรคโดนอายัดโดยรัฐบาล พรรคก๊กมินตั๋งกล่าวว่าพรรคมีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อจ่ายเงินเดือน และกล่าวเพิ่มเติมว่าทางพรรคคาดการณ์ว่าจะไม่สามารถจ่ายเงินเดือนของเดือนปัจจุบันได้ (ข่าวนี้เผยแพร่ช่วงเดือนธันวาคม 2019) แต่ทางพรรคสามารถหาคนที่จะมาช่วยสนับสนุนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีของพรรคที่ชื่อ Han Kuo-yu ได้แล้ว<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Patreon, "Taiwan's Kmt Taking out Loans to Pay Salaries," <https://report.tw/taiwans-kmt-taking-out-loans-to-pay-salaries/>

ตารางที่ 4 ตารางสรุปการกักเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ประเภท	ประเทศ	หมายเหตุ
1. ประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกักเงินได้	สหรัฐอเมริกา	กักได้จำกัด
	สหราชอาณาจักร	กักได้ไม่จำกัด
	แคนาดา	กักได้จำกัด
	นิวซีแลนด์	กักได้ไม่จำกัด
	ฝรั่งเศส	ไม่ระบุ
	เยอรมัน	ไม่ระบุ
	สวีเดน	กักได้ไม่จำกัด
	สเปน	กักได้ไม่จำกัด
	กรีซ	กักได้จำกัด
	อินเดีย	
2. ประเทศที่พรรคการเมืองไม่สามารถกักเงินได้	ตุรเคีย	
3. ประเทศที่ไม่ได้มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจน	ญี่ปุ่น	
	ไต้หวัน	
	เกาหลีใต้	
	สิงคโปร์	
	มาเลเซีย	
	ไทย	

จากการศึกษาประกอบกับตารางสรุปผลพบว่า พรรคการเมืองในต่างประเทศมีการกักเงินกันเป็นเรื่องปกติและพบว่าการกักเงินเป็นประจำ และพรรคการเมืองในต่างประเทศสามารถที่จะกักเงินได้ทั้งจากบุคคล และจากสถาบันทางการเงิน โดยในแต่ละประเทศที่มีการกักเงินได้ก็จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนลักษณะ ข้อห้าม ข้อบังคับ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ในการที่พรรคการเมืองจะกักเงิน ทั้งนี้ การกักเงินของพรรคการเมืองในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สวีเดนและกรีซสอดคล้องกัน โดยแม้ในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายควบคุมการเงินของพรรคการเมืองแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีการห้ามพรรคการเมืองที่จะกักเงินก็จะมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่ออกมารองรับอย่างชัดเจนเช่นกัน นั่นคือ ประเทศตุรเคีย ส่วนในกลุ่มประเทศที่ไม่มีการกักเงินไว้ชัดเจนก็ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย รวมถึงประเทศไทย ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องมาตีความว่าในประเทศที่ไม่มีการกักเงินห้าม

การกู้ยืมเงินไว้อย่างชัดเจน จะสามารถกระทำได้หรือไม่ มีขอบเขตอย่างไร เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะใช้กฎหมายใดเข้ามาใช้วิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าว

ดังนั้น จากการศึกษาพบว่า ระบบการเงินของพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญมาก ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การบริหารพรรคการเมือง และการสร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมือง โดยทุกประเทศในโลกล้วนที่จะต้องการทำให้ระบบการเงินของพรรคการเมืองมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและการเกิดสภาวะรวมศูนย์ในพรรคการเมืองทั้งสิ้น เพื่อสร้างเวทีทางการเมืองที่เสรีและเป็นธรรมให้แก่ผู้สมัครและพรรคการเมืองทุกพรรค

ทั้งนี้ พรรคการเมืองในกลุ่มประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ล้วนแต่เป็นประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็ง เพื่อสนับสนุนให้พรรคการเมืองทุกพรรคสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน และมีความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายของพรรคการเมือง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการเมืองได้อย่างยั่งยืน แต่อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มประเทศดังกล่าวนี้จะมีกติกากู้ยืมเงินของพรรคที่ค่อนข้างจะชัดเจน อย่างเช่น สหราชอาณาจักร ไม่ได้ห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน และมีการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสของสมาชิกพรรคการเมืองกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ในพรรค อีกทั้งในการกู้ยืมเงินก็จะเป็นกระจายการกู้ยืมให้พรรคเป็นลูกหนี้เฉพาะเจ้าหน้าที่รายใดรายหนึ่งเท่านั้น และในสหรัฐอเมริกาที่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้ แต่การกู้ยืมเงินจากบุคคลนับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมืองเช่นเดียวกับเงินบริจาคและประโยชน์อื่นใดที่คำนวณมูลค่าเป็นเงินได้ที่มีเพดานจำกัด

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศตุรกีนั้น เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในประเทศตุรกีที่ห้ามมิให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกิจกรรมเชิงพาณิชย์และห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินไว้ในกฎหมาย พรรคการเมืองของประเทศตุรกีจึงไม่สามารถที่จะกู้ยืมเงินได้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนนั่นก็คือ ให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น หากมีการกู้ยืมเงินกันได้อาจจะทำให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมในทางพาณิชย์ที่อาจจะเกิดการแสวงหาผลกำไรและไม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริงของพรรคการเมืองในประเทศตุรกี ซึ่งการที่พรรคการเมืองในประเทศใดประเทศหนึ่งจะทำ อย่างเช่นกฎหมายของพรรคการเมืองในประเทศตุรกีกำหนดไว้ได้นั้น จะต้องมีเงินสนับสนุนที่ได้รับเพื่อมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเพียงพอและมีกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนมากกว่าในประเทศไทย

ส่วนในกลุ่มประเทศที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้หรือไม่นั้น จากการศึกษาที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ ญี่ปุ่น และไต้หวัน โดยสองประเทศดังกล่าวนี้ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายห้ามไม่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินด้วยเช่นกัน แต่ก็มีกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้มีการลงโทษที่รุนแรงถึงขั้นการยุบพรรคการเมือง และในไต้หวันก็ไม่ได้มีการห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินหลังจากทราบว่าพรรคการเมืองได้ไปกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการบริหารจัดการพรรคการเมือง และยังคงมองว่าเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองเป็นรายได้อื่น ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางกฎหมายให้พรรคการเมืองได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในช่วงที่พรรคการเมืองกำลังมีปัญหาทางการเงิน เพื่อที่จะนำมาบริหารจัดการพรรคการเมือง และเนิ่นนโยบายของพรรคการเมืองได้อย่างต่อเนื่องนั่นเอง

## บทที่ 4

### พรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงินในประเทศไทย

พรรคการเมืองในประเทศไทยมีการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาสำรองจ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมทั้งการบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองมาตลอดเสมือนเป็นประเพณีทางการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นเงินจำนวนไม่มาก โดยในสมัยแรกอาจจะไม่มีหลักฐานปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน จนกระทั่งหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เริ่มมีหลักฐานแน่ชัดในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในรายการหนี้สิน ที่จะจัดแจ้งอยู่ในรายงานงบการเงินประจำปีของพรรคการเมืองที่จะต้องส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งในทุกปี อย่างไรก็ตาม ในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทยก็นำมาใช้ในการบริหารจัดการภายในพรรค รวมทั้งการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ

ในบทนี้จะอธิบายถึงความเป็นมาของพรรคการเมืองและพรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงินในประเทศไทย ภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

#### 4.1 ความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศไทย

แนวความคิดเรื่องพรรคการเมืองของไทย ได้เริ่มมีขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 6 เมื่อครั้งที่ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการทดลองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยจัดตั้งเมืองดุสิตธานีขึ้น และได้มีการตั้งพรรคการเมืองสองพรรค คือ พรรคโบว์สีน้ำเงิน ซึ่งมีท่านราม ฤ กรุงเทพ (รัชกาลที่ 6) เป็นหัวหน้าพรรคและพรรคโบว์แดง ซึ่งมีพลเอกเจ้าพระยารามราฆพ เป็นหัวหน้าพรรค ทั้งสองพรรคนี้เป็นการทดลองใช้ในลักษณะสมมุติและมีได้แพร่หลายไปสู่ประชาชน เนื่องจากการทดลองใช้อยู่ไม่นานก็ยกเลิกไป จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 คณะบุคคลคณะหนึ่งที่เรียกว่า “คณะราษฎร” ซึ่งประกอบไปด้วยทหาร ข้าราชการ และพลเรือน ได้เข้ากระทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย และมีการดำเนินงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับพรรคการเมือง<sup>142</sup>

<sup>142</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, "พรรคการเมืองไทย," in การเมือง การปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครองสิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549). หน้า 27.



การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 เป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งพรรคการเมืองไทยอย่างเป็นทางการ เนื่องจากมีบทบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งคณะพรรคการเมือง การอาชีพ ทั้งนี้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ทำให้เกิดพรรคการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2489 ถึง พ.ศ. 2494 จำนวนถึง 10 พรรคการเมือง เช่น พรรคสหชีพ มีนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ เป็นหัวหน้า พรรคแนวรัฐธรรมนูญมีพลเรือตรีหลวงธำรง นาวาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้าพรรค ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองไทยจะเริ่มถือกำเนิดตามกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2489 แต่ตามความเป็นจริงแล้วพรรคการเมืองไทยได้มีประวัติศาสตร์แห่งการกำเนิดที่มีเกียรติสูงส่งยิ่งเพราะจุดเริ่มต้นของการกำเนิดมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเสด็จขึ้นครองราชย์ในช่วงปี พ.ศ. 2453 ถึง พ.ศ. 2468 ทรงวางแผนที่จะให้พสกนิกรของพระองค์คุ้นเคยกับรูปแบบและมีความเข้าใจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชโอรสว่า สักวันหนึ่งประเทศไทยจะต้องมีการสถาปนากการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ตามแบบอย่างของประเทศสหราชอาณาจักรที่พระองค์ทรงศึกษามาเป็นเวลานานถึง 9 ปี พระองค์ทรงมีพระประสงค์จะให้สร้างเมืองจำลอง “ดุสิตธานี” ขึ้นในเขตพระราชวังดุสิตอันเป็นเมืองสมมติในการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยและทรงจัดตั้งระบบสองพรรค (Two Party System) ขึ้นมา มีพรรคแพรรแถบสีน้ำเงิน โดยมีพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในนามแฝงว่า “ท่านราม ฌ กรุงเทพฯ” เป็นหัวหน้าพรรค และพรรคแพรรแถบสีแดง โดยมีพลเอกพระยารามราฆพ เป็นหัวหน้าพรรค เพื่อฝึกฝนประชาธิปไตยให้กับขุนนางและข้าราชการชั้นสูงซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหารราชการแผ่นดินและเป็นผู้ที่มีหัวคิดแบบอนุรักษซึ่งไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก นอกจากนี้ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้คนสามัญระดับปัญญาชนบางส่วนเข้าร่วมในกิจกรรมพรรคการเมืองด้วย เพราะในระยยะเวลานั้นคนไทยยังไม่เข้าใจประชาธิปไตยมากนัก<sup>143</sup>

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2489 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2498 และมีการตราพระราชบัญญัติพรรคการเมืองขึ้นอีกได้แก่ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้นก็มิวิวัฒนาการและเปลี่ยนแปลงไปตามในแต่ละ

<sup>143</sup> ibid.

ยุคสมัย<sup>144</sup>ซึ่งในเรื่องการเงินของพรรคการเมืองไทยในแต่ละช่วงเวลา ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน

## 4.2 การกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย

จากแนวคิดที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองมีความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง แต่ในการดำเนินกิจกรรมนั้น ก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงิน สำหรับประเทศไทย พรรคการเมืองในยุคแรก ๆ นั้นรายได้ของพรรคการเมืองหรือเงินที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองนั้นไม่ได้มาจากค่าสมาชิก หรือค่าบำรุงพรรคการเมือง เพราะในทางปฏิบัติผู้ที่ให้เงินในการที่พรรคการเมืองจะสามารถนำมาใช้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้นั้นจะมาจาก สมาชิกผู้ที่ก่อตั้งพรรคที่มีอำนาจในทางการเงินที่อยู่ในระดับผู้บริหารพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและผูกพันอยู่กับบุคคลในระดับผู้บริหารของพรรคหรือกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้น อำนาจของพรรคจึงขึ้นอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่เป็นผู้ให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง<sup>145</sup>

ในสมัยต่อมาก็มีแนวคิดในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทยขึ้นและได้มีการก่อตัวและพัฒนาขึ้นตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐก็ยังคงเกิดปัญหาและไม่สามารถตอบสนองความต้องการในด้านสภาพคล่องของการใช้เงินมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้

พรรคการเมืองในประเทศไทยมักจะถูกวิจารณ์เสมอว่า ขาดกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะการเผยแพร่แนวนโยบายของพรรค กิจกรรมที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย กิจกรรมที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน อีกทั้งการที่จะพัฒนาองค์กรพรรคการเมืองและการบริหารงานพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีปัจจัยในการบริหารงาน รวมถึงการจัดองค์กรทางการบริหารของพรรคให้มีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองที่มีเงินทุนมากหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากอาจมีเงินสำหรับการบริหารพรรคการเมืองจากกลุ่มผู้สนับสนุนหรือเก็บจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรค ส่วนพรรคที่ขาดเงินทุนสนับสนุนหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยก็จะประสบปัญหาเรื่องเงินทุนสำหรับใช้ในการบริหารพรรคการเมือง งานบริหารภายในพรรคการเมืองคงมิได้มีเพียงแต่ค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน เช่น บุคลากร วัสดุสำนักงาน ค่าเช่าสถานที่ ค่าบำรุงรักษาสำนักงาน แต่ยังรวมถึงการจัดการระบบข้อมูลอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือ

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> รัฐอมฤต, การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ. หน้า 14-15.

การทำกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองด้วย<sup>146</sup> ประกอบกับเมื่อใกล้ถึงฤดูกาลของการเลือกตั้ง พรรคการเมืองขนาดเล็กที่เพิ่งจะมีการก่อตั้งก็อาจจะประสบกับปัญหาการระดมทุนที่อาจจะหาไม่ได้ไม่ทัน เนื่องจากวิธีและกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาขาดสภาพคล่องในด้านการเงิน ดังนั้น การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจะสามารถช่วยให้บางพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ หรือพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ก่อตั้งมานานแล้ว หรือเพิ่งจะก่อตั้ง สามารถทำกิจกรรมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ ได้สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้นไปพร้อมกับทุกพรรคการเมืองก็จะสามารถจัดระบบการบริหารพรรคการเมืองให้มีประสิทธิภาพได้ หากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาของเงินอย่างเหมาะสม ก็ย่อมที่จะเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดอยู่ในงบทางการเงินประจำปีของพรรคการเมืองที่จะต้องส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละปีก็จะปรากฏอยู่ในส่วนที่เป็นหนี้สิน และมีปรากฏชัดเจนตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในส่วนของรายได้หรือที่มาของรายได้ของพรรคการเมือง มิได้ระบุไว้ชัดเจนถึงที่มาของเงินกู้ แต่ในบทบัญญัติของมาตรา มาตรา 53 ได้กล่าวถึงรายได้ของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมืองอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง
- (2) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (3) เงินได้ที่ได้จากการจัดกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมือง
- (4) เงินบริจาคแก่พรรคการเมือง
- (5) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (6) ดอกผลของเงินและรายได้จากทรัพย์สินของพรรคการเมือง
- (7) รายได้อื่น

<sup>146</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานการวิจัย การประเมินผลพัฒนาการของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547). หน้า 7.

จากประเภทของรายได้ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในส่วนของบทบัญญัติใน (7) รายได้อื่น อันเป็นที่มาของเงินอันมีที่มาจากรายได้อื่น ๆ ที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองได้ และประกอบกับเมื่อดูนิยามของคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่ว่า “**การบริจาค**” หมายความว่า การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่พรรคการเมืองเพื่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง หรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจาก ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมือง และ “**ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้**” หมายรวมถึง

- (1) การปลดหนี้หรือการลดหนี้ให้เปล่า
- (2) **การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย**
- (3) การเข้าค้าประกันโดยไม่คิดค่าธรรมเนียม
- (4) การให้ใช้สถานที่ ยานพาหนะ หรือทรัพย์สิน โดยไม่คิดค่าเช่าหรือค่าบริการหรือ คิดค่าเช่า หรือค่าบริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
- (5) การให้ใช้บุคลากรซึ่งมิได้เป็นลูกจ้างหรือผู้รับจ้างของพรรคการเมือง โดยพรรคการเมือง หรือสมาชิกไม่ต้องชำระค่าจ้างหรือสินจ้าง หรือต้องชำระค่าจ้างหรือสินจ้างเพียงบางส่วน เว้นแต่การเป็นอาสาสมัครนอกเวลาการทำงานโดยปกติของผู้นั้น
- (6) การให้ใช้บริการโดยไม่คิดค่าใช้บริการ หรือคิดค่าใช้บริการน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
- (7) การให้ส่วนลดในสินค้าหรือทรัพย์สินที่จำหน่าย โดยให้ส่วนลดมากกว่าที่ให้กับบุคคลอื่นโดยปกติทางการค้า
- (8) การให้เดินทางหรือให้ขนส่งบุคคลหรือสิ่งของโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
- (9) การจัดเลี้ยง การจัดมหรสพ หรือการบันเทิงอื่นให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
- (10) การให้บริการวิชาชีพอิสระ เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร กฎหมาย หรือบัญชี โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือคิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่คิดกับบุคคลอื่น โดยปกติทางการค้า
- (11) การอื่นซึ่งเป็นการกระทำอื่นที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกใด ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ หรือไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย

การดำเนินการตาม (5) (6) (7) (8) (9) หรือ (10) ซึ่งพรรคการเมืองจัดให้แก่สมาชิก และ มิได้เป็นไปเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งให้แก่สมาชิก มิให้ถือว่าเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดอันอาจ คำนวณเป็นเงินได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ทั้งนี้ ได้มีการเปิดเผยเอกสารทางการเงินของพรรคการเมืองที่ส่งต่อคณะกรรมการ การเลือกตั้งในแต่ละปีก็จะพบกับจำนวนพรรคการเมืองที่มีการกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ตารางสรุปการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ ปี 2557

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
1. พรรคประชาธิปัตย์	เงินทตรงจ่าย	ไม่ระบุ	487,752.86
2. พรรคประชากรไทย	เงินทตรงจ่าย	ไม่ระบุ	4,751,979.55
3. พรรคความหวังใหม่	เงินทตรงจ่าย	ไม่ระบุ	2,030,399.32
4. พรรคประชากรราช	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	2,917,651.37
5. พรรคชาติพัฒนา	เงินกู้ยืม	บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน	2,000,000.00*
6. พรรคชาติไทยพัฒนา	เงินทตรงจ่าย	สมาชิกพรรค	3,650,127.00*
7. พรรคอนาคตไทย	เงินทตรงจ่าย	หัวหน้าพรรคและรอง หัวหน้าพรรค	429,700.00
8. พรรคธรรมมาภิบาลสังคม	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรค	326,700.00
9. พรรคมาตุภูมิ	เงินกู้ยืม	กรรมการและประธาน สาขา	210,000.00
	เงินทตรงจ่าย	ไม่ระบุ	332,097.73
10. พรรคภูมิใจไทย	เงินทตรงจ่าย	กรรมการ	12,611,391.52
11. พรรคพลังคนกีฬา	เงินทตรงจ่าย	หัวหน้าพรรค	4,207,166.86
12. พรรคประชาธิปัตย์ใหม่	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการพรรค	3,748,100.00
13. พรรคพลังชล	เงินทตรงจ่าย	สมาชิกพรรค	1,473,000.00
14. พรรคครูไทยเพื่อ ประชาชน	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรคและ กรรมการ	242,125.00
15. พรรคพลังสหกรณ์	เงินทตรงจ่าย	ไม่ระบุ	1,592,021.00
16. พรรคพลังท้องถิ่นไท	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการบริหารพรรค	217,000.00
17. พรรคถิ่นกาขาว	เงินทตรงจ่าย	หัวหน้าพรรค	624,150.00

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
18. พรรคเพื่อสันติ	เงินทอรองจ่าย	กรรมการพรรค	335,000.00
19. พรรคเมืองไทยของเรา	เงินกู้ระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	79,000.00
20. พรรคเพื่อชีวิตใหม่	เงินกู้ระยะยาว	หัวหน้าพรรคและสมาชิก	50,000.00
	เงินทอรองจ่าย	บุคคลภายนอก	52,918.75
21. พรรคเงินเดือนประชาชน	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการพรรค	805,140.00*
22. พรรคคนไทย	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	40,000.00
23. พรรคพลังเกษตรกรไทย	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	53,600.00
24. พรรคเพื่อสหกรณ์ไทย	เงินทอรองจ่าย	บุคคลเกี่ยวข้องกัน	13,00.00
25. พรรคประชาสันติ	เงินกู้ยืม	ไม่ระบุ	1,330,000.00
*มีการคิดดอกเบี้ยตามที่ตกลงกันได้			

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี 2557, [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=200&filename=.](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=200&filename=)

ตารางที่ 6 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2558

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
1. พรรคประชาธิปัตย์	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	467,352.28
2. พรรคประชากรไทย	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	12,845,239.29
3. พรรคความหวังใหม่	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	2,038,399.32
4. พรรคประชากร	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	3,049,369.29
5. พรรคชาติพัฒนา	เงินกู้ยืม	บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน	2,000,000.00*
6. พรรคชาติไทยพัฒนา	เงินทอรองจ่าย	สมาชิกพรรค	3,846,127.00*
7. พรรคนาคตไทย	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรคและรองหัวหน้าพรรค	429,700.00
8. พรรคธรรมาภิบาลสังคม	เงินกู้ยืมระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	329,935.00
9. พรรคมาตุภูมิ	เงินกู้ยืม	กรรมการและประธานสาขา	210,400.00
	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	340,197.73

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
10. พรรคภูมิใจไทย	เงินทดรองจ่าย	กรรมการ	17,535,639.45
11. พรรคสังคมประชาธิปไตยไทย	เงินกู้ยืมระยะสั้น	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	738,618.25
12. พรรคไทยรวมพลัง	เงินกู้ระยะยาว	ไม่ระบุ	170,000.00
13. พรรคพลังคนกีฬา	เงินทดรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	4,199,213.12
14. พรรคประชาธิปไตยใหม่	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการพรรค	3,981,600.00
15. พรรคพลังชล	เงินทดรองจ่าย	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	1,900,000.00
16. พรรคครูไทยเพื่อประชาชน	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรคและกรรมการ	242,125.00
17. พรรคพลังสหกรณ์	เงินทดรองจ่าย	ไม่ระบุ	1,604,321.00
18. พรรคพลังท้องถิ่นไท	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการบริหารพรรค	237,000.00
19. พรรคถิ่นกาขาว	เงินทดรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	224,500.00
20. พรรคพลังอุดร	เงินทดรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	3,9000,000.00*
21. พรรคเพื่อสันติ	เงินทดรองจ่าย	กรรมการพรรค	335,000.00
22. พรรคไทรภักธรรม	เงินกู้ยืม	กรรมการบริหารพรรค	144,000.00
23. พรรคเพื่ออนาคต	เงินทดรองจ่าย	ไม่ระบุ	21,000.00
24. พรรคเมืองไทยของเรา	เงินกู้ระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	115,000.00
25. พรรคเพื่อชีวิตใหม่	เงินกู้ระยะยาว	หัวหน้าพรรคและสมาชิก	50,000.00
	เงินทดรองจ่าย	บุคคลภายนอก	73,722.88
26. พรรคเงินเดือนประชาชน	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการพรรค	806,664.30*
27. พรรคเพื่อสหกรณ์ไทย	เงินทดรองจ่าย	บุคคลเกี่ยวข้องกัน	44,00.00
28. พรรคประชาสันติ	เงินกู้ยืม	ไม่ระบุ	1,330,000.00
*มีการคิดดอกเบี้ยตามที่ตกลงกันไว้			

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี 2558, [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=200&filename=.](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=200&filename=)

ตารางที่ 7 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2559

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
1. พรรคประชาธิปัตย์	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	473,322.81
2. พรรคประชากรไทย	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	12,845,239.29
3. พรรคความหวังใหม่	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	2,038,399.32
4. พรรคประชากรราช	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	3,186,769.29
5. พรรคเพื่อไทย	เงินทอรองจ่าย	กรรมการ	4,000,000.00
6. พรรคชาติพัฒนา	เงินกู้ยืม	บุคคลที่เกี่ยวข้องกัน	2,000,000.00*
7. พรรคชาติไทยพัฒนา	เงินทอรองจ่าย	สมาชิกพรรค	4,041,127.00*
8. พรรคอนาคตไทย	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรคและรองหัวหน้าพรรค	429,700.00
9. พรรคมาตุภูมิ	เงินกู้ยืม	ประธานสาขา	150,000.00
	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	419,297.73
10. พรรคภูมิใจไทย	เงินทอรองจ่าย	กรรมการ	20,325,141.45
11. พรรคสังคมประชาธิปไตยไทย	เงินกู้ยืมระยะสั้น	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	738,618.25
12. พรรคไทยรวมพลัง	เงินกู้ระยะยาว	ไม่ระบุ	317,000.00
13. พรรคพลังคนกีฬา	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	4,189,213.12
14. พรรคเพื่อธรรม	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	300,000.00
15. พรรคประชาธิปัตย์ใหม่	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการพรรค	4,141,600.00
16. พรรคพลังชล	เงินทอรองจ่าย	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	2,529,000.00
17. พรรคครูไทยเพื่อประชาชน	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรคและกรรมการ	242,125.00
18. พรรคพลังสหกรณ์	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	1,604,321.00
19. พรรคพลังท้องถิ่นไท	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการบริหารพรรค	257,000.00*
20. พรรคถิ่นกาขาว	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	224,500.00
21. พรรครักษึ้นป่าประเทศไทย	เงินทอรองจ่าย	สมาชิกพรรค	21,000.00
20. พรรคพลังอุดร	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	4,260,000.00*
19. พรรคเพื่อสันติ	เงินทอรองจ่าย	กรรมการพรรค	335,000.00
21. พรรคไทรภักธรรม	เงินกู้ยืม	กรรมการบริหารพรรค	288,000.00
23. พรรคเมืองไทยของเรา	เงินกู้ระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	151,000.00



พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
24. พรรคเพื่อชีวิตใหม่	เงินกู้ระยะยาว	หัวหน้าพรรคและสมาชิก	50,000.00
	เงินทอรองจ่าย	บุคคลภายนอก	94,198.96
25. พรรคเงินเดือนประชาชน	เงินกู้ยืม	กรรมการพรรค	807,188.60*
26. พรรคเพื่อสหกรณ์ไทย	เงินกู้ยืมระยะสั้น	บุคคลเกี่ยวข้องกัน	62,000.00
27. พรรคประชาสันติ	เงินกู้ยืม	ไม่ระบุ	1,330,000.00*
*มีการคิดดอกเบี้ยตามที่ตกลงกันไว้			

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี 2559, [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=200&filename=](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=200&filename=).

#### 4.2.2 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของพรรคการเมืองภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติใดที่กล่าวถึง “เงินกู้” ของพรรคการเมืองไว้เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรา 62<sup>147</sup> ในเรื่องของรายได้ของพรรคการเมืองพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติ

<sup>147</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 บัญญัติว่า

“มาตรา 62 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง
- (2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- (3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง (5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์

อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค

- (6) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง

การได้มาซึ่งรายได้ตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการได้มา ซึ่งรายได้นั้นเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การจำหน่ายสินค้าหรือบริการตาม (3) และการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองตาม (4) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้”

ในส่วนของการพิจารณา “รายได้อื่น” และคำนิยามของคำว่า “บริจาคม”<sup>148</sup> และคำว่า “ประโยชน์อื่นใด”<sup>149</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำนิยามดังกล่าวทำให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่สามารถกระทำได้ดังเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตามเอกสารการเงินประจำปีของพรรคการเมืองที่จะต้องส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง พบว่า ยังมีพรรคการเมืองที่มีการกู้ยืมเงินอยู่ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 8 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2560

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
1. พรรคประชากรไทย	เงินทอนจ่าย	ไม่ระบุ	12,845,239.39
2. พรรคความหวังใหม่	เงินทอนจ่าย	ไม่ระบุ	2,039,399.32
3. พรรคประชากร	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	3,335,769.29
4. พรรคเพื่อไทย	เงินทอนจ่าย	กรรมการ	10,000,000.00
5. พรรคชาติพัฒนา	เงินกู้ยืม	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	2,000,000.00*
6. พรรคชาติไทยพัฒนา	เงินทอนจ่าย	สมาชิกพรรค	4,237,127.00*
7. พรรคอนาคตไทย	เงินทอนจ่าย	หัวหน้าพรรคและรองหัวหน้าพรรค	429,700.00
8. พรรคมาตุภูมิ	เงินกู้ยืม	ประธานสาขา	150,000.00
	เงินทอนจ่าย	ไม่ระบุ	400,597.73
9. พรรคภูมิใจไทย	เงินทอนจ่าย	กรรมการ	23,922,543.63
10. พรรคประชาสันติ	เงินกู้ยืม	ไม่ระบุ	1,330,000.00*
11. พรรคไทยรวมพลัง	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	317,000.00
12. พรรคพลังคนกีฬา	เงินทอนจ่าย	หัวหน้าพรรค	4,175,713.12
13. พรรคเพื่อธรรม	เงินทอนจ่าย	ไม่ระบุ	600,000.00
14. พรรคประชาธิปไตยใหม่	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	4,216,600.00

<sup>148</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“บริจาคม” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

<sup>149</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า รวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้นิติบุคคลหรือพรรคการเมือง เป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
15. พรรคพลังชล	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	บุคคลที่เกี่ยวข้ร่	2,816,000.00
16. พรรคครูไทยเพื่อประชาชน	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรคและกรรมการ	242,125.00
17. พรรคพลังสหกรณ์	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	ไม่ระบุ	1,607,361.00
18. พรรคพลังท้องถิ่นไท	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	277,000.00*
19. พรรคถิ่นกาขาว	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	บุคคลที่เกี่ยวข้ร่	224,500.00
21. พรรครักษ้ผิ่ร่ร่ร่ร่ร่	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	สมาชิกพรรค	21,900.00
22. พรรคพลังอุดร	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	หัวหน้าพรรค	4,410,000.00
23. พรรคเพื่อสันติ	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	กรรมการพรรค	335,500.00
24. พรรคไทยักรรรม	เงินกู้ยืม	กรรมการบริหารพรรค	432,000.00
25. พรรคเพื่ออนาคต	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	ไม่ระบุ	21,000.00
26. พรรคเมืองไทยของเรา	เงินกู้ยืมระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	187,000.00
24. พรรคเพื่อชีวิตใหม่	เงินกู้ระยะสั้น	บุคคลภายนอก	50,000.00
	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	หัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรค	115,076.15
25. พรรคเงินเดือนประชาชน	เงินกู้ยืม	กรรมการพรรค	822,183.70*
26. พรรคเพื่อสหกรณ์ไทย	เงินกู้ยืมระยะสั้น	บุคคลเกี่ยวข้ร่กัน	82,000.00
27. พรรคมหาชน	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	กรรมการบริหารพรรค	4,151,655.46
*มีการคิดดอกเบี้ยตามที่ตกลงกันไว้			

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี2560, [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=200&filename=](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=200&filename=).

ตารางที่ 9 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2561

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
1. พรรคประชากรไทย	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	ไม่ระบุ	12,845,239.29
2. พรรคมหาชน	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	กรรมการบริหารพรรค	4,428,739.38
3. พรรคความหวังใหม่	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	ไม่ระบุ	2,039,399.32
4. พรรคเพื่อไทย	เงินท่ร่ร่ร่ร่ร่	กรรมการ	13,000,000.00

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
5. พรรคชาติพัฒนา	เงินกู้ยืม	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	2,000,000.00*
6. พรรคชาติไทยพัฒนา	เงินทดรองจ่าย	สมาชิกพรรค	5,050,457.00
7. พรรคอนาคตไทย	เงินทดรองจ่าย	หัวหน้าพรรคและรอง หัวหน้าพรรค	429,700.00
8. พรรคภูมิใจไทย	เงินทดรองจ่าย	กรรมการ	30,164,287.17
9. พรรคไทยรักษาชาติ	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และเหรียญกษาปณ์	1,738,868.92
10. พรรคพลังคนกีฬา	เงินทดรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	4,145,713.12
11. พรรคเพื่อธรรม	เงินทดรองจ่าย	ไม่ระบุ	890,966.50
12. พรรคประชาธิปไตยใหม่	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	4,216,600.00
13. พรรคพลังชล	เงินทดรองจ่าย	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	2,816,000.00
15. พรรคครูไทยเพื่อประชาชน	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรคและ กรรมการ	542,125.00
16. พรรคพลังสหกรณ์	เงินทดรองจ่าย	ไม่ระบุ	1,642,361.00
17. พรรคพลังท้องถิ่นไท	เงินกู้ยืมระยะสั้น	กรรมการบริหารพรรค	1,427,000.00*
18. พรรครักษสันติภาพประเทศไทย	เงินทดรองจ่าย	สมาชิกพรรค	43,740.00
19. พรรคเพื่อสันติ	เงินทดรองจ่าย	กรรมการพรรค	335,500.00
20. พรรคไทยรักธรรม	เงินกู้ยืม	กรรมการบริหารพรรค	4,376,000.00
21. พรรคพลังประชาธิปไตย	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรค	5,584,290.00
22. พรรคเมืองไทยของเรา	เงินกู้ยืมระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	542,750.00
23. พรรคเพื่อชีวิตใหม่	เงินกู้ระยะสั้น	บุคคลภายนอก	50,000.00
	เงินทดรองจ่าย	หัวหน้าพรรคและ สมาชิกพรรค	115,076.15
24. พรรคเงินเดือนประชาชน	เงินกู้ยืม	กรรมการพรรค	822,183.70*
25. พรรคทางเลือกใหม่	เงินทดรองจ่าย	หัวหน้าพรรค	437,000.00
26. พรรครวมใจไทย	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	45,697.86
27. พรรคอนาคตใหม่	เงินทดรองจ่าย	ผู้จัดตั้งพรรค	7,425,903.00
	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรค	161,200,000.00*

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
28. พรรคไทยธรรม	เงินกู้ยืมระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	1,000.00
29. พรรคพลังชาติไทย	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	113,988.00
30. พรรคไทยรุ่งเรือง	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	8,151.00
31. พรรคพลังศรัทธา	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	300,000.00
*มีการคิดดอกเบี้ยตามที่ตกลงกันได้			

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี 2561, [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=200&filename=](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=200&filename=).

ตารางที่ 10 เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทย ปี 2562

พรรคการเมือง	ประเภทเงินกู้	แหล่งที่มาเงินกู้	จำนวนเงิน (บาท)
1. พรรคเพื่อไทย	เงินสำรองจ่าย	กรรมการ	13,000,000.00
2. พรรคชาติไทยพัฒนา	เงินทอรองจ่าย	สมาชิกพรรค	1,147,307.00
3. พรรคอนาคตไทย	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรคและรอง หัวหน้าพรรค	429,700.00
4. พรรคภูมิใจไทย	เงินทอรองจ่าย	กรรมการ	30,164,287.17
5. พรรคประชาสามัคคี	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	126,942.30
	เงินกู้ยืม	ประธานสาขาพรรค	30,000.00*
6. พรรคประชาธิปัตย์ใหม่	เงินกู้ยืมระยะสั้น	ไม่ระบุ	4,216,600.00
7. พรรคพลังชล	เงินทอรองจ่าย	บุคคลที่เกี่ยวข้อง	2,816,000.00
8. พรรคพลังสหกรณ์	เงินทอรองจ่าย	ไม่ระบุ	713,202.81
9. พรรคพลังประชารัฐใหม่	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรค	6,571,853.22
10. พรรคพลังไทยรักชาติ	เงินกู้ยืม	หัวหน้าพรรคและอื่น ๆ	4,174,318.20
11. พรรคเพื่อชีวิตใหม่	เงินทอรองจ่าย	หัวหน้าพรรคและ สมาชิกพรรค	333,108.13
12. พรรคประชาชาติ	เงินกู้ยืม	กรรมการบริหารพรรค และสมาชิก	15,500,000.00
13. พรรคพลังสังคม	เงินกู้ยืมระยะสั้น	หัวหน้าพรรค	1,482,000.00
*มีการคิดดอกเบี้ยตามที่ตกลงกันได้			

ที่มา: ผู้วิจัยรวบรวมข้อมูลจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานงบการเงินพรรคการเมืองประจำปี 2562, [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=200&filename=](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=200&filename=).

เมื่อพิจารณาจากงบประมาณทางการเงินของพรรคการเมืองที่ได้มีการส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งในแต่ละปีพบว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ มีการกู้ยืมเงิน มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง หรือใช้ในการบริหารจัดการพรรคมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน การกู้เงินเหล่านี้ อาจจะเรียกว่าเป็น เงินกู้ยืม เงินกู้ยืมระยะสั้น เงินกู้ยืมระยะยาว หรือเงินทดลองจ่ายก็ได้ แต่ทั้งหมดย่อมหมายความว่า เป็นเงินกู้ของพรรคการเมืองที่นำมาใช้ในการบริหารจัดการพรรคการเมือง หรือใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากรายได้ของพรรคการเมืองต่าง ๆ แล้วนั้นพบว่า รายได้ของพรรคการเมืองในประเทศไทยมีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่แต่ละพรรคการเมืองจะต้องจ่ายออกไป ซึ่งเป็นรายจ่ายพื้นฐานที่จำเป็นและยังคงต้องรักษาสภาพความเป็นพรรคการเมืองเอาไว้

ในปี 2565 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เปิดเผยจำนวนเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ที่จัดสรรให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี 2565 จำนวน 67 พรรคการเมือง วงเงินทั้งหมด 101,957,791 บาท โดยพรรคที่ได้รับเงินจัดสรรมากที่สุดก็คือ พรรคก้าวไกล ได้เงินอุดหนุนจำนวน 30,145,874 บาท พรรคประชาธิปัตย์ ได้เงินอุดหนุนจำนวน 13,133,331 บาท พรรคภูมิใจไทย ได้เงินอุดหนุนจำนวน 9,475,722 บาท พรรคเศรษฐกิจใหม่ ได้เงินอุดหนุนจำนวน 407,903 บาท พรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย ได้เงินอุดหนุนจำนวน 344,489 บาท<sup>150</sup> อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้เงินจัดสรรที่ไม่เท่ากันและสัดส่วนของเงินที่ได้จากการจัดสรรก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้ได้เพียงพอสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งถ้าสังเกตจากพรรคเล็ก เช่น พรรคเศรษฐกิจใหม่ หรือพรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทยได้เงินสนับสนุนน้อยมากอันทำให้พรรคการเมืองเหล่านั้นจำเป็นต้องหาเงินทุนที่จะใช้ในการบริหารพรรคการเมืองและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วยวิธีอื่น ๆ

จากตารางเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองในประเทศไทยในแต่ละปี จะพบว่าส่วนมากพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ และพรรคการเมืองที่เพิ่งจะก่อตั้งขึ้นใหม่จะมีจำนวนเงินกู้ยืมที่มากกว่าพรรคอื่น ๆ เนื่องจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ย่อมที่จะมีสมาชิกและมีสาขาของพรรคการเมืองที่มากตามไปด้วย ทำให้ออกจากการบริหารจัดการพรรคการเมืองจะมีอยู่ที่ส่วนกลางแล้วจะต้องขยายไปถึงสาขาของพรรคการเมืองในส่วนภูมิภาคด้วย อันเป็นไปตามหลักการส่งเสริมพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่จะต้องกระจายสาขาพรรคการเมืองไปยังภูมิภาคต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะพรรคการเมืองจะต้องมีสถานที่ตั้งทำการพรรค วัสดุ

<sup>150</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้ง, "เงินบริจาคพรรคการเมือง ประจำปี 2565 "

อุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ประจำสาขา เป็นต้น นอกจากนี้สาขาของพรรคการเมืองจะต้องทำกิจกรรมร่วมกับพรรคการเมือง เช่น การให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเมื่อถึงฤดูกาลเลือกตั้งสาขาของพรรคการเมืองก็มีส่วนร่วมกันรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และต้องทำหน้าที่ระดมความคิดเห็นระหว่างสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งกิจกรรมที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นล้วนแต่ทำให้พรรคการเมืองจะต้องใช้เงินทุนสำหรับการบริหารจัดการพรรคการเมืองที่มากตามขึ้นไปด้วยนั่นเอง

จากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จนถึง พ.ศ. 2562 รายงานงบการเงินของพรรคการเมืองตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้เปิดเผยนั้น พรรคการเมืองในประเทศไทยได้มีการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาเป็นเวลานาน โดยภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 เมื่อพิจารณาจากบทนิยามต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมือง โดยหากเป็นการกู้ยืมเงินโดยไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ย<sup>151</sup>แล้วนั้นสามารถนับว่าเงินเหล่านั้นเป็นที่มาของเงินกู้ของพรรคการเมืองได้ จึงอาจทำให้พรรคการเมืองกู้เงินจากสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก่อนได้ เนื่องจากโดยส่วนมากพรรคการเมืองก็จะประสบปัญหาในการระดมทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นขนาดพรรคเล็ก พรรคขนาดกลาง หรือพรรคขนาดใหญ่ ล้วนที่จะมีศักยภาพในการระดมเงินสนับสนุนที่แตกต่างต่างกัน อาจทำให้พรรคการเมืองเกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ขาดความต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของพรรคการเมืองเหล่านั้นอีกด้วย โดยเฉพาะในพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีศักยภาพในการระดมทุนหรือเงินสนับสนุนได้เท่ากับพรรคขนาดใหญ่ การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงอาจจะช่วยให้พรรคการเมืองขนาดเล็กสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้ และจะส่งผลต่อการมีโอกาสดังที่พรรคการเมืองขนาดเล็กจะสามารถพัฒนาและแสดงบทบาททางการเมืองได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งรายงานงบการเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทยตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้เปิดเผยนั้น เมื่อคิดเป็นสัดส่วนจะสังเกตเห็นได้ว่าพรรคการเมืองขนาดเล็กมีสัดส่วนการกู้ยืมเงินมากกว่าพรรคขนาดใหญ่ด้วย

<sup>151</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่ารวมถึง

(1) การปลดหนี้หรือการลดหนี้ให้เปล่า

(2) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย

ต่อมาภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้เปิดช่องให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้อย่างเช่นในนิยามของคำว่า “การบริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 แต่จากการศึกษาพบว่า รายงานงบการเงินของพรรคการเมืองตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้เปิดเผยนั้นยังมีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองอยู่ โดยที่พรรคการเมืองใดที่เคยกู้ยืมเงินอยู่แล้วก็จะยังมีการกู้ยืมเงินต่อไป ซึ่งจำนวนเงินที่พรรคการเมืองได้กู้ยืมนั้นจะมีจำนวนที่ไม่ได้เยอะมาก เมื่อเทียบกับขนาดและสมาชิกของพรรคการเมืองเหล่านั้น ที่จะต้องนำมาใช้ในการบริหารกิจการของพรรคการเมือง และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในแต่ละปี อันแสดงให้เห็นได้ว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยหลายพรรคการเมืองไม่สามารถที่จะใช้เงินทุนจากการระดมทุนของพรรคการเมืองเอง หรือการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐได้เพียงพอ หรืออาจจะเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่พรรคการเมืองเหล่านั้นไม่สามารถระดมทุนมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ทันเวลา จึงต้องหาวิธีการที่จะนำเงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้ทันเวลา

อีกทั้ง จากการศึกษายังพบว่าที่มาของแหล่งเงินกู้ของพรรคการเมืองนั้นส่วนมากจะมาจาก หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และสมาชิกพรรค เนื่องจากการมองว่าการกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค และสมาชิกพรรค มีการดำเนินการได้อย่างง่าย และสะดวก รวดเร็ว เพราะว่าการที่จำต้องนำเงินมาใช้จำยนั้นบางครั้งก็เกิดขึ้นในเหตุการณ์ฉุกเฉิน เร่งด่วน แต่ในอนาคตอาจจะต้องมีการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวให้รอบคอบและถี่ถ้วนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการที่พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองด้วยตนเองอาจจะนำไปสู่ปัญหาที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์ปชั่นได้ง่าย โดยอาจจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้รอบคอบและถี่ถ้วน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองต่อไป



## บทที่ 5

### วิเคราะห์การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

#### 5.1 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นมีปัญหาที่ควรพิจารณาว่าพรรคการเมืองกู้เงินแล้วมีปัญหาอย่างไร พรรคการเมืองในประเทศไทยสามารถกู้ยืมเงินได้หรือไม่ แม้ว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจะเป็นกระบวนการและการดำเนินกิจการภายในพรรคการเมืองเอง แต่กระบวนการดังกล่าวก็ต้องมีความถูกต้องและโปร่งใสด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสามารถที่จะนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้อย่างโปร่งใส มีความเป็นประชาธิปไตย และสามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด อันจะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเสรีภาพของประชาชนในการที่รวมกลุ่มกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ในทางการเมืองและเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ซึ่งในปัจจุบัน พรรคการเมืองในประเทศไทยเริ่มที่จะประสบปัญหาในทางการเงิน โดยเฉพาะพรรคที่เพิ่งจะมีการก่อตั้ง หรือพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กที่ไม่สามารถจะระดมทุนในการนำเงินมาใช้จ่ายในฤดูกาลในการหาเสียงเลือกตั้งได้ทัน อีกทั้งในการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองที่จะต้องมีการใช้เงินทุนในการบริหารจัดการในส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำอีกด้วย ทำให้มีความจำเป็นในการที่จะต้องกู้ยืมเงินเพื่อที่จะนำมาใช้ในการบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองไปก่อน รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติในทางกฎหมายที่ยังคงไม่เอื้อให้แก่พรรคการเมืองในการที่จะสามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้จากทั้งบทบัญญัติของกฎหมายของไทยที่มีได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเอาไว้ให้ชัดเจน อีกทั้งทั้งจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความของกฎหมายที่เกิดจากดุลพินิจ และท้ายที่สุดจะมีการตรวจสอบและควบคุมอย่างไร ทั้งบทบัญญัติของกฎหมายและในทางปฏิบัติของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย

##### 5.1.1 พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้หรือไม่

พรรคการเมืองถือเป็นองค์กรทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย และถือได้ว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองด้วย โดยการที่พรรคการเมืองจะมีการพัฒนาไปข้างหน้าเกิดความเข้มแข็งของพรรคการเมืองได้นั้น เรื่องการเงินของพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ นอกจากการที่พรรคการเมืองในประเทศไทยจะต้องเผชิญกับความท้าทาย

ทางการเงินในหลายด้านด้วยกัน เช่น ประการที่หนึ่ง ในเรื่องของเงินบริจาคของพรรคการเมืองที่มีการกำหนดเพดานเงินบริจาคและลักษณะต้องห้าม โดยมีเป้าหมายในการลดการครอบงำของนายทุนพรรคการเมือง แต่กลับเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีการตั้งกฎระเบียบทางการเงินจำนวนมาก ซึ่งก็ไม่อาจที่จะแก้ไขปัญหาการครอบงำพรรคการเมืองได้ หากควรเน้นไปที่การสร้างความโปร่งใสทางการเงินมากกว่าการเพิ่มกฎระเบียบ และทำให้กฎระเบียบสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย และควรช่วยให้พรรคการเมืองสามารถระดมทุนได้ง่ายมากขึ้น เพื่อที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง และประการที่สอง ในเรื่องของการรายงานทางการเงิน โดยวัตถุประสงค์ของการรายงานทางการเงินนั้นก็เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการจัดการทางการเงินที่ผิดปกติของพรรคการเมืองได้ แต่ในทางปฏิบัติบางพรรคการเมืองกลับมีการรายงานทางการเงินที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากต้องการปกปิดการครอบงำของผู้สนับสนุนรายใหญ่ กลุ่มผลประโยชน์ หรือการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง ผิดวัตถุประสงค์ การรายงานทางการเงินควรจะทำให้ง่าย เพื่อเป็นการช่วยอำนวยความสะดวกให้กับพรรคการเมืองโดยการสร้างความเข้มแข็งทางการเงิน

ทั้งนี้ พรรคการเมืองในประเทศไทยยังต้องเผชิญปัญหาในเรื่องแหล่งที่มาของเงินทุนของพรรคการเมืองอีกด้วยว่าแหล่งที่มาของเงินทุนของพรรคการเมืองที่กลายมาเป็นรายได้ของพรรคการเมืองนั้นมีที่มาจากแหล่งใด มีความน่าเชื่อถือมากพอหรือไม่ โดยหนึ่งในแหล่งที่มาของเงินทุนของพรรคการเมืองที่เกิดปัญหาก็คือ “เงินกู้ยืมของพรรคการเมือง” เนื่องจากบทบัญญัติในเรื่องการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นยังไม่ถึง แต่ได้มีกรณีศึกษาของพรรคอนาคตใหม่ที่ได้กู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคเป็นจำนวนมาก โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และได้มีการเปิดเผยจำนวนเงินที่กู้ยืมเพื่อต้องการที่จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ บทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้หรือแหล่งที่มาของเงินทุนของพรรคการเมืองไม่ได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ ทำให้มีการนำกรณีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยในเรื่องการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ทำให้ประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้หรือไม่

#### 5.1.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยในบทบัญญัติของกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ในประเทศไทยเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย นั้น พบว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันมีการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองหรือจะเป็น

เงินตรงจ่ายที่ส่วนมากมักจะมีที่มาจากบุคคลภายในพรรคการเมืองเอง โดยเฉพาะหัวหน้าพรรคการเมืองนั้น และกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งอาจจะแสดงให้เห็นได้ว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยส่วนใหญ่ล้วนอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจหรือการครอบงำของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคที่มักจะมีเสียงเป็นส่วนใหญ่ภายในพรรคการเมืองในการที่จะชี้แนะพรรคการเมืองให้ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองตลอดมาโดยเฉพาะในช่วงก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่พรรคการเมืองสามารถที่จะกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยอาศัยช่องทางในบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในคํานิยามคำว่า “การบริจาค”<sup>152</sup> และ “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้”<sup>153</sup> เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองในช่วงเวลานั้นมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินไว้แต่ประการใด

#### 1) กรณีเงินกู้ยืมเป็นรายได้อื่นของพรรคการเมือง

กรณีเงินกู้ยืมเป็นรายได้อื่นของพรรคการเมือง โดยที่รายได้ของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 53 (7) ที่ได้มีรายการ “รายได้อื่น” ซึ่งมีคนแปลว่ารวมถึงเงินกู้ได้นั้น ซึ่งในขณะที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ไม่ปรากฏรายการ “รายได้อื่น” ในหมวดที่ว่าด้วยรายได้ของพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อพรรคอนาคตใหม่มีการกู้ยืมเงินจึงถือเป็น “รายได้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีรายการ “เงินกู้” ในหมวดรายได้ของพรรคการเมือง โดยการที่จะพิสูจน์ในเรื่องนี้จึงต้องไปตรวจสอบจากงบการเงินของพรรคการเมืองต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองว่ารายการเงินกู้ได้ถูกบันทึกไว้ในรายการเงินรายได้หรือรายการหนี้สิน ซึ่งพบว่าในรายงานงบการเงินของทุกพรรคในอดีต เช่น ของพรรคประชาธิปัตย์ ในปี 2557 มีรายการเงินกู้ยืมอยู่ในหมวดหนี้สิน ส่วนในรายการรายได้อื่นเป็นรายได้จิปาถะเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อมาดูรายการงบการเงินของพรรคการเมืองต่าง ๆ และในปี 2561 พบว่า มี

<sup>152</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“การบริจาค” หมายความว่า การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่พรรคการเมือง เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง หรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมือง

<sup>153</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” หมายความว่ารวมถึง

(1) การปลดหนี้หรือการลดหนี้ให้เปล่า

(2) การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย

16 พรรคการเมืองที่บันทึกรายการเงินกู้ในหมวดหนี้สิน เช่น พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรคไทยรักธรรม พรรคพลังประชาชนปีไทย พรรครวมพลังประชาชาติไทย และยังมีอีก 16 พรรคการเมืองที่มีรายการเงินยืมบันทึกไว้ในหมวดหนี้สินเช่นกัน ในเมื่อ “เงินกู้” ถูกบันทึกในรายการ “หนี้สิน” ในงบการเงินของพรรคการเมืองโดยตลอดโดยมีหลักฐานในเว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตั้งแต่ปี 2557 ถึง ปี 2561 ไม่เคยมีการบันทึกในรายการรายได้และงบดังกล่าวผ่านการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้มีการอนุญาตผ่านที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง ส่งนายทะเบียนพรรคการเมืองตั้งแต่เดือน พฤษภาคม ปี 2562 และมาประกาศให้ประชาชนทราบทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน ปี 2562 แล้ว เงินกู้จึงมิใช่รายได้แต่เป็นหนี้สิน<sup>154</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาในบทกฎหมายของต่างประเทศในกลุ่มของประเทศที่ไม่ได้มีการบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ และไม่ได้มีกฎหมายห้ามไม่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน เช่น ใต้หวัน เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองได้ เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินทุนของพรรคการเมืองสามารถหาได้จากหลายช่องทาง เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งถ้าในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 อาจจะมีการอนุโลมให้ได้ว่าเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองอาจจะจัดอยู่ในที่มาของเงินทุนของพรรคการเมืองในรายการรายอื่น ซึ่งแม้ว่าในท้ายที่สุดเมื่อจะรายงานงบท่างการเงินให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ เงินกู้ยืมจะปรากฏอยู่ในหนี้สินหมุนเวียนก็ตาม แต่เงินกู้ที่ได้มาจากการกู้ยืมเงินก็ถือว่าเป็นรายได้ที่นำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ประกอบกับคำนิยามของคำว่า “บริจาค” ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ให้ความหมายว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนด” ซึ่งการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองก็เปรียบเสมือนการให้เงินแก่พรรคการเมือง โดยการที่พรรคการเมืองนำเงินที่ได้รับจากการบริจาค่นั้นมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้เลยโดยไม่ต้องมีการคืนกลับแก่ผู้บริจาค ซึ่งแตกต่างจากการให้โดยสิ้นเชิง ดังนั้นการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองจึงไม่ใช่การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองนั่นเอง และการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองก็ไม่ใช่ “ประโยชน์อื่นใด” ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ระบุว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่ไม่

<sup>154</sup> สมชัย ศรีสุทธิยากร, จากเฟซบุ๊ก “สมชัย ศรีสุทธิยากร” อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“เป็นไปตามปกติการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย”  
 ดังนั้นเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองก็ไม่ใช่การให้ประโยชน์อื่นใดอีกด้วย

ดังนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 จะมีการบัญญัติในส่วน “รายได้อื่น” ของพรรคการเมืองเอาไว้ในมาตรา 53<sup>155</sup> เพื่อที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถที่จะอาศัยช่องทางดังกล่าวนี้จากการตีความในการกู้ยืมเงินได้ก็ตาม แต่ก็มีได้เป็นการระบุไว้โดยตรงว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในส่วนของรายได้ของพรรคการเมืองตามมาตรา 62<sup>156</sup> กลับไม่ได้บัญญัติในส่วนของ “รายได้อื่น” ของพรรคการเมืองไว้ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนขึ้นในการที่จะตีความคำว่า “เงินกู้” ของพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองจะสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากพรรคการเมืองมีการกู้ยืมเงินเกิดขึ้น เงินกู้นั้นจะกลายเป็นเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

<sup>155</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 53 บัญญัติว่า  
 “มาตรา 53 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง
- (2) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (3) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้จากการจัดกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมือง
- (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้จากการบริจาคแก่พรรคการเมือง
- (5) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (6) ดอกผลของเงินและรายได้จากทรัพย์สินของพรรคการเมือง
- (7) รายได้อื่น

การหารายได้ตาม (2) และ (7) เป็นไปตามที่นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด”

<sup>156</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 บัญญัติว่า  
 “มาตรา 62 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง
- (2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- (3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง
- (5) เงินทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค
- (6) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง

การได้มาซึ่งรายได้ตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการได้มา ซึ่งรายได้นั้นเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การจำหน่ายสินค้าหรือบริการตาม (3) และการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองตาม (4) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้”

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางบัญชีนั้นการกู้ยืมเงินจะถือว่าเป็นหนี้สินที่ผู้กู้จะต้องชดใช้คืนให้แก่ผู้ให้กู้ ตามที่ได้ตกลงกันไว้ตั้งแต่แรก ดังนั้น จะถือว่าเป็น “เงินกู้” เป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของพรรคการเมือง หาได้ไม่ เพียงแต่เงินที่พรรคการเมืองกู้มาเพื่อใช้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้นมีที่มาจาก การกู้ยืมเงินเท่านั้น แต่เงินกู้ก็มีใช่ “รายได้อื่น” ที่ผ่านมาพรรคการเมืองในประเทศไทยบางพรรคเคยมีการ รายงานเงินกู้ยืมระยะสั้นปรากฏในรายงานหนี้สินหมุนเวียน โดยมีได้จัดไว้ในรายการรายได้อื่นตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งก็หมายความว่าเงินกู้ นั้น ไม่ใช่รายการรายได้อื่น โดยการกู้ยืมเงินเป็นการก่อหนี้สินที่จะต้องชดใช้คืน ถ้าจะเป็นรายรับหรือรายได้ หมายความว่าต้องโอนมาแล้วเป็นของผู้ได้รับหรือมีความเป็นเจ้าของหรือกรรมสิทธิ์ เงินกู้ไม่ใช่รายได้

## 2) กรณีเงินกู้ นับเป็นเงินบริจาคของพรรคการเมือง

กรณีเงินกู้ นับเป็นเงินบริจาคของพรรคการเมืองว่า เงินกู้เป็น “เงินบริจาค” หรือไม่ จะต้องตรวจสอบจากคำนิยามคำว่า “บริจาค” ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ให้ความหมายว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรค การเมืองนอกเหนือจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนด ใดก็ตาม เงินกู้เมื่อให้แล้วถือเป็นการให้โดยไม่ต้องชดใช้คืนใช่หรือไม่ ซึ่งคำตอบคือ ไม่ใช่ เนื่องจากผู้กู้ยังมีภาระหนี้สินต้องชดใช้คืนตามระยะเวลาพร้อมดอกเบี้ย ดังนั้น “เงินกู้” จึงไม่ใช่ “เงิน บริจาค”<sup>157</sup>

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับเงินบริจาคของพรรค การเมืองในต่างประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบว่า เงินกู้จากบุคคล (Person) หมายรวมถึง ห้างหุ้นส่วน บริษัท องค์กรแรงงาน หรืออื่น ๆ ไป ยังผู้สมัคร (Candidate) ที่รับเงินตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป ไม่ได้จำกัดว่าไม่เกินห้าพันเหรียญ ดอลลาร์สหรัฐ เป็นเงินสนับสนุน (Contribution) ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียม ๆ ที่ใช้ได้ตั้งแต่เงินบริจาค เงินกู้ เงินยืม เงินฝากที่จะนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ยังคงค้างชำระและเมื่อมีการชำระ คืนแล้ว เงินกู้จะไม่ถูกนับรวมกับวงเงินสนับสนุนของผู้สนับสนุนอีกต่อไป โดยนับเงินบริจาคจะไม่ ต้องชดใช้คืนแต่เงินกู้ต้องชดใช้คืน ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับเงินบริจาคของ พรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา “เงินกู้” กับ “เงินบริจาค” จึงไม่ใช่เรื่องเดียวกันนั่นเอง

<sup>157</sup> สมชัย ศรีสุทธิยากร, จากเฟซบุ๊ก “สมชัย ศรีสุทธิยากร” อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำหรับสหราชอาณาจักรและนิวซีแลนด์นั้น ไม่มีกฎหมายห้ามพรรคการเมืองในการกู้ยืมเงินและพรรคการเมืองจะสามารถกู้ยืมเงินเป็นจำนวนเท่าใดก็ได้ โดยไม่มีเพดานกำหนดไว้เหมือนอย่างเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะเป็นการกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาหรือกู้เงินจากนิติบุคคลก็สามารถที่จะกระทำได้ อย่างไรก็ตามทั้งสองประเทศดังกล่าวก็มีเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้องมีหน้าที่ในการรายงานจำนวนเงินทั้งหมดที่มีการกู้ยืมไปต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อมีจำนวนยอดเงินที่กู้ยืมเกินกว่าที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ โดยในสหราชอาณาจักรจะต้องรายงานจำนวนเงินที่พรรคการเมืองกู้ยืมเงินเมื่อมีการกู้ยืมเงินจากผู้กู้รายเดียวหรือหลายรายที่มีจำนวนมากกว่า 7,500 ปอนด์ สำหรับพรรคการเมืองสำนักงานใหญ่ในหนึ่งปีปฏิทิน หรือมีการกู้ยืมเงินเกินกว่า 1,500 ปอนด์ สำหรับสาขาพรรคการเมืองในหนึ่งปีปฏิทิน และในประเทศนิวซีแลนด์จะต้องรายงานจำนวนเงินที่พรรคการเมืองกู้ยืมเงินเมื่อมีการกู้ยืมเงินจากผู้กู้รายเดียวหรือหลายรายที่มีจำนวนมากกว่า 30,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์ ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนิวซีแลนด์ภายใน 10 วันทำการ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการกู้ยืมเงินในสหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์นั้น มีลักษณะที่ใกล้เคียงกันในบทบัญญัติของกฎหมายโดยมีการเปิดกว้างให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้และมีเงื่อนไขที่จะต้องรายงานงบการเงินดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบด้วยซึ่งมีลักษณะที่เปิดกว้างกว่าในประเทศไทย

ดังนั้น ในส่วนของรายได้ของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 และให้คำนิยามของคำว่า “บริจาค” ตามมาตรา 4 ว่า “การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้ความหมายรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย” ซึ่งเมื่อตีความจากคำนิยามดังกล่าวแล้ว นั้นเงินกู้ที่มีกำหนดระยะเวลาที่จะใช้คืน มิใช่การให้โดยไม่ต้องใช้เงินกู้คืนแต่ประการใด จึงไม่สามารถที่จะนับรวมเป็นเงินบริจาคได้ และด้วยเหตุที่ว่าเงินกู้ไม่ใช่รายได้แต่เป็นหนี้สินที่ต้องใช้คืน จึงทำให้เงินกู้ไม่ใช่เงินบริจาคด้วย

### 3) กรณีเงินกู้เป็นประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง

กรณีเงินกู้เป็นประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมือง ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย” ดังนั้น เงินกู้เมื่อให้แล้วทำให้หนี้สินเพิ่มขึ้น ไม่ลดลง หรือระงับสิ้นไป แต่หากการให้กู้

ดังกล่าวไม่กำหนดเวลาใช้คืน หรือคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าที่คิดกันในท้องตลาดมากหรือไม่คิดดอกเบี้ยเลยเฉพาะส่วนที่เป็นดอกเบี้ยที่สมควรจะได้แต่หายไปต่างหาก คือประโยชน์อื่นใด ดังนั้นหากจะตรวจสอบว่าเมื่อให้กู้แล้วเป็นรายการ “ประโยชน์อื่นใด” คงต้องตรวจสอบสัญญาเงินกู้ของพรรคการเมืองว่าคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ และต้องนับว่านอกเหนือจากพรรคที่ปรากฏรายการเงินกู้ในงบการเงินปี 2561 ถึง 16 พรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองอีก 16 พรรคที่ปรากฏรายการ “เงินยืม” ในงบการเงินปี 2561 ยิ่งสมควรจัดเป็น “ประโยชน์อื่นใด” ยิ่งกว่า เพราะเงินกู้มีดอกเบี้ย แต่เงินยืมไม่มีดอกเบี้ย เพราะดอกเบี้ยที่หายไป คือ ประโยชน์อื่นใดที่พรรคควรต้องจ่ายตามปกติการค้า เงินกู้ไม่ใช่ประโยชน์อื่นใดยกเว้นหากไม่คิดดอกเบี้ยเงินกู้ หรือไม่มีสัญญาการใช้เงินคืนที่แน่นอน<sup>158</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในบทบัญญัติ “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” ให้ความหมายรวมถึง การให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย นั้นหมายความว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พรรคการเมืองอาจกู้ยืมเงินได้หากไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ย เนื่องจากถือว่าเงินกู้นั้นเป็นประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ซึ่งตามนิยามคำว่า “การบริจาค” ที่ให้หมายความว่า การให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่พรรคการเมือง เพื่อการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง หรือของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจาก ค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามข้อบังคับพรรคการเมือง ทำให้ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่พรรคการเมืองที่เป็นเงินกู้ยืมโดยไม่คิดอัตราดอกเบี้ยนับเป็นเงินบริจาคที่ให้แก่พรรคการเมือง และนี่เองทำให้ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พรรคการเมืองจึงอาจจะกู้ยืมเงินได้

ดังนั้น ตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 คำว่า “ประโยชน์อื่นใด” ที่ให้ความหมายรวมถึง การให้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย” ที่แตกต่างไปจากคำนิยามของคำว่า “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่อาจเปิดช่องให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้โดยไม่คิดอัตราดอกเบี้ยและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้ให้นิยามคำว่าประโยชน์อื่นใดแตกต่างออกไป ประกอบกับเงินกู้เมื่อให้กู้แล้วทำให้

<sup>158</sup> ข้อมูลนี้มาจากเฟซบุ๊ก “สมชัย ศรีสุทธิยากร” อดีตคณะกรรมการการเลือกตั้ง



หนี้สินเพิ่มขึ้น ไม่ลดลง หรือระงับสิ้นไปแต่ประการใด แต่เป็นการที่จะต้องมีการคืนเงินกู้ยืมไป โดยจะต้องคืนตามกำหนดระยะเวลาและมีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ไม่ต่ำไปกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เงินกู้ยืมจึงไม่ใช่ประโยชน์อื่นใดภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

### 5.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทยในทางปฏิบัติ

เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยหลายพรรคตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการกู้ยืมเงินจากบุคคลทั่วไปและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น ๆ เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงที่จะมีการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่พรรคการเมืองนั้น ๆ ได้รายงานงบการเงินของพรรคการเมืองมายังคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยจัดอยู่ในหมวดของหนี้สินในรายงานเงินกู้ยืมและเงินทอรองจ่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยหลายพรรคไม่สามารถที่จะใช้เงินจากการบริจาคและเงินอุดหนุนพรรคการเมืองได้พอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็ก และพรรคการเมืองที่เพิ่งจะมีการก่อตั้ง เนื่องจากระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการก่อตั้งพรรคจนถึงวันที่เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นอาจจะมีช่วงเวลาที่ค่อนข้างสั้นสำหรับพรรคการเมืองเหล่านั้น เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งมักจะมีการแข่งขันกันค่อนข้างสูงเพื่อที่จะชิงเก้าอี้ในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาล อย่างไรก็ตามสังเกตได้ว่าที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันนอกจากพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองน้องใหม่ที่เพิ่งจะก่อตั้งขึ้นมาแล้วนั้น พรรคการเมืองขนาดใหญ่ก็มีการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วยเช่นกัน อาจจะมีเหตุผลมาจากการที่เมื่อพรรคการเมืองพรรคนั้นมีการตั้งมาอย่างยาวนานแล้ว ทำให้มีการการเปิดรับสมาชิกของพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และจำเป็นต้องมีการขยายสาขาของพรรคการเมืองออกไปให้มากขึ้นตามไปด้วยเพื่อที่จะเป็นช่องทางในการที่จะเพิ่มโอกาสให้แก่พรรคการเมืองนั้น ๆ ในการที่จะชิงเก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยนั่นเอง

ตามทีในปี 2562 ได้เกิดกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่ขึ้น โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ตามคำพิพากษาศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า งบการเงินประจำปี 2561 ของพรรคอนาคตใหม่ (วันที่ 3 ตุลาคม 2561 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2561) ซึ่งยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 59 พรรคอนาคตใหม่มีรายได้ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 11 งบแสดงฐานะทางการเงินของพรรคอนาคตใหม่

รายการ	จำนวนเงิน (บาท)
<b>รายได้</b>	
เงินทุนประเดิม	1,067,124
เงินบำรุงสมาชิกพรรค	8,620,475
การจำหน่ายสินค้า	2,718,648
เงินบริจาค	58,732,000
รายได้อื่น	34,921
<b>รวมรายได้</b>	<b>71,173,167</b>
<b>ค่าใช้จ่าย</b>	
ต้นทุนการจำหน่ายสินค้า	8,639,930
การบริหาร	61,535,341
การประชาสัมพันธ์	8,639,930
<b>รวมค่าใช้จ่าย</b>	<b>72,663,705</b>
<b>ค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้</b>	<b>1,490,537</b>

จากงบแสดงฐานะการเงินของพรรคอนาคตใหม่ข้างต้นแสดงให้เห็นได้ว่า พรรคอนาคตใหม่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ซึ่งอาจจะทำให้การบริหารจัดการพรรคการเมือง และการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ประกอบกับในขณะนั้นพรรคอนาคตใหม่กำลังอยู่ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันอาทิตย์ที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งอาจจะทำให้มีความจำเป็นในการกู้ยืมเงินดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองของประเทศในยุคแรก ๆ ยังไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐทำให้รายได้ของพรรคการเมืองที่เป็นเงินทุนของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ไม่ได้มาจากค่าสมาชิกพรรคการเมืองหรือค่าบำรุงพรรคการเมือง เพราะในทางปฏิบัติ ผู้ให้เงินสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกพรรคการเมืองที่มีทรัพย์สินจำนวนมาก ที่อยู่ในระดับผู้บริหารพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีความผูกพันอยู่กับบุคคลในระดับผู้บริหารของพรรคการเมือง ดังนั้น อำนาจของพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่เป็นผู้ให้เงินอุดหนุน จนกระทั่งต่อมาภายหลังมีการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ แต่ก็ยังไม่พอเพียงกับการที่พรรคการเมืองหนึ่งพรรคจะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยที่ผ่านมาพรรคการเมืองใน

ประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นครการเมืองขนาดใหญ่ นครการเมืองขนาดกลาง หรือนครการเมืองขนาดเล็กก็ได้มีการกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเรื่อยมา ซึ่งปรากฏในการรายงานงบทางการเงินที่นครการเมืองได้รายงานให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งทราบในแต่ละปี โดยส่วนมากนครการเมืองจะทำการกู้ยืมเงินจากคณะกรรมการบริหารนครการเมืองของตนเอง ซึ่งอาจจะเป็นการง่ายและมีความสะดวกรวดเร็วในการที่จะนำเงินที่ได้มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ทันเวลา ดังเช่นในกรณีของไต้หวัน ที่พรรคก๊กมินตั๋งได้ประสบปัญหาทางการเงินของพรรค ทำให้พรรคไม่สามารถที่จะจ่ายเงินให้แก่พนักงานของตนเองได้ จึงต้องมีความจำเป็นในการกู้ยืมเงินเพื่อที่จะพำนำมาจ่ายให้แก่พนักงานของพรรคได้ อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 ในเรื่องการกู้ยืมเงินของนครการเมือง โดยในประเทศไทยมีนครการเมืองที่กู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นจำนวนมาก แต่เป็นการกู้ยืมเงินในลักษณะที่เล็กน้อย

ดังนั้น นครการเมืองในประเทศไทยมีการกู้ยืมเงินในทางปฏิบัติมาเป็นระยะเวลานานก่อนที่จะเกิดกรณีของการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่ เสมือนหนึ่งในทางปฏิบัติแล้วนครการเมืองสามารถที่จะกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ และในปี 2562 ที่เกิดกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่ ก็ยังปรากฏว่าพรรคการเมืองพรรคอื่น ๆ ก็มีการกู้ยืมเงินด้วยเช่นกัน แต่ไม่ได้มีความผิดอย่างเช่นพรรคอนาคตใหม่ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ใช้บรรทัดฐานที่เท่าเทียมกันในการที่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยในกรณีการกู้ยืมเงินของนครการเมืองดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในประเด็นที่นครการเมืองในประเทศไทยตามรายงานทางการเงินที่นครการเมืองได้ส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ยังมีนครการเมืองพรรคการเมืองอีกหลายพรรคที่มีการกู้ยืมเงิน ถึงแม้ว่าจำนวนเงินที่กู้ยืมอาจจะไม่มากเท่ากับกรณีของพรรคอนาคตใหม่ แต่เพื่อความเสมอภาคการเป็นกลาง และการที่ควรจะมีบรรทัดฐานเดียวกันกับทุกพรรคการเมืองก็ควรที่จะมีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับพรรคอนาคตใหม่ด้วย อย่างไรก็ตาม พ.ต.อ. จรุงวิทย์ ภุมมา เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในขณะนั้น ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง เห็นชอบตามที่สำนักงานเสนอให้มีการยุติเรื่องตรวจสอบกรณี นายศรีสุวรรณ จรรยา เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทยขอให้ตรวจสอบว่าพรรคการเมืองจำนวน 31 พรรคการเมือง มีการกู้ยืมเงินมาใช้ในการกิจการของพรรคการเมืองว่าเป็นการกระทำหรือนิติกรรมที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งมีโทษยุบพรรค เช่นเดียวกับที่มีการยุบ “พรรคอนาคตใหม่” หรือไม่ ทั้งนี้ จากผลการตรวจสอบงบการเงินทั้ง 31 พรรคการเมืองตั้งแต่พ.ศ. 2560 57 ถึง พ.ศ. 2562 ของ

คณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่าทุกพรรคมีการกู้ยืมเงินหรือยืมเงินทરรองจ่ายดังกล่าว จากหัวหน้าพรรคกรรมการบริหารพรรคการเมือง ไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อคนต่อพรรคต่อปี ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยไว้ในคดียุบพรรคอนาคตใหม่ จึงถือว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองดังกล่าวของทั้ง 31 พรรค จึงไม่เข้าข่ายผิดกฎหมาย<sup>159</sup> กล่าวคือ คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า 31 พรรคการเมืองดังกล่าวมีการกู้ยืมเงินหรือการยืมเงินทરรองจ่ายจากหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อคนต่อพรรคต่อปีตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้ในคดียุบพรรคอนาคตใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นว่าการกู้ยืมเงินของทั้ง 31 พรรคการเมืองนั้นไม่ผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การที่พรรคการเมืองทั้ง 31 พรรคดังกล่าว นั้น ได้มีการกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาของพรรคการเมืองนั้น เมื่อไม่มีการคิดดอกเบี้ยจากเงินกู้ยืมดังกล่าว นั้น แม้ว่าจำนวนเงินที่กู้ยืมจะเล็กน้อย คือไม่เกินสิบล้านบาทต่อคนต่อพรรคต่อปี แต่ก็ไม่มีหลักประกันในการคืนเงินนั้นที่แน่นอนว่าเป็นเงินกู้ยืม เนื่องจากหากเป็นการกู้ยืมเงินจะต้องมีการคิดอัตราดอกเบี้ยและจะต้องมีระยะเวลาในการกู้ยืมเงินจึงจะเป็นสิ่งที่ประกันได้ว่าเงินกู้ยืมนั้นจะมีการใช้คืนอย่างแน่นอน ซึ่งการที่เงินกู้ยืมนั้นไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยอาจถือได้ว่าเงินกู้ยืมนั้นเป็นประโยชน์อื่นใด ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ดังนั้น การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองทั้ง 31 พรรคดังกล่าว นั้นไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายโดยอ้างอิงจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีการยุบพรรคอนาคตใหม่นั้น ในความคิดเห็นของผู้วิจัยเห็นว่า เป็นคนละกรณีกับการที่พรรคการเมืองทั้ง 31 พรรค ได้มีการกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองที่ไม่มีการคิดดอกเบี้ย โดยการกระทำของพรรคการเมืองทั้ง 31 พรรคดังกล่าวที่มีการกู้ยืมเงินโดยที่ไม่มีดอกเบี้ย ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง และแม้ว่าจะไม่เกินตามที่กฎหมายกำหนดแต่ก็เป็นการใช้ประโยชน์อื่นใดซึ่งไม่อาจจะนับมาเป็นเงินกู้ยืมได้

## 5.2 การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย กรณีพรรคอนาคตใหม่

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น เมื่อ พ.ศ. 2562 พรรคอนาคตใหม่<sup>160</sup> ได้มีการกู้ยืมเงินจากนายธนธร จีรังเรืองกิจ หัวหน้าพรรค เป็นจำนวนเงิน 191 ล้านบาท โดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ย

<sup>159</sup> คมชัดลึก, "อะไรคือความจริง พรรคการเมืองกู้เงินไม่ได้มีแต่อนาคตใหม่,"

<https://www.komchadluek.net/news/scoop/444539>.

<sup>160</sup> พรรคอนาคตใหม่ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561 โดยนายธนธร จีรังเรืองกิจ และนายปิยบุตร แสงกนกกุล และถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2563

ตามปกติตามกฎหมายในขณะนั้น ซึ่งต่อมา พ.ต.อ. จรุงวิทย์ กุมา เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองในขณะนั้นได้ดำเนินการตามกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 93 ว่าพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเดียวกันตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันซึ่งเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3)<sup>161</sup> และต่อมาตุลาการศาล รัฐธรรมนูญได้อ่านคำวินิจฉัยชี้ขาดศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 มีมติให้ยุบพรรคอนาคตใหม่และตัดสิทธิ กรรมการบริหารพรรค 10 ปี ห้ามลงสมัครรับเลือกตั้ง ห้ามเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง และห้าม จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 สืบเนื่องจากกรณีที่นายธนารท จรุงเรืองกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคให้พรรคอนาคตใหม่กู้ยืมเงินจำนวน 191 ล้านบาท ซึ่งขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงมีประเด็นในเรื่องการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองว่า ในประเทศไทยพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินเพื่อนำมาดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้หรือไม่ เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการ กู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเอาไว้ แต่ก็ไม่ได้ห้ามไม่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน และจากประเด็นปัญหาดังกล่าว เมื่อได้ศึกษาแล้วมีความเห็นที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ฝ่ายแรกเห็นว่า การกู้ยืมเงินของ พรรคการเมืองสามารถทำได้ และฝ่ายที่สองเห็นว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถ ทำได้

### 1. ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยสามารถทำได้

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยสามารถทำได้ พิจารณา ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะไม่ได้บัญญัติให้ พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงิน แต่ตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีการห้ามไม่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม พรรคการเมืองจึงสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

#### 1) พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชน

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสามารถทำได้ เนื่องจาก พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชน แต่พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน เพราะการ จัดตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นโดยใจสมัครเหมือนการตั้งบริษัทต่างจากหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมาย จัดตั้งการเกิดขององค์กรที่มีความมุ่งหมายของตัวเอกชนแต่ละคนมารวมกันเป็นนิติบุคคลเอกชน

<sup>161</sup> ไทยพีบีเอส, "กต. แจงฟ้องยุบอนาคตใหม่ทำตามกฎหมาย," <https://news.thaipbs.or.th/content/287869>

ถึงแม้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองจะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม ถือเป็นคนละเรื่องกับสถานะของพรรคการเมืองแต่ละพรรคการเมืองที่ต่างจากนิติบุคคลเอกชนอื่น ในประการที่สำคัญที่มิได้แสวงหากำไรหรือทำการกุศล แต่เพื่อมุ่งเข้าไปให้ได้มาซึ่งอำนาจรัฐ มุ่งผลักดันอุดมการณ์ทางการเมืองให้ปรากฏเป็นรูปธรรม พรรคการเมืองจึงเป็นนิติบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อช่วงชิงอำนาจของรัฐ เข้าไปใช้อำนาจของรัฐบางส่วน และด้วยเหตุนี้จึงต้องมีกฎหมายกำหนดแต่หาใช้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่<sup>162</sup>

พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชนจึงสามารถกู้ยืมได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ พรรคการเมืองที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับจดทะเบียนแล้ว มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงมีสิทธิและหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้พรรคการเมืองยังมีสิทธิและหน้าที่ในฐานะนิติบุคคลตามมาตรา 65 และ 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่ามาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะบัญญัติให้พรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไม่ได้ให้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนแก่พรรคการเมืองทั้งหลายแต่อย่างใด ในทางวิชาการ การพิจารณาว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นนิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชน (นิติบุคคลมหาชน) หรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ 3 ประการ ได้แก่

(1) พิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลนั้น ว่าจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือไม่

(2) พิจารณาจากอำนาจที่องค์กรนั้นใช้ว่า องค์กรนั้นใช้อำนาจมหาชนในลักษณะที่มีอำนาจเหนือหรืออำนาจฝ่ายเดียวหรือไม่

(3) พิจารณาจากกิจกรรมที่นิติบุคคลนั้นดำเนินการ ว่ากิจกรรมที่ทำเป็นเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่

โดยที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะเป็นนิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชนได้นั้นจะต้องเข้าองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสามประการ<sup>163</sup>

<sup>162</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. บทสัมภาษณ์ จากประชาไท, คำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (17 มีนาคม 2563) <https://prachatai.com/journal/2020/03/86808>

<sup>163</sup> ข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ โดยคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (24 กุมภาพันธ์ 2563)

เมื่อพิจารณาลักษณะพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ตามองค์ประกอบสามประการข้างต้นจะพบว่า **ประการแรก** กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถใช้อำนาจมหาชนหรือใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีอำนาจเหนือหรืออำนาจฝ่ายเดียวแต่อย่างใดในทางตรงกันข้ามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กลับมีเนื้อหาเป็นการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ของพรรคการเมือง ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพียงเท่านั้น ในทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 ที่ควบคุมการดำเนินการของบริษัทมหาชน พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด ไม่ได้ให้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐแก่บริษัทมหาชนแต่อย่างใด **ประการที่สอง** เมื่อพิจารณาถึงหลักการทั่วไปของการจัดตั้งพรรคการเมืองก็จะพบว่า พรรคการเมืองทั้งหลายไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนโดยตรง หากแต่ทำหน้าที่เพียงรวบรวมและก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้มีโอกาสในการเข้าไปใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนต่อไปเท่านั้น และเมื่อพิจารณา**องค์ประกอบที่สาม**พบว่า พรรคการเมืองไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หากแต่เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่เสนอนโยบายและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อแสวงหาโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น และเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ผู้ได้รับการเลือกตั้งจึงจะมีโอกาสเข้าไปใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอีกทอดหนึ่ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายของสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือฝรั่งเศส พรรคการเมืองทั้งหลายต่างมีสถานะเป็นเพียงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น<sup>164</sup>

การที่พรรคการเมืองที่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนมีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีหน้าที่บางประการ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เนื่องจากขาดองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสามประการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในทำนองเดียวกับสมาคม มูลนิธิ หรือแม้แต่ บริษัทมหาชนจำกัด หรือบริษัทรัฐวิสาหกิจที่แม้รัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดหรือถือหุ้นข้างมาก แต่ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักทฤษฎีทางกฎหมายและตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ที่วางบรรทัดฐานตลอดมาในระบบกฎหมายไทย และสอดคล้องหลักกฎหมายที่เป็นสากลทั่วโลก เมื่อพรรคการเมืองทั้งหลายไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ที่ใช้อำนาจมหาชน การกักเงินของพรรคการเมืองในฐานะนิติบุคคลนั้น จึงสามารถทำได้โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจดังเช่นนิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชนแต่อย่างใด การกักเงินจึงเป็นการใช้สิทธิในฐานะนิติบุคคล ที่ได้รับการรับรองสภาพบุคคลภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นิติบุคคลนี้

<sup>164</sup> Ibid.

ย่อมมีความสามารถและมีเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาได้ตามใจสมัครภายใต้ขอบอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของพรครการเมือง<sup>165</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแล้วนั้น พรครการเมืองจัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เนื่องจากพรครการเมืองมีรูปแบบการจัดตั้งเป็นแบบสมาคม และแม้ว่าพรครการเมืองจะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพรครการเมืองซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่พรครการเมืองแม้ในขณะที่ถูกจัดตั้งจะมีสถานะตามกฎหมายเอกชนและไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญให้สถานะแก่พรครการเมือง โดยพรครการเมืองมีส่วนร่วมในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สามารถจัดตั้งได้โดยอิสระ และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐแต่ประการใด ซึ่งสอดคล้องกับพรครการเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดตั้งพรครการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าพรครการเมืองเป็นสมาคมประเภทหนึ่ง โดยมีเจตนาที่จะมีอิทธิพลทางการเมือง พรครการเมืองจึงจัดเป็นองค์กรทางการเมืองที่จัดตั้งขึ้นโดยบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกันและมีสถานะทางกฎหมายเป็นสมาคมซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน

ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า แม้ว่าพรครการเมืองจะเป็นองค์กรที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรครการเมือง ซึ่งถือเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การเป็นนิติบุคคลมหาชนแล้วนั้น พรครการเมืองไม่อาจที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้ เนื่องจากพรครการเมืองมิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริการสาธารณะ และมีได้มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรครการเมืองก็มิได้เป็นไปตามเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนแต่ประการใด ดังนั้นพรครการเมืองในประเทศไทยก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนเช่นกัน แม้ว่าจะถูกจัดตั้งตามกฎหมายมหาชน แต่เมื่อพรครการเมืองในประเทศไทยไม่ใช่องค์กรของรัฐ เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามพรครการเมืองกู้ยืมเงิน พรครการเมืองจึงสามารถกู้ยืมเงินได้ นอกจากนั้นแล้ว เมื่อพรครการเมืองสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้ด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วนั้น จะต้องพิจารณาในประการต่อไปด้วยว่าการกู้ยืมเงินที่พรครการเมืองสามารถที่กระทำได้จะต้องเป็นการกู้ยืมเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การกู้ยืมเงินที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่เป็นปกติทางการค้า แหล่งที่มาของเงินกู้จะต้องไม่เป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องไม่เป็นเงินที่เกิดจากการกระทำความผิด หรือเป็นเงินสกปรก เป็นต้น

<sup>165</sup> Ibid.



2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติการห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินไว้อย่างชัดเจน

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติการห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในมาตรา 62 มีการใช้คำว่า พรรคการเมือง “อาจ” มีรายได้ แปลว่าอาจจะมีทางอื่นได้ ซึ่งต้องมาพิจารณาต่อไปว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นอะไรตามหลักกฎหมายถ้าหากเป็นองค์กรของรัฐ เมื่อไม่มีกฎหมายเขียนว่าทำได้ องค์กรของรัฐนั้น ๆ จะทำไม่ได้ ในทางตรงกันข้ามกันถ้าเป็นพลเมือง ถ้าไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมที่จะกระทำได้ ซึ่งตามนิยามของพรรคการเมืองคือคณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองและจดทะเบียนขึ้นตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองไม่ใช่องค์กรของรัฐและไม่มีกฎหมายห้ามกระทำก็ย่อมที่จะสามารถกระทำได้<sup>166</sup> และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประกอบกับมาตรฐานการบัญชี ฉบับที่ 18 เรื่องรายได้ ถือว่า เงินกู้เป็นเงินซึ่งผู้กู้มีภาระหน้าที่ที่ต้องชำระคืน จึงไม่ใช่รายได้<sup>167</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าวนี้ เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีการกู้ยืมเงินแล้ว ก็จะต้องมีหน้าที่ในการจ่ายเงินคืนนั้นคืนแก่ผู้ให้กู้ ซึ่งเงินกู้ดังกล่าวนี้ถือเป็นหนี้สินที่จะต้องมีการใช้หนี้คืนนั้นคืน เงินกู้ของพรรคการเมืองจึงมีสถานะเป็นหนี้สิน มิใช่รายได้แต่ประการใด อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศนั้นพบว่า ในไต้หวันมิได้มีการบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้เช่นเดียวกับในประเทศไทย แต่ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของพรรคการเมืองไต้หวันนั้นมีการบัญญัติให้มี “รายได้อื่น” ของพรรคการเมือง ซึ่งมองว่าไต้หวันอาจจะใช้บทบัญญัติในรายการรายได้อื่นเป็นแหล่งที่มาของเงินทุนของพรรคการเมือง

3) เงินกู้ไม่ถือว่าเป็นเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ เนื่องจากเงินไม่ถือว่าเป็นเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยการที่ศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ได้เชื่อมโยงการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเกินกว่าสิบล้านบาท ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 66 วรรคสอง เข้ากับมาตรา 72 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อให้ศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3) ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกคำสั่งยุบพรรคการเมืองเฉพาะ

<sup>166</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สัมภาษณ์ส่วนตัว, 18 พฤษภาคม 2564.

<sup>167</sup> ชัช ชลวร, คำวินิจฉัยส่วนตนกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่

กรณีมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 เท่านั้น มีความเห็นว่าตามมาตรา 66 นั้น เป็นการกำหนดจำนวนเงินอย่างสูงหรือเพดานการรับเงินรายได้ที่เป็นเงินบริจาค ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดไม่เกินมูลค่าสิบล้านบาทต่อปี เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริจาครายใดใช้กลไกดังกล่าวในการครอบงำการดำเนินการของพรรคการเมือง จะเห็นได้ว่า มาตราการตามมาตรา 66 และมาตรา 72 ไม่ได้เป็นเรื่องเดียวกันหรือเชื่อมโยงกัน การปรับใช้กฎหมายทั้งสองมาตราจึงแยกออกจากกันได้ ดังนั้น การรับเงินบริจาคทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 66 จึงไม่อาจเป็นกรณีเดียวกับการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำตามมาตรา 66 ไม่อาจถูกเชื่อมโยงเข้ากับมาตรา 72 ได้หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเงินที่ได้รับมานั้น มีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของพรรคการเมืองตามมาตรา 66 จึงไม่ใช่เหตุในการยุบพรรคการเมืองได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3) แต่อย่างใด<sup>168</sup> เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลที่มีสิทธิและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมมีเสรีภาพในการทำสัญญากู้ยืมเงินได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจและการให้กู้เงินโดยคิดอัตราดอกเบี้ยน้อยกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดหรือแม้แต่ไม่คิดดอกเบี้ยเลยเป็นเรื่องที่สามารถทำได้ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา เงินกู้ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เป็นเงินที่มีแหล่งที่มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจปรับเข้ากับมาตรา 72 เพื่อเป็นเหตุในการยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3) ได้

ทั้งนี้ ในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการเขียนบทลงโทษหากบริจาคเกิน 10 ล้านบาท หากการกู้เป็นการบริจาคตามที่วินิจฉัย โทษที่กำหนดก็ไม่ถึงขั้นยุบพรรค เพราะโทษตามมาตรา 66 ตัดสินโทษทางอาญา เป็นการจำคุกและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ เป็นการใช้บทลงโทษของมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ห้ามพรรคการเมืองรับเงินที่มีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าได้มาโดยผิดกฎหมายซึ่งมีโทษคือการยุบพรรค ซึ่งองค์ประกอบความผิดของมาตรา 66 และ 72 ต่างกัน ในกรณี 72 คือรับเงินบริจาคที่เป็นเงินผิดกฎหมาย เช่น เงินที่ได้จากการขายยา หรือการฟอกเงิน ซึ่งก็ไม่ใช่และเมื่อตัดสินยุบพรรค ก็กระทบสิทธิไม่เพียงนักการเมืองที่ลงเลือกตั้ง แต่ยังรวมถึงสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย<sup>169</sup> ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นที่ว่า ในมาตรา 66 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>168</sup> ข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ โดยคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (24 กุมภาพันธ์ 2563)

<sup>169</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *สัมภาษณ์ส่วนตัว*, 18 พฤษภาคม 2564.

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการเขียนบทลงโทษหากบริจาคนเกิน 10 ล้านบาท หากการกู้เป็นการบริจาตามตามที่วินิจฉัย โทษที่กำหนดก็ไม่ถึงขั้นยุบพรรค เพราะโทษตามมาตรา 66 ตัดสินโทษทางอาญา เป็นการจำคุกและเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ เป็นการใช้บทลงโทษของมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ห้ามพรรคการเมืองรับเงินที่มีแหล่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าได้มาโดยผิดกฎหมายซึ่งมีโทษคือการยุบพรรค ซึ่งองค์ประกอบความผิดของมาตรา 66 และ 72 ต่างกันในกรณี 72 คือรับเงินบริจาคที่เป็นเงินผิดกฎหมาย เช่น เงินที่ได้จากการขายยา หรือการฟอกเงิน ซึ่งก็ไม่ใช่ และเมื่อตัดสินยุบพรรค ก็กระทบสิทธิไม่เพียงนักการเมืองที่ลงเลือกตั้ง แต่ยังรวมถึงสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย<sup>170</sup>

นอกจากนี้ได้มีคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นความเห็นข้างน้อยว่า การที่จะพิจารณาว่า “เงินกู้” จะอยู่ในความหมายของคำว่า การบริจาคนอื่นใดหรือไม่เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 4 นิยามคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจกค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองและให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามคณะกรรมการกำหนดด้วย และคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึงการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการให้หนี้พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับหนี้สินไปด้วย การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติข้อห้ามเกี่ยวกับการกู้เงิน พรรคการเมืองอาจมีหนี้สินได้และกฎหมายรับรู้ว่า พรรคการเมืองอาจสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อมีหนี้สินล้มพันตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 91 วรรคหนึ่ง (6) แสดงโดยนัยว่า พรรคการเมืองย่อมมีอำนาจก่อหนี้ผูกพันตนเองได้ หากก่อหนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง การกระทำดังกล่าวก็ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย ดังนั้น **เงินกู้โดยปกติทั่วไปจึงไม่ใช่การบริจาคนอื่นใด และรวมทั้งไม่ใช่การบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่พรรคการเมืองของผู้กู้ และไม่อยู่ในความหมายของเงินบริจาค** คงเหลือประเด็นที่พิจารณาว่า การก่อมูลหนี้ของพรรคการเมืองเข้าลักษณะพรรคการเมืองได้รับการเอื้อประโยชน์ที่สามารถตีราคาเป็นทรัพย์สินในลักษณะ ประโยชน์อื่นใด หรือไม่ การกู้ยืมตามปกติทางการค้าไม่อาจถือว่าผู้ให้กู้ยืมให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง จำนวนเงินกู้ยืมมากน้อยเท่าใดก็จัดเป็นหนี้สินที่ต้องชำระคืน จึงไม่ใช่รายได้ แต่ในกรณีที่ผู้ให้กู้ยืมให้สิทธิพิเศษแล้วสามารถตีเป็นมูลค่าได้ เช่น การคิดดอกเบี้ยน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด มูลค่าที่ได้ดังกล่าวต้องพิจารณาว่า เกิดจากการได้สิทธิพิเศษเพื่อ

<sup>170</sup> Ibid.

วัตถุประสงค์ใด หากมีเจตนาที่จะให้พรรคการเมืองได้รับประโยชน์แตกต่างจากลูกค้ารายอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ประโยชน์ที่ได้รับจากการเสียดอกเบี้ยน้อยลงอาจถือว่าเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองด้วยเช่นกัน<sup>171</sup>

ในประเด็นดังกล่าวนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เนื่องจากลักษณะของเงินกู้เป็นลักษณะของการรับเงินกู้มาแล้วจะต้องมีการใช้คืนแก่ผู้ให้กู้ มิใช่การรับเงินมาในลักษณะที่เป็นการให้ โดยไม่ต้องมีการใช้คืนแต่ประการใด อีกทั้งในการกู้เงินแต่ละครั้งนั้นผู้ผู้จะต้องมีภาระหนี้สินที่จะต้องชดใช้คืนตามระยะเวลาพร้อมทั้งดอกเบี้ยด้วย ดังนั้น เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองจึงมิใช่เป็นเงินบริจาคของพรรคการเมือง ตลอดจนเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองเป็นการที่พรรคการเมืองกู้เงินมาใช้จ่ายแล้วมีภาระที่ต้องจ่ายคืน ซึ่งถือเป็นหนี้สินที่ทำให้พรรคการเมืองต้องมีภาระหนี้สินที่จะใช้คืนมากขึ้น มิได้ทำให้ภาระหนี้สินของพรรคการเมืองลดลงแต่ประการใดพร้อมทั้งมีการคิดอัตราดอกเบี้ยและมีกำหนดระยะเวลาที่จะต้องชดใช้คืน ซึ่งการคิดอัตราดอกเบี้ยก็ทำให้พรรคการเมืองจะต้องจ่ายดอกเบี้ยคืนด้วย แต่หากกรณีปรากฏว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่มีการคิดดอกเบี้ย กรณีนี้อาจจะจัดเป็นประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองได้ ซึ่งหากพรรคการเมืองมีการคิดดอกเบี้ยและมีระยะเวลาในการกู้ยืม เงินกู้ยืมจึงไม่จัดเป็นประโยชน์อื่นใด

4) การคิดดอกเบี้ยและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่สัญญา

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ เนื่องจากเงินกู้ยืมของพรรคอนาคตใหม่เป็นเงินกู้ที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่เป็นเสรีภาพในการแสดงเจตนาของคู่สัญญา โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การกู้ยืมเงินดังกล่าวเป็นไปตามปกติทางการค้า ไม่มีลักษณะเป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคอนาคตใหม่ เนื่องจากสัญญาการกู้ยืมเงินเกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่สัญญา เพราะเป็นกรณีของพรรคการเมืองที่ทำนิติกรรมทางแพ่งกับบุคคลภายนอก แม้วานายธนธร จีรุงเรืองกิจ จะมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ก็ตาม โดยพรรคอนาคตใหม่ต้องผูกพันที่จะชำระเงินกู้จนกว่าจะชำระหนี้สินเสร็จสิ้น การกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่ไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงว่า กระทำไปโดยไม่สุจริต มีการรายงานงบการเงินประจำปีตามกฎหมายกำหนดแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการตรวจสอบ สาธารณชนสามารถรับรู้ได้แสดงถึงความโปร่งใส ไม่ใช่กรณีการทำนิติกรรมอำพรางตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกล่าวอ้างทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มีข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่า นายธนธร จีรุงเรือง

<sup>171</sup> ชัช ชลวร, คำวินิจฉัยส่วนตนกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่.

กิจ ละเมิดมาตรา 66 กล่าวคือ สัญญากู้เงินฉบับแรก วงเงิน 161,200,000 บาท คิดดอกเบี้ยอัตรา ร้อยละ 7.5 (ปัจจุบัน ร้อยละ 3 ) ต่อปีไม่แตกต่างจากสถาบันการเงินทั่วไป สัญญากู้เงินฉบับที่สอง วงเงิน 30,000,000 บาท คิดดอกเบี้ยอัตรา ร้อยละ 2 ต่อปี ซึ่งมีอัตราที่แตกต่างจากฉบับแรกร้อยละ 5.5 ต่อปี แต่ไม่มีข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าส่วนลดดังกล่าวเมื่อคำนวณรวมกับเงิน บริจาคต่อปีของนายธนารธร จึงรุ่งเรืองกิจ แล้วจะมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในมาตรา 66 หรือไม่ ส่วนลดดอกเบี้ยจะถือเป็นการบริจาคประโยชน์อื่นใดหรือไม่ ดังนั้น พรรคอนาคตใหม่และนายธนารธร จึงรุ่งเรืองกิจ ไม่มีเจตนาในการปกปิดการบริจาคเพราะการให้กู้เงินแก่พรรคการเมืองสามารถกระทำ ได้โดยสุจริตจึงไม่มีข้อควรกล่าวหาว่ามีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายเพราะไม่มีแนววินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ก่อนหน้าและเมื่อพยานหลักฐานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้รับฟัง จึงไม่มี เหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญคำขอสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่<sup>172</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกประเด็นขึ้นวินิจฉัยว่า การกู้เงิน ของพรรคการเมืองที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ย และเบี้ยปรับน้อยกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการคิดดอกเบี้ยและเบี้ยปรับที่ไม่เป็นไปตามธุรกิจทางการค้า จึงถือเป็นกรณีที่พรรคการเมืองรับ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยมีจำนวนสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ที่สิบล้านบาท ซึ่งต้องห้าม ตามมาตรา 66 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ประเด็นจึงต้องพิเคราะห์ว่าการให้กู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือการไม่คิดดอกเบี้ยนั้น เป็นกรณีที่ถือว่า "ผิดปกติทางการค้า" หรือไม่ นั้น มีความเห็นว่า การคิดดอกเบี้ยและการกำหนด อัตราดอกเบี้ย เป็นเสรีภาพโดยแท้ของเจ้าหนี้และผู้สัญญา การที่เจ้าหนี้ตกลงไม่คิดดอกเบี้ยเลย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ เป็นแต่เพียงการที่เจ้าหนี้ไม่ประสงค์จะเรียกค่าตอบแทนจากการให้กู้ยืม หรือค่าเสียโอกาสในการหาประโยชน์จากเงิน แต่ไม่ทำให้เจ้าหนี้สูญเสียหรือเสียหายในทางทรัพย์สิน การไม่คิดดอกเบี้ยหรือคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำจึงไม่ใช่เรื่องผิดปกติทางการค้าแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้ จากการที่มาตรา 7 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 7.5<sup>173</sup> (ปัจจุบันร้อยละ 3) ต่อปีในกรณีที่มีการตกลงคิดดอกเบี้ยในหนี้เงิน แต่ไม่มีการกำหนดอัตราดอกเบี้ย เอาไว้ นั้นหมายความว่า ถ้าผู้สัญญาตกลงไม่คิดดอกเบี้ยเลย หรือคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าร้อยละ 7.5 (ปัจจุบันร้อยละ 3) กฎหมายก็ไม่เข้าไปแทรกแซง และปล่อยให้เป็นไปตามเจตนาของผู้สัญญา

<sup>172</sup> ชัช ชลวร, คำวินิจฉัยส่วนตนกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่.

<sup>173</sup> พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564

“มาตรา 7 ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือ โดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้ อัตราร้อยละสามต่อปี

อัตราตามวรรคหนึ่งอาจปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ของประเทศได้โดยตราเป็นพระราช กฤษฎีกา โดยปกติให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนทุกสามปี ให้ใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตรา ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ ”

มาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นเครื่องยืนยันว่า การไม่คิดอัตราดอกเบี้ยหรือคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นเรื่อง "ปกติ" ด้วยเหตุนี้การให้กู้เงินโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่ากฎหมายกำหนด จึงไม่ใช่การบริจาครหรือการให้ประโยชน์อื่นใดตามนัยของมาตรา 66 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 หากแต่เป็นหนี้สินที่พรรคการเมืองอาจกู้ขึ้นได้ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน<sup>174</sup>

นอกจากนี้ ได้มีข้อสังเกตในประเด็นดังกล่าวว่า หากนิติบุคคลหนึ่งต้องการขอสภาพคล่องทางการเงินและกู้เงินเพื่อให้ชำระหนี้ในอนาคต แต่ศาลไม่ได้ชำระข้อเท็จจริงนี้หรือดูว่าใบแจ้งหนี้ของพรรคเป็นอย่างไร และส่วนประเด็นดอกเบี้ยที่มีการระบุว่า ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้ำนั้น จากการค้นคว้าหาข้อมูลดอกเบี้ยเงินกู้เฉลี่ยของธนาคารใหญ่ 5 รายแรก ของประเทศไทย อยู่ที่อัตรา ร้อยละ 7.187 และตามกฎหมายแพ่งทั่วไปก็ต้องคิดอัตราดอกเบี้ยไม่เกิน ร้อยละ 15 โดยต้องดูดอกเบี้ยเงินฝากประจำ ซึ่งอยู่ที่อัตรา 1.57 ถ้าหากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ เอามาให้กู้คิดดอกเบี้ยร้อยละ 1 ซึ่งต่ำกว่าปกติ อันนี้ถือว่าผิดปกติมากกว่าว่าทำไมถึงยอมขาดทุน แต่ในความจริงคิดดอกเบี้ยที่ร้อยละ 2 คำถามที่ตามมาคือแล้วอะไรคือดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้ำ<sup>175</sup>

ในกรณีนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นข้างต้น กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการคิดดอกเบี้ยของเงินกู้พรรคอนาคตใหม่ไม่เป็นปกติทางการค้ำ จึงถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดที่ให้แก่พรรคการเมืองนั้น การที่จะพิจารณาว่าแค่ไหนเป็นปกติทางการค้ำ มีเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร เนื่องจากในการกู้ยืมเงินนั้นเป็นเสรีภาพในการแสดงเจตนาของทั้งผู้กู้และผู้ให้กู้ ดังนั้น การที่ผู้ให้กู้และผู้กู้ตกลงทำสัญญากันโดยที่มีการตกลงในเรื่องอัตราดอกเบี้ยก็ถือว่าเป็นสิทธิและเสรีภาพของการกระทำนิติกรรมดังกล่าวแล้ว หากแต่ว่าการกู้ยืมเงินดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่แอบแฝงโดยไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยเลย นั้นอาจจะทำให้พิจารณาได้ว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองดังกล่าวผิดปกติทางการค้ำได้ และผู้วิจัยเห็นว่าพรรคอนาคตใหม่คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 2 ต่อปี ในฉบับที่ 2 ซึ่งมีอัตราที่แตกต่างจากฉบับแรกร้อยละ 5.5 ต่อปี เนื่องจากว่าอัตราดอกเบี้ยขณะนั้นอยู่ที่ร้อยละ 7.5 ต่อปี แต่ปัจจุบันอัตราดอกเบี้ยอยู่ที่ร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งต่างจากฉบับแรกอยู่ที่ร้อยละ 1.5 ต่อปีเท่านั้น ทำให้เกิดคำถามว่าการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้ำ มีบรรทัดฐานในการพิจารณาอย่างไร

<sup>174</sup> ข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ โดยคณาจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (24 กุมภาพันธ์ 2563)

<sup>175</sup> ณรงค์เดช สุโรษิต, วิเคราะห์คดียุบพรรคอนาคตใหม่, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2 มีนาคม 2563)

### 5) การกักเงินของพรรคการเมืองไม่เป็นการครอบงำทางการเมือง

ฝ่ายที่เห็นว่าการกักเงินของพรรคการเมืองสามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่าเงินกักของพรรคการเมืองไม่เป็นการครอบงำทางการเมือง โดยการที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้พรรคอนาคตใหม่กักเงินเป็นจำนวน 191 ล้านบาทเป็นเหตุที่ทำให้เกิดข้อวิจารณ์ได้ว่าพรรคอนาคตใหม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจมากเกินไป แต่ก็มีข้อเหตุที่จะต้องยุบพรรคอนาคตใหม่ อีกทั้งยังมองว่าการที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจให้พรรคอนาคตใหม่กักเงินมิใช่การครอบงำพรรคการเมือง แต่เห็นว่าเป็นกระบวนการที่จะได้มาซึ่งมติต่าง ๆ ของพรรคที่จะต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง<sup>176</sup> โดยหลักความโปร่งใสและหลักความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองเป็นการรวมกลุ่มกันของพลเมืองซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติและรับรองไว้ในมาตรา 45 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองทั้งหลายย่อมมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งเป็นเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นเดียวกัน การวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองจึงต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ทั้งสองด้านดังกล่าวให้ได้ดุลยภาพกัน โดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ระบุว่าห้ามมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาครอบงำ มิใช่บุคคลภายในพรรค และหากศาลรัฐธรรมนูญมุ่งหวังที่จะรักษาหลักประชาธิปไตยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ก็ได้กำหนดหลายมาตรการที่จะคุ้มครองหลักประชาธิปไตยอยู่แล้ว หากจะมีการลงโทษก็ควรใช้วิธีการลงโทษไปที่ตัวบุคคลที่ครอบงำพรรคออกจากพรรค มิใช่การยุบพรรคแต่ประการใด<sup>177</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกักเงินของพรรคการเมืองจะมาจากบุคคลที่เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้วางหลักประกันความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองผ่านการจัดกลไกเชิงสถาบันอย่างเป็นทางการและเป็นหลักที่พรรคการเมืองจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยที่จะต้องไม่

<sup>176</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *สัมภาษณ์ส่วนตัว*, 18 พฤษภาคม 2564.

<sup>177</sup> ณรงค์เดช สรุโฆษิต, *วิเคราะห์คดียุบพรรคอนาคตใหม่*, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2 มีนาคม 2563)

มีอิทธิพลต่อบุคคลที่เป็นเจ้าของเงิน และการบริหารจัดการเงินกู้ยืมเหล่านั้นก็จะต้องมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ และเป็นไปตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมายและจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่นั้น เป็นการที่ นายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ ให้พรรคอนาคตใหม่กู้ยืมเงินในจำนวนที่มากเกินไปกว่าการที่พรรคการเมืองหนึ่งจะนำเงินที่มีจำนวนมากถึง 191,200,000 บาท มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งการที่พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคการเมืองในจำนวนมาก แม้ว่าพรรคอนาคตใหม่จะได้มีการเปิดเผยบัญชีทางการเงินอันแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ก็ตาม แต่การกู้ยืมเงินจำนวนมากจากหัวหน้าพรรคดังกล่าว ย่อมเกิดข้อวิจารณ์ได้ว่าพรรคการเมือง พรรคนั้นอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าพรรคการเมืองที่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินในจำนวนมากเกินไป แต่การกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่จากหัวหน้าพรรคดังกล่าวก็ทำให้เหตุที่ทำให้ถึงขั้นต้องยุบพรรคการเมืองไม่

ทั้งนี้ จากการศึกษาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองโดยตรงเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ในประเทศญี่ปุ่นมีระบบการควบคุมพรรคการเมืองโดยชี้แจงสถานะทางการเงิน และจะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยในประเทศญี่ปุ่นก็ปรากฏกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองแต่ก็มีได้มีข้อกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินหรือห้ามมิให้ผู้ใดให้เงินแก่พรรคการเมือง โดยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองนั้น สามารถที่จะกระทำได้ โดยไม่มีความผิดตามกฎหมาย และไม่มีโทษถึงขั้นยุบพรรคการเมืองที่กู้ยืมเงินจากหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นจำนวนมากอย่างเช่นในประเทศไทย

## 2. ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยไม่สามารถกระทำได้

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยไม่สามารถกระทำได้ โดยพิจารณาว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยแม้ว่าตามกฎหมายดังกล่าวมิได้มีการห้ามไม่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ประกอบกับเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองที่ไม่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

### 1) พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่า พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวไว้ว่า ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติห้ามการกู้ยืมสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้ ประกอบกับพรรค



การเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน<sup>178</sup> นั้น การที่พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เนื่องจากต้องทำตามข้อบังคับในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะทำอะไรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการกู้ยืมเงินของพรรค เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไม่ได้บัญญัติกฎเกณฑ์และเงื่อนไขเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ ย่อมไม่อาจถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมุ่งหมายให้พรรคการเมืองสามารถอาศัยเงินกู้เป็นแหล่งที่มาของเงินทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และไม่อาจถือได้ว่าการกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นการได้มาซึ่งเงินทุนทางการเมืองโดยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากกฎหมายประสงค์จะอนุญาต ซึ่งในประเทศไทยจะเห็นได้ว่ามีลักษณะการวางมาตรการโดยมุ่งกำกับพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน<sup>179</sup>

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อสังเกตในการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการอ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 กรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 โดยคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้อ่านในประเด็นนี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้คำว่า **“พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลมหาชน”** แต่ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ที่ได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 137 ตอนที่ 21 ก เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2563 หน้า 40 วรรคที่สอง บรรทัดที่แปด ได้ใช้คำว่า **“พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน”** อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการใช้คำที่กล่าวถึงสถานะของพรรคการเมืองในขณะได้อ่านคำวินิจฉัยใช้คำแบบหนึ่ง และเมื่อลงประกาศราชกิจจานุเบกษาได้ใช้คำอีกแบบหนึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนได้ว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวนี้พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน

อย่างไรก็ตาม จากความเห็นข้างต้นที่เห็นว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่า พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

<sup>178</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563

<sup>179</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ จรัญ ภักดีธนากุล และอุดมศักดิ์ นิตมนตรี คำวินิจฉัยส่วนตนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการกู้ยืมเงินของพรรคอนาคตใหม่

ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าพรรคการเมืองจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน นั่นก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หากแต่พรรคการเมืองมิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริการสาธารณะ และมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายรวมถึงกิจกรรมของพรรคการเมืองก็มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชนแต่ประการใด หากแต่พรรคการเมืองทำหน้าที่เพียงรวบรวมและก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้มีโอกาสในการเข้าไปใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนต่อไปเท่านั้น

2) การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ของพรรคการเมืองตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

ฝ่ายที่เห็นว่าการกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ของพรรคการเมืองซึ่งกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ดังนั้น เงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งมีได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้ย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา 62 ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติห้ามการกั๊ยืมสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้<sup>180</sup> และเงินกั๊ยืมแม้มิได้เป็นรายได้แต่ก็เป็นรายรับและเป็นเงินทางการเมือง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 62<sup>181</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

<sup>180</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563

<sup>181</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 บัญญัติว่า

“มาตรา 62 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง
- (2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- (3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง
- (5) เงินทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค
- (6) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง

การได้มาซึ่งรายได้ตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการได้มา ซึ่งรายได้นั้นเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การจำหน่ายสินค้าหรือบริการตาม (3) และการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองตาม (4) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้”

พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้รายได้ของพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาได้เพียง 7 แหล่งด้วยกันตามมาตรา 62 ดังนั้น เงินที่พรรคการเมืองได้มาเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรายการอื่น ๆ ซึ่งมีได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้ถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และเงินกู้ยืมแม้มิได้เป็นรายได้แต่ก็เป็นรายรับและเป็นเงินทางการเมือง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 มีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติที่มาของรายได้พรรคการเมืองให้แคบกว่าเดิม เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการดำเนินการของพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หมวด 5 ว่าด้วยรายได้ของพรรคการเมือง มาตรา 62 66 และ 72 จึงสอดคล้องกัน โดยมาตรา 62 ไม่มีการระบุถึงรายได้ของพรรคการเมืองที่มาจาก การกู้ยืม ตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เมื่อกฎหมายไม่ให้อำนาจในการกู้ยืมเงินแล้ว พรรคการเมืองไม่สามารถทำได้กรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ และจากการที่พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งมีหลักว่านิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะทำอะไรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายอนุญาตให้ทำได้เท่านั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ไม่ได้บัญญัติให้ “การกู้ยืมเงิน” เป็นรายได้ของพรรคการเมือง การดำเนินงานภายในเกี่ยวกับการเงินของพรรคต้องยึดถือปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวโดยเคร่งครัด ในเรื่องของการได้มาซึ่ง “รายได้” ของพรรคการเมืองต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 62 เท่านั้น<sup>182</sup>

มีความเห็นที่สอดคล้องในเรื่องนี้เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่มีบทบัญญัติเรื่อง “รายได้อื่น” แล้วทำให้มองว่าพรรคการเมืองไม่อาจกู้ยืมเงินมาเป็นรายได้ได้อีก และยังรวมถึงการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองด้วย โดยต้องใช้จ่ายจากทรัพย์สินของพรรคการเมืองเท่านั้น<sup>183</sup> โดยเป็นไปในทิศทางเดียวกับการที่มองว่าพรรคการเมืองกับการกู้ยืมเงินเป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำไม่ว่าจะกู้ยืมเท่าไรก็ตาม เพราะในเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองเองก็มีรายได้ต่าง ๆ ที่ต้องมาจากการบริจาคที่มาจากประชาชนหรือการระดมทุนของพรรค

<sup>182</sup> จริญญา ภักดีธนากุล ปัญญา อุดชาชน อุดมศักดิ์ นิติมนตรี และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์} คำวินิจฉัยส่วนตนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเงินกู้ยืมของพรรคอนาคตใหม่

<sup>183</sup> ศรีสุวรรณ จรรยา, ข้อมูลนี้มาจากเฟซบุ๊ก “ศรีสุวรรณ จรรยา” เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย, <https://www.facebook.com/ศรีสุวรรณ-จรรยา-285420741582745/>.

การเมืองลักษณะเดียวกันนั้น เรื่องเงินกู้ยืมไม่เคยมีอยู่ในสารระบบของระบบพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตามในทางระบบบัญชี การลงบัญชีมีการใช้จ่ายเงินเป็นการใช้เงินตรงจ่ายจากกรรมการหรือประธานสาขาพรรคเพื่อนำเงินมาใช้ก่อนซึ่งเป็นเงินยืมตรงจ่าย อยู่ในส่วนของระบบบัญชีที่พรรคการเมืองสามารถกระทำได้ เพราะเงินยืมในส่วนนี้พอครบปีปฏิทินก็จะต้องมีการรายงานงบการเงินและประกาศสู่สาธารณะ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับเงินกู้<sup>184</sup>

จากความเห็นข้างต้นที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะไม่ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่ก็มีได้ห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินเช่นกัน ซึ่งตามความเห็นดังกล่าวตามหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติให้ “การกู้ยืมเงิน” เป็นรายได้ของพรรคการเมืองตามมาตรา 62 จึงทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะกู้ยืมเงินได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เปิดช่องไว้

### 3) เงินกู้ถือเป็นเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่า เงินกู้ถือเป็นเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาบทนิยามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 4 บัญญัติคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจกค่าธรรมเนียมนและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย ส่วนคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการหรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย ซึ่งการที่กฎหมายใช้คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” ในการนิยามความหมายของคำในกฎหมายย่อมมีความหมายรวมถึงสิ่งอื่นนอกเหนือจากสิ่งที่จำกัดความหรือให้ความหมายไว้อีกด้วย เพราะฉะนั้นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองย่อมมีความหมายรวมถึงการกระทำที่มีลักษณะทำนองเดียวกับการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไป หรือการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่ายอันมีลักษณะที่เป็นการชดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย

<sup>184</sup> นิกร จ่านงค์, สัมภาษณ์ส่วนตัว, 10 พฤษภาคม 2564.

ดังนั้น การให้กู้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า หรือการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือเป็นการได้เงินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย ย่อมถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 4 แล้วต้องอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 วรรคสอง และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบริจาคและการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 และมาตรา 72 ด้วยเหตุนี้คำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในกฎหมายนี้เพื่อกำหนดสิ่งที่อยู่ในขอบข่ายบังคับแห่งกฎหมายในเรื่องนี้และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต้องการควบคุมการสนับสนุนในทางการเงินให้แก่พรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเหมาะสมพอควรแก่การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง<sup>185</sup>

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า งบการเงินประจำปี 2561 ของพรรคอนาคตใหม่ (วันที่ 3 ตุลาคม 2561 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2561) ซึ่งยื่นต่อผู้ร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองพ.ศ. 2561 มาตรา 59 แสดงว่า พรรคอนาคตใหม่มีรายได้รวม 71,173,168 บาท มีค่าใช้จ่ายรวม 72,663,703 บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียนรวมเป็นเงิน 32,873,211 บาท ค่าใช้จ่ายจึงสูงกว่ารายได้เป็นเงิน 1,490,537 บาท แต่พรรคอนาคตใหม่กลับทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรค รวม 2 ฉบับ เป็นจำนวนเงินถึง 191,200,000 บาท โดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ยและเบี้ยปรับที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้แม้ผู้ถูกร้องจะได้ชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนแก่ผู้ให้กู้หลายครั้ง แต่การชำระคืนครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2562 โดยชำระเป็นเงินสดจำนวน 14,000,000 บาท ภายหลังจากที่ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินเพียง 2 วัน ซึ่งถือเป็นการผิดกติวิสัย นอกจากนี้สัญญากู้ยืมเงินฉบับลงวันที่ 11 เมษายน 2562 ซึ่งมีวงเงินกู้จำนวน 30,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี แต่ในวันที่ทำสัญญาผู้ถูกร้องรับเงินกู้เพียง 2,700,000 บาท การทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับเพิ่มเติมโดยที่ยังมีหนี้เงินกู้ค้างชำระอยู่ไม่เป็นไปตามปกติวิสัย<sup>186</sup>

<sup>185</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563

<sup>186</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563

การทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่มีข้อตกลงในสัญญาและพฤติการณ์ในการเอื้อประโยชน์ หรือช่วยเหลือผู้กู้ยืมเงินเป็นกรณีพิเศษที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าและไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้ยืม ทั้งการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าสำหรับการกู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่ผู้กู้ยืมเงินที่สมควรสามารถคำนวณเป็นเงินได้ และเมื่อรวมประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมได้รับจากเงินกู้ยืมจำนวน 191,200,000 บาท กับเงินที่นายธนารท จรุงเรืองกิจ ได้บริจาคให้แก่ผู้กู้ยืมในปี 2562 จำนวน 8,500,000 บาท แล้ว ย่อมชัดแจ้งว่า เป็นกรณีการรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปีซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๖๖ วรรคสอง<sup>187</sup>

ดังนั้น การกู้ยืมเงินของผู้กู้ยืมเงินจึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดตามมาตรา 66 เมื่อการรับบริจาคดังกล่าวต้องห้ามตามมาตรา 66 จึงเป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคคอนาคตใหม่กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 72 อันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้กู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 92 วรรคสอง ประกอบมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3)<sup>188</sup>

จากข้อเท็จจริงที่พรรคคอนาคตใหม่และนายธนารท จรุงเรืองกิจ ใช้วิธีการหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมายหลีกเลี่ยงการรับบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทต่อปี ถือได้ว่าเป็นการทำนิติกรรมกู้ยืมเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการบริจาคเงินให้แก่พรรคคอนาคตใหม่ โดยใช้วิธีการคือกู้ยืมเงินจากบุคคลใดเกิน 10 ล้านบาทต่อปีซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงถึงขนาดที่ทำให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้ให้กู้ยืมเงินจากพรรคการเมืองนั้นได้ และมีการจ่ายดอกเบี้ยโดยเป็นการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่เป็นดอกเบี้ยที่ไม่เป็นปกติในทางการค้า ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้ “ประโยชน์อื่นใด” แก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ที่ไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายซึ่งโดยปกติต้องจ่าย อันมีลักษณะที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินเกิน 10 ล้านบาทต่อปี ทำให้เข้าข้อห้ามตาม ม.66 และในขณะเดียวกันคณะกรรมการบริหารพรรคคอนาคตใหม่ควรจะรู้ได้ว่าการเป็นหนี้จำนวนมากจากเงินกู้ และยอมรับเงินดังกล่าวโดยเฉพาะจากธนารทหัวหน้าพรรค ย่อมจะส่งผลให้พรรคการเมืองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ก่อให้เกิดการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลที่

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> Ibid.

เป็นเจ้าของนี้ สามารถอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคเพียงผู้เดียว หรือกลุ่มเดียว ทำให้พรรคการเมืองเป็น “ธุรกิจการเมือง” ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งพรรคการเมืองที่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวางโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก กรณีนี้จึงเป็นวิธีการได้มาซึ่งประโยชน์อื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันถือเป็นการกระทำฝ่าฝืน ม.72 ด้วย และยังขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ม.45 วรรค 2 ด้วย เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง<sup>189</sup>

ผู้วิจัยสรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าวได้ว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมทางการเมืองจะต้องกระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดได้เท่านั้น ซึ่งการกักขังเงินของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้พรรคการเมืองไม่ถูกครอบงำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยอาศัยเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามบทนิยามคำว่าบริจาคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 4 หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมือง ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง หมายความว่า การให้ประโยชน์อื่นใดที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ คำว่า “ประโยชน์อื่นใด” ให้หมายรวมถึงการให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ การให้ส่วนลด หรือไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไป เพราะฉะนั้นการให้ประโยชน์อื่นใดต่อพรรคการเมืองย่อมหมายถึงลักษณะการกระทำที่ทำนองเดียวกับการให้บริการ การให้ส่วนลด หรือไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไป ดังนั้น การให้กักขังเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยหรือการคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นปกติทางการค้าย่อมถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดตามกฎหมายพรรคการเมือง ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่างบการเงินประจำปี 2561 ของพรรคอนาคตใหม่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ 1,400,000 บาท แต่กลับทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคาร จึงรุ่งเรืองกิจ 2 ฉบับ เป็นจำนวนเงินถึง 191,200,000 บาท และการคิดอัตราดอกเบี้ยที่ไม่เป็นปกติทางการค้าย่อมถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใดตามกฎหมาย แม้พรรคอนาคตใหม่จะได้ชำระหนี้เงินกู้บางส่วนหลายครั้ง แต่การชำระคืนครั้งแรก 14,000,000 บาท ทำภายหลังการทำสัญญากู้เงินเพียง 2 วัน ซึ่งถือว่าผิดปกติวิสัย ตลอดจนยังมีการทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมทั้งที่ยังมีหนี้ค้างชำระอยู่ย่อมไม่เป็นไปตามปกติวิสัย การทำสัญญากู้เงินนี้จึงเป็นการทำเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พรรคอนาคตใหม่เป็นกรณีพิเศษ ไม่เป็นไปตามปกติในทางการค้า

<sup>189</sup> บุญส่ง กุลบุปผา และวรวิทย์ กังคศิเทียม, คำวินิจฉัยส่วนตนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรณีเงินกู้ยืมของพรรคอนาคตใหม่

การให้กู้เงิน 191,200,000 บาท รวมกับเงินที่นายธนารท จรุงเรืองกิจบริจาคในปี 2562 จำนวน 8,500,000 บาทแล้ว ย่อมชัดเจนว่าเป็นการบริจาคเงินเกิน 10 ล้านบาทต่อปี ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 66 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ดังนั้นการกู้ยืมเงินของพรรคจึงเป็นเจตนาหลีกเลี่ยงการรับบริจาคเงินตามมาตรา 66 จึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องฝ่าฝืนมาตรา 72 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จนเป็นเหตุให้ยุบพรรคอนาคตใหม่

#### 4) เงินกู้ที่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยไม่เป็นปกติทางการค้า

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่า เงินกู้ที่พรรคอนาคตใหม่ทำกับนายธนารท จรุงเรืองกิจ มีการคิดอัตราดอกเบี้ยไม่เป็นปกติทางการค้า ซึ่งจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตั้งข้อสังเกตของศาลรัฐธรรมนูญตามประเด็นนี้คือ เหตุใดพรรคอนาคตใหม่ยังใช้หนี้เก่าไม่ครบ แล้วจึงยังคงทำสัญญากู้เงินเพิ่มได้ โดยบการเงินประจำปี 2561 ของพรรคอนาคตใหม่ (วันที่ 3 ตุลาคม 2561 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2561) ซึ่งยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 59 แสดงว่า พรรคอนาคตใหม่มีรายได้รวม 71,173,167 บาท และมีค่าใช้จ่ายรวม 72,663,705 บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียน รวมเป็นเงิน 32,873,211 บาท ค่าใช้จ่ายจึงสูงกว่ารายได้เป็นเงิน 1,490,537 บาท แต่พรรคอนาคตใหม่กลับทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนารท จรุงเรืองกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นหัวหน้าพรรค รวม 2 ฉบับ เป็นจำนวนเงินถึง 191,200,000 บาท โดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ยและเบี้ยปรับที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ แม้ว่าพรรคอนาคตใหม่จะได้ชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนแก่ผู้ให้กู้หลายครั้งแต่การชำระคืนครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2562 โดยชำระเป็นเงินสด จำนวน 14,000,000 บาทภายหลังจากที่ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินเพียง 2 วัน ซึ่งถือเป็นการผิดปกติวิสัย นอกจากนี้ สัญญากู้ยืมเงินฉบับลงวันที่ 11 เมษายน 2562 ซึ่งมีวงเงินกู้จำนวน 30,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี แต่ในวันทำสัญญาพรรคอนาคตใหม่รับเงินกู้เพียง 2,700,000 บาท การทำสัญญากู้ยืมเงินฉบับเพิ่มเติมโดยที่ยังมีหนี้เงินกู้ค้างชำระอยู่ไม่เป็นไปตามปกติวิสัย ดังนั้น การทำสัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่มีข้อตกลงในสัญญาและพฤติการณ์ในการเอื้อประโยชน์ หรือช่วยเหลือพรรคอนาคตใหม่เป็นกรณีพิเศษที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าและไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้ยืม ทั้งการคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าสำหรับการกู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกันถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคอนาคตใหม่บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ และเมื่อรวมประโยชน์อื่นใดที่พรรคอนาคตใหม่ได้รับจากเงินกู้ยืม จำนวน 191,200,000 บาท กับเงินที่นายธนา



ธร จึงรุ่งเรืองกิจ ได้บริจาคให้แก่พรรคอนาคตใหม่ในปี 2562 จำนวน 8,500,000 บาท แล้ว ย่อมขัดแย้งว่าเป็นกรณีการรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 66 วรรคสอง จากข้อเท็จจริง พฤติการณ์และพยานหลักฐานดังกล่าว จึงเห็นว่าการที่ นายธนารธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ให้เงินกู้ยืมแก่พรรคอนาคตใหม่เป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดและการที่ นายธนารธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคให้พรรคอนาคตใหม่กู้ยืมเงินเป็นจำนวนมากคณะกรรมการบริหารพรรคอนาคตใหม่ ควรจะรู้ว่าการเป็นหนี้จำนวนมากต่อบุคคลใดย่อมจะก่อให้เกิดการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้สามารถอาศัยอำนาจแห่งมูลหนี้ที่จะเรียกให้ผู้ถูกร้องชำระหนี้หรืองดเว้นการอันใดอันหนึ่งตามสัญญาก็ได้ ทั้งจะก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว อันส่งผลทำให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง<sup>190</sup> นั้นทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตั้งข้อสังเกตเรื่องการทำสัญญากู้เงินจากนายธนารธร จึงรุ่งเรืองกิจ รวม 2 ฉบับ วงเงิน 191,200,000 บาท แต่การคิดอัตราดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ “ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า” ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง

#### 5) การกู้ยืมเงินเป็นการครอบงำพรรคการเมือง

ฝ่ายที่เห็นว่าการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเห็นว่า การกู้ยืมเงินเป็นการครอบงำพรรคการเมือง จากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจึงกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดโดยอาศัยการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแล้ว การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงต้องสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>191</sup>

โดยการที่นายธนารธร จึงรุ่งเรืองกิจหัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ให้เงินกู้ยืมแก่พรรคอนาคตใหม่เป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดและการที่ นายธนารธร จึงรุ่งเรืองกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องให้พรรคอนาคตใหม่กู้ยืมเงินเป็นจำนวนมากคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องควรจะรู้ว่าการเป็นหนี้จำนวนมากต่อบุคคลใดย่อมจะก่อให้เกิดการครอบงำหรือ

<sup>190</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563

<sup>191</sup> Ibid.

ชี้ว่าโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้สามารถอาศัยอำนาจแห่งมูลหนี้ที่จะเรียกให้ผู้ถูกร้องชำระหนี้หรืองดเว้นการอันใดอันหนึ่งตามสัญญาก็ได้ ทั้งจะก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว อันส่งผลทำให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง<sup>192</sup>

พรรคการเมืองจะต้องมีความเป็นอิสระในตัวเอง หากมีประเด็นในการกักขังเงินของพรรคการเมืองกันขึ้นมาก็จะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของเจ้าหนี้และลูกหนี้ ซึ่งประเด็นนี้เองอาจจะนำไปสู่การครอบงำของพรรคการเมืองได้ เปรียบเสมือนทาสในเรือนเบี้ย เพราะหากว่าพรรคการเมืองจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ที่เป็นเจ้าหนี้ และพรรคการเมืองเองก็มีสถานะเป็นลูกหนี้ ผู้ที่มีสถานะเป็นเจ้าหนี้ก็อาจจะใช้อำนาจตรงนี้มาบงการหรือครอบงำพรรคการเมืองได้นั่นเอง<sup>193</sup>

หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญประกอบกับความเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว แสดงให้เห็นว่าการที่พรรคการเมืองกักขังเงินจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมาชิกในพรรคการเมืองจะเป็นการครอบงำพรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นการชี้ว่าโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้ได้ และเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 มีความมุ่งหมายเพื่อรับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยกำหนดกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีการบริหารกิจการภายในของพรรคการเมือง ที่เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพรรคการเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้ว่า โดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองตั้งแต่เริ่มแรก และกำหนดให้การบริหาร การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ของพรรคการเมือง สมาชิกต้องมีส่วนร่วมด้วย อันเป็นการป้องกันมิให้พรรคการเมืองเป็นธุรกิจการเมือง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรคการเมืองแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้ อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายเพื่อกำกับควบคุมทางการเงินของพรรคการเมือง โดยทั่วไปวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า เงินทุนทางการเมืองเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในการหาเสียงและทำกิจกรรม แต่ในขณะเดียวกันก็อาจจะถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับส่งอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมืองโดยไม่สุจริตได้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวว่า การที่พรรคคนาคติใหม่ ได้ทำการกักขังเงินจากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรค เป็นจำนวน 191,200,000 บาท นั้น

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> นิกร จำนวนงค์, *สัมภาษณ์ส่วนตัว*, 10 พฤษภาคม 2564.

เป็นจำนวนเงินที่มากเกินไป ประกอบกับพรรคอนาคตใหม่ก็ได้ทำการกู้ยืมเงินจากนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคแค่คนเดียว อาจจะเป็นการมองได้ว่าการกู้ยืมเงินจำนวนดังกล่าวนั้นทำให้นายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ มีอิทธิพลต่อพรรคอนาคตใหม่ เนื่องจากเป็นผู้ให้พรรคกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจก็เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง จึงทำให้นายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ มีอำนาจในการบงการและแทรกแซงพรรคการเมืองได้นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า แม้ว่าพรรคอนาคตใหม่จะกู้ยืมเงินนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นจำนวนที่มากเกินไป ซึ่งจะเป็นการทำให้หัวหน้าพรรคการเมืองครอบงำพรรคการเมืองได้ แต่ก็หาทำให้หมายความว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยจะกู้ยืมเงินไม่ได้ เนื่องจากหากพรรคการเมืองต้องการที่จะกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองก็อาจจะมีการกู้ยืมเงินได้ในจำนวนที่เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม โดยไม่ใช่จำนวนเงินที่มากเกินไปดังเช่นกรณีของพรรคอนาคตใหม่

ด้วยความเห็นฝ่ายที่สองที่เห็นว่าพรรคการเมืองในประเทศไทยไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ ผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าวบางประการ โดยมีเหตุผลโต้แย้ง ดังต่อไปนี้

(1) แม้ว่าพรรคการเมืองจะถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน แต่พรรคการเมืองมิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีได้มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองก็มิได้เป็นไปตามเกณฑ์ของกฎหมายมหาชน

(2) แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะมีได้บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้อย่างชัดเจน แต่ตามกฎหมายดังกล่าวก็มิได้ห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน ดังนั้น แม้ว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน แต่มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรทางการเมืองของภาคประชาชนพลเมือง ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามยืมที่จะกระทำได้ พรรคการเมืองจึงสามารถที่จะกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้

(3) เงินกู้ยืมของพรรคการเมืองไม่ถือว่าเป็นเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เนื่องจากลักษณะของเงินกู้เป็นลักษณะของการที่รับเงินมาแล้วจะต้องมีการใช้คืนแก่ผู้ให้กู้ มิใช่การรับเงินมาในลักษณะของการให้แต่ประการใด อีกทั้งการกู้ยืมเงินยืมที่จะมีการคิดดอกเบี้ยและมีระยะเวลาในการกู้ยืมเงินด้วย ตลอดจนเงินในการกู้ยืมเงินและในการคิดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวมิได้ทำให้พรรคการเมืองมีภาระหนี้สินที่ลดลง หากแต่มีการเพิ่มภาระในเรื่องหนี้สินที่จะต้องคืนด้วย ดังนั้นเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองจึงไม่ถือเป็นเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้

ในการคิดอัตราดอกเบี้ยของเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองก็ย่อมเป็นไปตามเสรีภาพในการแสดงเจตนาของผู้กู้และผู้ให้กู้ด้วย

(4) แม้ว่าการให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจะเป็นการมองได้ว่าผู้ให้กู้ยืมเงินสามารถที่จะครอบงำพรรคการเมืองได้ก็ตาม หากแต่การกู้ยืมเงินในกรณีที่จะทำให้เกิดการครอบงำพรรคการเมืองได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ให้กู้ยืมเงินให้กู้เงินในจำนวนที่มากเกินไป ดังเช่นกรณีของพรรคอนาคตใหม่ หากแต่การกู้ยืมเงินนั้นเป็นจำนวนเงินที่เหมาะสม และมีรายการที่แจ่มแจ้งถึงรายละเอียดได้เพื่อที่พรรคการเมืองจะนำเงินนั้นมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีคุณภาพก็ควรที่จะให้พรรคการเมืองสามารถที่จะกู้ยืมเงินได้ และการครอบงำพรรคการเมืองนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมายก็ต้องการปกป้องพรรคการเมืองจากบุคคลภายนอก ซึ่งมีใช้สมาชิกพรรคการเมืองแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผู้วิจัยจะเห็นด้วยกับฝ่ายที่เห็นควรให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้ แต่ผู้วิจัยก็เห็นว่า การกู้ยืมเงินในจำนวนที่มากเกินไปดังเช่นกรณีของพรรคอนาคตใหม่ และการกู้ยืมเงินนั้นเป็นการกู้จากบุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง แม้ว่าจะเป็นเรื่องของการได้มาซึ่งมติของพรรคการเมืองนั้น ๆ อันเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองก็ตาม แต่ผู้วิจัยมองว่าการกู้ยืมเงินจำนวนมากดังกล่าวนี้ เป็นการที่หัวหน้าพรรคมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองและเป็นการครอบงำพรรคการเมือง ดังนั้น จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่จะเข้ามาเพื่อช่วยให้พรรคการเมืองสามารถที่จะกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ แต่ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ดังเช่น ที่ปรากฏในต่างประเทศในสหรัฐอเมริกาที่ให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองนั้นถ้ากู้จากบุคคลจะต้องนับเงินกู้นั้นเป็นเงินสนับสนุนพรรคการเมืองเช่นเดียวกับเงินบริจาคที่มีเพดานจำกัด เพื่อป้องกันความเสี่ยงเรื่องการถูกครอบงำทางการเมือง แต่หากมีการกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินเงินกู้นั้นจะไม่นับรวมเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง เนื่องจากในอเมริกามองว่าการกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินนั้นมีโอกาสเป็นไปได้ยากที่จะมีใ้ไม่มาครอบงำพรรคการเมืองนั่นเอง และในสหราชอาณาจักรพรรคการเมืองมีการกู้ยืมเงินในจำนวนที่สูงมากตามที่ปรากฏให้แก่ประชาชนได้รับทราบผ่านทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ เป็นการกู้ยืมเงินจากบุคคล องค์กรเอกชน และการกู้นั้นก็ได้กู้จากบุคคลหรือองค์กรเดียว แต่เป็นการกู้จากหลาย ๆ บุคคลหรือหลาย ๆ องค์กร ซึ่งเป็นการกระจายกันออกไป เพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาการครอบงำพรรคการเมืองจากคนคนเดียว หรือกลุ่มองค์กรเดียวนั่นเอง

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 สรุป

พรรคการเมืองถือเป็นองค์ประกอบที่มีสำคัญยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีหน้าที่สำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน การที่พรรคการเมืองจะสามารถดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ หนึ่งในปัจจัยที่สำคัญก็คือ เงินทุนของพรรคการเมือง ซึ่งในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคจึงประสบปัญหาทางการเงินเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่สูงทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองที่เพิ่งจะก่อตั้ง การกักเงินของพรรคการเมือง จึงอาจเป็นทางเลือกให้กับพรรคเหล่านั้น

ตามที่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกักเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นจะพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นไม่ได้บัญญัติห้ามการกักเงินสำหรับพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ได้รับรองว่าให้สามารถกระทำได้ โดยในช่วงก่อนที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 พบว่าพรรคการเมืองหลายพรรคในประเทศไทยก็ได้มีการกักเงินในลักษณะของเงินอุดหนุน หรือการกักเงินในระยะสั้นจากหัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือบุคคลอื่น เพื่อนำมาดำเนินการทางการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้มีรายการ “รายได้อื่น” ของพรรคการเมือง และประกอบกับการให้คำนิยามคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ที่เอื้อให้พรรคการเมืองสามารถกักเงินได้ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมานในอดีตแม้ว่าจะเคยมีการกักเงินของพรรคการเมืองเกิดขึ้นมาแล้วและเป็นการกักเงินจากหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง แต่ก็เป็นการกักเงินจำนวนไม่มากเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และในปี 2562 เกิดกรณีการกักเงินของพรรคอนาคตใหม่ที่กักเงินจากหัวหน้าพรรคเป็นจำนวนมาก และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ในกรณีดังกล่าวว่า การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ของพรรคการเมืองซึ่งกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาไว้ตามมาตรา 62 ดังนั้น เงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งมิได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้

ย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยมิชอบ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติห้ามการกู้ยืมเงินสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้ ประกอบกับพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และเงินกู้ยืมแม้มิได้เป็นรายได้แต่ก็เป็นรายรับและเป็นเงินทางการเมือง การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองจึงต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองดังกล่าวเป็นลักษณะของการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ให้กับพรรคการเมืองมีมูลค่าเกินกว่าที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนด แสดงให้เห็นได้ว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยไม่สามารถกู้ยืมเงินได้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินการของพรรคการเมืองเป็นไปโดยอิสระ ไม่ถูกชี้นำโดยกลุ่มบุคคลใดที่อาศัยช่องทางในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย เป็นสิ่งที่ควรจะทำได้ เนื่องจากถึงแม้ว่าพรรคการเมืองจะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามกฎหมายมหาชน แต่พรรคการเมืองไม่ได้เป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการบริการสาธารณะ และมิได้มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนกิจกรรมของพรรคการเมืองก็ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชนแต่ประการ นั้นหมายความว่า เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่กฎหมายก็ไม่ได้ห้ามให้พรรคการเมืองไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ พรรคการเมืองจึงมีอำนาจที่จะกู้ยืมเงินได้นั่นเอง ซึ่งหากแต่การที่หัวหน้าพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินในจำนวนที่มากเกินไปนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ควรกระทำ เนื่องจากการที่บุคคลดังกล่าวให้พรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ยืมเงินไปนั้นจะเป็นการกระทำที่อาจจะบงการพรรคการเมือง หรือเป็นการครอบงำพรรคการเมืองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่หัวหน้าพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองที่ตนเป็นหัวหน้าพรรคกู้ยืมเงินในจำนวนที่มากเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง จะเป็นการมองว่าพรรคการเมืองดังกล่าวอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินไปเป็นจำนวนมาก เสมือนทาสในเรือนเบี้ย และจำนวนเงินในการกู้ยืมของพรรคการเมืองก็สมควรเป็นจำนวนเงินที่มากจนเกินไป หากแต่ควรกู้ยืมได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นและเหมาะสมในการที่จะนำเงินนั้นมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น โดยจะต้องมีการแจกแจงรายละเอียดในการกู้ยืมได้อย่างชัดเจนอีกด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ สามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม นั่นก็คือ ประเทศที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เป็นต้น โดยในสหรัฐอเมริกานั้นพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ หากแต่ถ้าพรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินนั้น เงินกู้ยืมดังกล่าวจะไม่นับเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง แต่หากพรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดา เงินกู้ยืมดังกล่าวจะถูกลบเป็นเงินสนับสนุนทางการเมือง เช่นเดียวกับเงินบริจาคและประโยชน์อื่นใดที่มีเพดานจำกัด และในสหราชอาณาจักรการกู้ยืมเงินก็จะเป็นลักษณะของการกระจายการกู้ไม่ให้พรรคเป็นลูกหนี้เฉพาะเจ้าหน้าที่รายใดรายหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ สำหรับประเทศที่พรรคการเมืองไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ ได้แก่ ตุรเคีย เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองในตุรเคียห้ามมิให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกิจกรรมเชิงพาณิชย์ และห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินไว้ในกฎหมายพรรคการเมือง ดังนั้น ตุรเคียจึงไม่สามารถที่จะกู้ยืมเงินได้โดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนนั้นก็คือ ให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น และประเทศที่มีได้มีกฎหมายห้ามไว้ชัดเจนในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ได้แก่ ญี่ปุ่น และไต้หวัน โดยสองประเทศดังกล่าวนี้ไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินด้วยเช่นกัน แต่ก็มีกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น โดยที่คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ไม่ได้มีการลงโทษที่รุนแรงถึงขั้นการยุบพรรคการเมือง และในไต้หวันก็ไม่ได้มีการห้ามพรรคการเมืองกู้ยืมเงินหลังจากทราบว่าการพรรคการเมืองได้ไปกู้ยืมเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการบริหารจัดการพรรคการเมือง และยังคงมองว่าเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองเป็นรายได้อื่น ซึ่งเป็นการเปิดช่องทางกฎหมายให้พรรคการเมืองได้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในช่วงที่พรรคการเมืองกำลังมีปัญหาทางการเงินเพื่อที่จะนำมาบริหารจัดการพรรคการเมือง และเน้นนโยบายของพรรคการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องที่ควรกระทำได้อย่างชอบด้วยกฎหมายเพราะอยู่ภายใต้สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองที่จะรวมกลุ่มกันจัดตั้งพรรคการเมือง ดังนั้นเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ห้ามกระทำไว้ พรรคการเมืองก็สามารถกระทำได้ トラバใดที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองผ่านการจัดกลไกเชิงสถาบันอย่างเป็นทางการและเป็นหลักที่พรรคการเมืองจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยที่จะต้องไม่มีอิทธิพลต่อบุคคลที่เป็นเจ้าของเงิน และการบริหารจัดการเงินกู้ยืมเหล่านั้นก็จะต้องมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ และเป็นไปตามเกณฑ์ที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติไว้ชัดเจนถึงเรื่องการกู้ยืมเงินของ

พรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองถือเป็นองค์กรของพลเมือง เมื่อไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติห้ามการกระทำไว้ จึงสามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตามศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในกรณีของพรรคอนาคตใหม่ไว้ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติห้ามการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน แต่ก็ไม่ได้รับรองว่าให้กระทำได้ ประกอบกับพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และเงินกู้ยืมแม้มิได้เป็นรายได้แต่ก็เป็นรายรับและเป็นเงินทางการเมือง การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายของพรรคการเมืองจึงต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น เพื่อจะทำให้เกิดความชัดเจนและไม่มีปัญหาเกิดขึ้นตามมาดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ซึ่งการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศหลาย ๆ ประเทศที่สามารถให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้และก็มีเงื่อนไขจำกัดไว้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเทศนั้น ๆ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทย ดังนี้

#### 6.2.1. เพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองถือว่าเป็นเรื่องการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งเมื่อเป็นเรื่องเงินของพรรคการเมือง (Party Finance) จะต้องมีเรื่องการจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งในทางสากลก็ล้วนที่จะมีเป้าหมายหลักในการขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การรวมศูนย์อำนาจภายในพรรคการเมือง และหลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ซึ่งทุกอย่างจะต้องมีคุณภาพซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองสามารถที่จะเข้าถึงได้ทุกฝ่าย เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในหมวดที่ 5 รายได้ของพรรคการเมืองแล้วนั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติในทางกฎหมายที่ระบุเรื่องเงินกู้ไว้ของพรรคการเมืองอย่างชัดเจนไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้แก่พรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เป็นพรรคเล็ก และเพิ่งเกิดใหม่ได้มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อที่จะใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และเพิ่มโอกาสให้กับพรรคเล็กได้มีที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร มิใช่การที่เห็นแต่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งพรรคเดิม หน้าเดิม ครองที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตและคอร์รัปชันได้ง่ายกว่าการที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งหน้าใหม่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้หลักการที่จะไม่ให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจภายในพรรคการเมืองเกิดความโปร่งใสทางการเมือง (Political Transparency) สามารถตรวจสอบได้ อันนำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองในระยะยาวต่อไป

ผู้วิจัยเห็นควรเสนอว่า ควรที่จะปรับชื่อหมวด 5 ในเรื่องรายได้ของพรรคการเมืองให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยปรับชื่อหมวด 5 เป็น “รายรับของพรรคการเมือง” โดยในหมวดดังกล่าว



จะประกอบไปด้วย 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องรายได้ของพรรคการเมือง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรคงบทบัญญัติเดิมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และเพิ่มเติมในส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องของเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินได้ โดยการกู้ยืมจากสถาบันทางการเงินควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการกู้ยืมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยเฉพาะความสามารถในการชำระหนี้สินของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นควรมีการกำหนดเพดานในการสมควรให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้จากสถาบันทางการเงินอยู่ที่ไม่เกิน 20 ล้านบาทต่อพรรคการเมือง เนื่องจากการที่พรรคการเมืองจะกู้ยืมเงินจากสถาบันทางการเงินเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้น จะต้องพิจารณาถึงความสามารถของพรรคการเมืองที่จะสามารถชำระหนี้สินให้แก่สถาบันทางการเงิน อีกทั้ง การที่พรรคการเมืองจะสามารถกู้ยืมเงินจากทางสถาบันทางการเงินได้นั้น ก็อาจจะต้องพิจารณาถึงหลักค่าประกันที่พรรคการเมืองจะต้องนำไปใช้พิจารณาด้วย หากว่าพรรคการเมืองไม่ได้มีทรัพย์สินในจำนวนมาก แต่ต้องการที่จะเริ่มต้นในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองแล้วมีการกู้ยืมเงินที่มากเกินไปความพอดีของพรรคนั้น ๆ ก็อาจจะทำให้พรรคการเมืองเป็นหนี้จนถึงขั้นไม่สามารถดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต่อไปได้

2) กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้จากสมาชิกพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข โดยเฉพาะเพดานของจำนวนเงินที่พรรคการเมืองหนึ่งพรรคจะสามารถกู้ยืมเงินจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นควรกำหนดเพดานของการกู้ยืมเงินจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองอยู่ที่ 10 ล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี และสมาชิกพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองจะให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินเกินกว่าคนละ 2 ล้านบาทต่อคนต่อพรรคต่อปีได้ เนื่องจากแม้ว่าตามเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ได้ต้องการให้พรรคการเมืองถูกรอบงำโดยบุคคลภายในพรรคการเมือง แต่เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการครอบงำพรรคการเมืองจากบุคคลภายนอกพรรคการเมืองก็ตาม หากแต่ไม่มีการกำหนดเพดานในการที่จะให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง ก็อาจจะเกิดกรณีการกู้ยืมเงินในจำนวนที่มากเกินไปดังเช่นกรณีของพรรคอนาคตใหม่ได้ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองสามารถที่จะดำเนินต่อไปได้โดยไม่ติดขัด พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสมาชิกพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองได้ 10 ล้านบาทต่อหนึ่งพรรคการเมืองต่อปี และจะกู้ยืมเงินจากบุคคลดังกล่าวเกิน 2 ล้านบาทต่อคนต่อพรรคต่อปีมิได้

ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้เป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองมิได้ เนื่องจากตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการที่จะปกป้องพรรคการเมืองอันเป็นการรวมกลุ่มกันของพลเมืองเพื่อทำกิจกรรมทางการเมืองนั้นจากบุคคลภายนอกพรรคการเมือง เพื่อป้องกันการครอบงำพรรคการเมือง และการกู้ยืมเงินดังกล่าวจะต้องนำไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองทำรายงานงบการเงินส่งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับเงินกู้ยืมอย่างละเอียดทุกสิ้นปี

ผู้วิจัยเสนอแก้ไขการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ดังนี้

## หมวด 5

### รายรับของพรรคการเมือง

ส่วนที่ 1 รายได้ของพรรคการเมือง (คงเดิม)

ส่วนที่ 2 เงินกู้ยืมของพรรคการเมือง

มาตรา 77/1 พรรคการเมืองอาจกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ โดยมีการคิดอัตราดอกเบี้ยที่เป็นปกติทางการค้า

เงินกู้ยืมตามวรรคหนึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 77/2 เงินกู้ยืมตามมาตรา 77/1 อาจมีที่มา ดังต่อไปนี้

- (1) สถาบันทางการเงิน
- (2) สมาชิกพรรคการเมือง
- (3) กรรมการบริหารพรรคการเมือง

เงินกู้ยืมอันมีที่มาจากตาม (1) จะต้องไม่เกินยี่สิบล้านบาทต่อพรรคการเมือง

เงินกู้ยืมอันมีที่มาจากตาม (2) และ (3) ต้องไม่เกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปี และบุคคลตามข้อ (2) และ (3) จะให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินเกินสองล้านบาทต่อคนต่อพรรคต่อปีมิได้ ทั้งนี้ ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

รายรับของพรรคการเมืองตาม (1) (2) และ (3) ต้องทำรายงานนำส่งต่อคณะกรรมการทุกสิ้นปี

## รายรับของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองมิได้

### 6.2.2. แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

ตามที่ได้มีกรณีการกักเงินของพรรคอนาคตใหม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการตีความว่าเงินกู้ของพรรคอนาคตใหม่เป็นกรณีการรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปี ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา 66 วรรคสอง ซึ่งจากข้อเท็จจริง พฤติการณ์และพยานหลักฐานดังกล่าวจึงเห็นว่า การที่นายธนธร จีรังเรืองกิจหัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ให้เงินกู้ยืมแก่พรรคอนาคตใหม่เป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งการกักเงินไม่ใช่การรับบริจาคเงินหรือเป็นประโยชน์อื่นใด โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไม่ได้ระบุว่า “เงินกู้” มีสถานะเป็นเงินบริจาค หรือผลประโยชน์อื่นใด และพรรคการเมืองจะได้รับผลประโยชน์อื่นใดจากเงินกู้ได้ก็ต่อเมื่อผู้ให้กู้ยืมเงินได้ลดหนี้หรือระงับหนี้ให้พรรคการเมืองเงินดังกล่าวจะต้องไม่ถือว่าเป็นรายได้ เงินบริจาค หรือผลประโยชน์อื่นใด ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า ควรได้มีการแก้ไขปรับปรุง โดยควรมีการกำหนดรายละเอียดของคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อลดปัญหาในการตีความของผู้ใช้กฎหมายและอาจจะเป็นการตีความที่เกินขอบเขตของคำว่า “บริจาค” และ “ประโยชน์อื่นใด” ไปมากเมื่อเทียบกับคำว่า Contribution ของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาที่ใช้เป็นคำรวม ๆ ที่สามารถใช้ได้ตั้งแต่เงินบริจาค เงินกู้ เงินยืม เงินฝากที่ใช้เพื่อการหาเสียง ที่ยังคงค้างชำระ เมื่อชำระคืนแล้ว เงินกู้จะไม่ถูกนับรวมกับวงเงินสนับสนุนของผู้สนับสนุนอีกต่อไป โดยนัยนี้เงินบริจาคไม่ต้องใช้คืน แต่เงินกู้ต้องใช้คืน ดังนั้นเงินกู้กับเงินบริจาคจึงไม่ใช่เรื่องเดียวกัน

1) แก้ไขบทบัญญัติในคำว่า “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียม และค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย เดิม เป็น “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงพรรคการเมือง และเงินกู้ยืมที่เกินกว่าคณะกรรมการกำหนด และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

2) แก้ไขบทบัญญัติในคำว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า รวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไป

ตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมือง เป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย เดิม เป็น “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลด โดยไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าค่าตอบแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมือง เป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย

3) เพิ่มเติมคำนิยามของคำว่า “เงินกู้ยืม” หมายความว่า การให้เงินกู้แก่พรรคการเมือง และจะต้องมีการชำระคืนเงินกู้แก่ผู้ให้กู้พร้อมทั้งดอกเบี้ยตามที่กำหนด โดยไม่รวมถึงเงินบริจาคและการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง บรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนด

### บรรณานุกรม

Alexander, Herbert E. *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform*.

Edited by 3. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1984.

———. *Money and Politics : Rethinking a Conceptual Framework* Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

———. *Money and Politics : Rethinking a Conceptual Framework*. Cambridge: Cambridge University Press

1989.

———. "Political Finance Regulation International Perspective." In *Parties Interest Groups. And Campaigns Finance Law*. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1980.

America, Federal Election Commission United States of. "Bank Loans."

<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances/loans/>.

———. "Loans." <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances/loans/>.

America., Federal Election Commission United States of. "Loans." 2020.

business-standard. "Bjp Has Highest Assets among Top 7 Parties: Adr Analysis."

[https://www.business-standard.com/article/politics/at-rs-4-847-78-cr-bjp-has-highest-assets-among-top-7-parties-adr-analysis-122012800908\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/politics/at-rs-4-847-78-cr-bjp-has-highest-assets-among-top-7-parties-adr-analysis-122012800908_1.html)

Canada, Elections. "Political Financing Handbook for Registered Parties and Chief Agents."

<https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/man/ec20231&document=p3&lang=e>.

Commission, Electoral. "Party Loans." <https://elections.nz/democracy-in-nz/political-parties-in-new-zealand/party-loans-exceeding-30000/>.

Commission, The Electoral. "Donations and Loans."

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

- . "Donations and Loans ", 2019.
- Duverger, Maurice. *Political Parties : Their Organizations and Activities in the Modern State*. London: Nethen, 1964.
- Ekathimerini. "Greek Bankers to Explain Loans to Political Parties." (2012).
- Europe, Greco Secretariat Council of. "Transparency of Party Funding." *Strasbourg Cedex* (13 December 2016 2016).
- Ferguson, Donna. "Want to Get Involved in Party Politics? It Costs Less Than You Think, (2020) Available from Want to Get Involved in Party Politics? It Costs Less Than You Think | Consumer Affairs | the Guardian ".
- Finer, Herman. *The Theory and Practice of Modern Government*. New York: Holt. Rinehart & Winston, 1949.
- George, Kurian. *The Encyclopedia of Political Science*. Washington: CQ Press. , 2011.
- "German Political." <https://www.expatrio.com/living-germany/facts-about-germany/german-political>
- Guide, Eesy Voter. "How to Choose a Political Party." 2019.
- Huckshorn, Robert J. *Political Parties in America*. 2 ed. Calif Brooks Cole Pub. Co., 1984.
- Huntington, S. P. & Nelson. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. . Cambridge: Harvard University Press, 1976.
- Japan, The Asahi Shimbun. "การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น."
- Lipson, Leslie. "The Two-Party System in British Politics." *American Political Science Review* XLVII, no. 2 (1937).
- Macridis, Roy C. *Introduction : The History, Function and Typology of Parties in Political Parties : Contemporary Trends and Ideas*. New York: Harpers & Row Publisher, 1967.
- NogsuanSawasdee, Syrian. *Thai Political Parties in the Age of Reform*. Bangkok Institute of Public Policy Studies, 2006.
- "Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain ". 2017.
- Padgett, Stephen. *Introduction: Party Democracy in the New Germany, Parties and Party Systems in the New Germany*. Aldershot, England Dartmouth, 1993.

Partners, Bahas Gramatidis &. "Political Finance in Greece "

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=377e8470-870c-43ad-8974-122e08d4977c>

Patreon. "Taiwan's Kmt Taking out Loans to Pay Salaries." <https://report.tw/taiwans-kmt-taking-out-loans-to-pay-salaries/>

Rowland, Oliver. "Political Parties in France ".

Scarred, Susan E. "Political Finance in Comparative Perspective." *Annual Review Political* 10 (January 2007).

SiyasiPartilerKanunu. "Law on Political Parties." *Law* No. 2820 ( Apr. 24 1983 1983).

Speck, Bruno Wilhelm. *Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government*, . Paris Organization for Economic Co-operation and Development, 2013.

The Federal Returning Officer, Political Party. "Political Party." <https://www.bundeswahlleiter.de/en/parteien.htm>

Ufen, Andreas. "Linkages between Political Parties, Voters and Business." In *Funding of Political Parties and Election Campaigns a Handbook on Political Finance*. Stockholm: IDEA, 2014.

Worldwide, International IDEA Supporting Democracy. "France." <https://www.idea.int/data-tools/country-view/86/55>.

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. "เงินทอรองจ่าย." กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, [https://www.cad.go.th/cadweb\\_client/ewt\\_news.php?nid=2525&filename=indx](https://www.cad.go.th/cadweb_client/ewt_news.php?nid=2525&filename=indx).

กิตติศักดิ์ ปรกติ. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป ว่าด้วยบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

คณะกรรมการการเลือกตั้ง. "เงินบริจาคพรรคการเมือง ประจำปี 2565 "

[https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_all.php?cid=22&filename=](https://www.ect.go.th/ect_th/news_all.php?cid=22&filename=)

———. รายงานการวิจัย การประเมินผลพัฒนาการของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2547.

คมชัดลึก. "อะไรคือความจริง พรรคการเมืองกู้เงินไม่ได้มีแต่อนาคตใหม่."

<https://www.komchadluek.net/news/scoop/444539>.

งามนิยม, วันรัฐ. "สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในทางผู้แทน : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ."

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

จิระมงคลพาณิชย์, ปิติกุล. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ยืม ผากทรัพย์.

กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

ไชยพร, ไชยันต์. "กรณีอื้อฉาว : การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในอังกฤษ."

<https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/126390>.

ตรีรัตน์, นวลน้อย. " การตรวจสอบคอร์ปชั่นโดยภาคประชาชน ". In การปฏิรูปรัฐธรรมนูญ : มุมมอง

เชิงเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.

ทองธรรมชาติ, กระมล. "พรรคการเมือง," ใน การเมืองและสังคม (โครงการเสริมความรู้ด้าน

การเมืองและสังคมในระบอบประชาธิปไตย). กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์,

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

———. พรรคการเมืองต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514

ไทย, 2514

เทวานฤมิตรกุล, ปริญญา. หลักประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง, เอกสารประกอบการสัมมนา

เรื่อง ประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองและระบบการเงิน 2550.

ไทยพีบีเอส. "กต. แจงฟ้องยุบอนาคตใหม่ทำตามกฎหมาย."

<https://news.thaipbs.or.th/content/287869>

ธารงธัญวงศ์, สมบัติ. การเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2549.

พนมยงค์, ปรีดี. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

พรรคอนาคตใหม่. "คำชี้แจงข้อกล่าวหา คดีเงินกู้พรรคอนาคตใหม่."

<https://futureforwardparty.org/wp-content/uploads/2020/02/คดีเงินกู้คำชี้แจงแก้>

ข้อกล่าวหา-1.pdf.

"มติเอกฉันท์ กต.ให้ 'พรรคอนาคตใหม่' ส่งเอกสารชี้แจง คดี 'ธนาธร' ปล่อยกพรรค

[https://www.matichon.co.th/politics/news\\_1759200](https://www.matichon.co.th/politics/news_1759200). ." 2562.

มีวงศ์อุโฆษ, บุญศรี. , การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร

สถาบันนโยบายการศึกษา, 2542.



- . แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ยมานันท์, ประดิษฐ์. การปฏิรูปพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธาภิบาล, 2559.
- ยาห่องภาค, พงศกร. "การปฏิรูปกฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมือง : เปรียบเทียบไทยกับญี่ปุ่น." คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- รัฐอมฤต, อุดม. การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.
- ราชภัฏทาร์กซ์, วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล. พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.
- โรจน์ศิริเสถียร, สมเดช. "เงินทอนจ่าย (Advance Payment) กับเงินกู้ยืม (Loan)." เอกสารภาชีวาร 24 (พฤษภาคม 2548).
- และคณะ, อุดม รัฐอมฤต. โครงการเรื่องการทุจริตเชิงนโยบาย : มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย : รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. วงษ์ตระกูล, กนก. พรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน. กรุงเทพฯ: สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษาสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.
- วรัญญูและคณะ, วิษณุ. แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชน แก่พรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- สรุโฆษิต, ณรงค์เดช. บทนิยามพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2561.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. คู่มือการเงินและบัญชีของพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2564.
- . "พรรคการเมือง". กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2563.
- สุภาพ, จรุง. "การวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในฐานะกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง" ใน การเมืองและสังคม (โครงการเสริมความรู้ด้านการเมืองและสังคมในระบอบประชาธิปไตย). กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

- สุริยะมงคล, ไพศาล. พรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร กองทุนเพื่อการ  
พัฒนาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2557.
- แสงอุทัย, หยุต. พรรคการเมือง. 4 ed. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517.
- หงษ์ไกรเลิศ, ปรีชา. ระบบพรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์พัฒนาพาณิชย์, 2517.
- หงษ์ไกรเลิศ, ปรีชา. "พรรคการเมืองไทย." In การเมือง การปกครองไทยในรอบ 60 ปี แห่งการครอง  
สิริราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- อัธการ, สุเทพ. พรรคการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษร  
ประเสริฐ, 2518.
- อุตรศาสตร์, รัชนิกุล. "ปัญหาทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย." คณะนิติศาสตร์  
ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

**ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์**

<b>ชื่อ - สกุล</b>	นางสาวเกศกานดา เรืองดำ
<b>วัน เดือน ปีเกิด</b>	20 ตุลาคม 2538
<b>สถานที่เกิด</b>	โรงพยาบาลควนขนุน จังหวัดพัทลุง
<b>วุฒิการศึกษา</b>	มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนพัทลุง (รุ่นที่ 109) มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนหาดใหญ่วิทยาลัย (รุ่นที่ 68) นิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (รุ่นที่ 57)
<b>การทำงาน</b>	นิติกร กองนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล (2564)