

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560¹

เจษฎา สุขัย

พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่แท้จริง³ พรรคการเมืองจึงมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนทั่วไปอย่างเห็นได้ชัด เนื่องด้วยพรรคการเมืองมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นสำคัญ แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย โดยการรวบรวมสมาชิกจำนวนมากที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน และดำเนินงานโดยได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ⁴ ด้วยบทบาทอันสำคัญและลักษณะเฉพาะเหล่านี้ การสิ้นสภาพของพรรคการเมืองจึงไม่ใช่เพียงการยุติสถานะทางกฎหมายอย่างกรณีนิติบุคคลทั่วไปเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อระบบการเมืองโดยรวม ดังนั้น กระบวนการชำระบัญชีของพรรคการเมืองจึงมีความซับซ้อนและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากการชำระบัญชีของนิติบุคคลเอกชนอย่างสิ้นเชิง การนำหลักการชำระบัญชีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้โดยอนุโลมกับพรรคการเมือง จึงเป็นประเด็นที่สมควรได้รับการศึกษาและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและข้อจำกัด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ต่อไป

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยการชำระบัญชีนิติบุคคลเอกชน พบว่า แนวคิดพื้นฐานของการชำระบัญชีมีรากฐานมาจากระบบกฎหมายเอกชน ที่มุ่งหมายให้การสิ้นสภาพของนิติบุคคลต้องมีการบริหารจัดการทรัพย์สิน หนี้สิน และภาระผูกพันต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ บุคคลภายนอก

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โขติมานนท์.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³ สิริพรรณ นกสวน สวัสดี, “พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย ทฤษฎี ความคาดหวัง และความเป็นจริง,” พิธีการเมือง : หลากมุมมอง หลายประเทศ, กันยายน 2565, หน้า 1-30.

⁴ นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต, การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นสถาบันของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพลส จำกัด, 2564), หน้า 18-19.

และผู้มีส่วนได้เสีย⁵ โดยมีกระบวนการสำคัญ ได้แก่ การรวบรวมทรัพย์สินของนิติบุคคล การชำระหนี้สินที่มีอยู่ และในกรณีที่ทรัพย์สินเหลืออยู่หลังจากการชำระหนี้แล้ว จะต้องจัดสรรและแบ่งคืนให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือสมาชิกตามสัดส่วนที่กำหนดไว้⁶ สำหรับในบริบทของกฎหมายไทยได้ปรากฏหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระบัญชีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 ว่าด้วยห้างหุ้นส่วนและบริษัท ซึ่งมีการจำแนกประเภทของผู้ชำระบัญชีออกเป็นหลายกรณี เช่น บุคคลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคล บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุม หรือบุคคลที่ศาลแต่งตั้ง เป็นต้น โดยบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่และอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน ชำระหนี้ และดำเนินคดีแทนนิติบุคคล ในช่วงระหว่างการชำระบัญชี รวมถึงดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อให้การชำระบัญชีเสร็จสิ้นอย่างสมบูรณ์

ผู้ชำระบัญชีจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินกระบวนการดังกล่าว ภายใต้กรอบกติกาของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ทั้งผู้มีส่วนได้เสีย เจ้าหนี้ ลูกหนี้ รวมถึงผู้ถือหุ้นหรือสมาชิก กระบวนการชำระบัญชีจึงเน้นไปที่ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้การยุติสถานะของนิติบุคคลเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม⁷

สำหรับการชำระบัญชีพรรคการเมืองนั้น เมื่อพิจารณาการชำระบัญชีพรรคการเมืองในประเทศเยอรมนีซึ่งถือเป็นประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองที่พัฒนาและมีกลไกการจัดการทรัพย์สินของพรรคที่สิ้นสภาพอย่างมีประสิทธิภาพ พบว่าพรรคการเมืองเยอรมันมีสถานะทางกฎหมายเป็น “สมาคม” (Vereine) ตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch - BGB)⁸ จึงสามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการชำระบัญชีสมาคมมาใช้ได้โดยตรง พรรคการเมืองจึงอยู่ภายใต้กลไกตามกฎหมายเอกชนเช่นเดียวกับสมาคมทั่วไป โดยเฉพาะในกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพตามกฎหมายหรือโดยความสมัครใจ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พรรคการเมืองถูกยุบโดยคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ จะไม่มีการเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีตามกฎหมายแพ่ง หากแต่ทรัพย์สินของพรรคการเมืองจะถูกริบส่งให้แก่รัฐ⁹ ตามมาตรการอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการประชาธิปไตยที่ปกป้องตนเองได้ (Militant Democracy) จึงสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างทาง

⁵ โสภณ รัตนกร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2553), หน้า 532.

⁶ สหชน รัตนไพจิตร, กฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนบริษัท, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2566), หน้า 543.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 543-544.

⁸ ACE Project, **German Civil Code (BGB) association dissolution English** [Online], Available URL: <https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/DE/germany-civil-code>, 2010.

⁹ Federal Constitutional Court, **Proceedings for the Prohibition of a Political Party** [Online], Available URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/TheFederalConstitutionalCourt/TypesOfProceedings/ProceedingsForTheProhibitionOfAPoliticalParty/proceedingsforthe prohibition of a political party_node.html, 2017.

กฎหมายของพรรคการเมืองเยอรมันที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างจากบริบทของไทยโดยสิ้นเชิง

ส่วนการชำระบัญชีพรรคการเมืองภายใต้ระบบกฎหมายไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 95 ได้บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพหรือยุบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองส่งบัญชีและงบแสดงฐานะทางการเงิน รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพหรือยุบ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน ถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีไม่เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยแจ้งให้คณะกรรมการทราบ

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ จนกว่าการชำระบัญชีจะแล้วเสร็จ แต่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในนามพรรคการเมืองที่สิ้นสภาพหรือยุบมิได้

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง หรือจำหน่ายทรัพย์สินของพรรคการเมืองเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีได้ ในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นไม่มีเงินหรือทรัพย์สินเพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชี ให้คณะกรรมการสั่งจ่ายเงินจากกองทุนตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ทราบ

ในการชำระบัญชีเมื่อได้หักหนี้สินและค่าใช้จ่ายแล้วยังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใดให้โอนให้แก่องค์การสาธารณกุศลตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ ถ้าในข้อบังคับไม่ได้ระบุไว้ให้ทรัพย์สินที่เหลือนั้นตกเป็นของกองทุน

ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีของพรรคการเมืองด้วยโดยอนุโลม”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ชำระบัญชีพรรคการเมืองภายหลังจากที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพหรือถูกยุบ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการชำระบัญชีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม และต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ออกระเบียบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการชำระบัญชีพรรคการเมือง พ.ศ. 2567 เพื่อกำหนดขั้นตอนในการชำระบัญชีพรรคการเมืองให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองมีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากนิติบุคคลในทางธุรกิจโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืองที่มุ่งแสดงออกทางอุดมการณ์ มิใช่เพื่อแสวงหากำไร

และไม่มีกลไกการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกแต่อย่างใด อีกทั้งผู้ชำระบัญชีพรรคการเมืองภายใต้ระบบกฎหมายไทย คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ไม่ใช่เอกชนที่มีความเกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ฉะนั้น การนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้ในการชำระบัญชีพรรคการเมืองจึงมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ นำมาซึ่งปัญหาทางกฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการเริ่มต้นสถานะของผู้ชำระบัญชีพรรคการเมือง ซึ่งกรณีของการชำระบัญชีโดยทั่วไป เมื่อพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1251 ซึ่งบัญญัติว่า

“ห้างหุ้นส่วนก็ดี บริษัทก็ดี ในเมื่อเลิกกันเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลาย หุ้นส่วนผู้จัดการห้างหรือกรรมการของบริษัทย่อมเข้าเป็นผู้ชำระบัญชี เว้นไว้แต่ข้อสัญญาของห้างหรือข้อบังคับของบริษัทจะมีกำหนดไว้เป็นสถานอื่น

ถ้าไม่มีผู้ชำระบัญชีดังว่ามานี้ และเมื่อพนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นผู้มีส่วนได้เสียในการนี้ร้องขอท่านให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชี”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว สามารถจำแนกที่มาของผู้ชำระบัญชีได้เป็น 4 ประเภท ซึ่งการเริ่มต้นสถานะของผู้ชำระบัญชีแต่ละประเภท จะแตกต่างกันไปตามที่มาแห่งการแต่งตั้ง กล่าวคือ ผู้ชำระบัญชีที่มีตัวตนอยู่ก่อนนิติบุคคลเลิกกิจการ จะเริ่มต้นสถานะการเป็นผู้ชำระบัญชีตั้งแต่วันเลิกกิจการทันที เช่น ผู้ชำระบัญชีตามสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือข้อบังคับของบริษัท หรือกรณีที่ หุ้นส่วนผู้จัดการหรือกรรมการเป็นผู้ชำระบัญชี ในขณะที่ผู้ชำระบัญชีที่ถูกตั้งขึ้นภายหลัง เช่น โดยมติของผู้ถือหุ้น หรือโดยคำสั่งศาล จะเริ่มต้นสถานะเมื่อมีการแต่งตั้งหรือมีคำสั่งนั้น ซึ่งประเด็นการเริ่มต้นสถานะดังกล่าวนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการนับระยะเวลาในการดำเนินการใด ๆ ที่ต้องกระทำตามกฎหมาย และอาจก่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาทในภายหลังได้ หากการนับระยะเวลาสามารถตีความได้หลากหลายแนวทาง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีการชำระบัญชีพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าสถานะผู้ชำระบัญชีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ใด กำหนดไว้แต่เพียงให้นายทะเบียนพรรคการเมืองรวบรวมเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองทั้งหมดส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อันแสดงให้เห็นว่า แม้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีสถานะเป็นผู้ชำระบัญชีโดยผลของกฎหมาย แต่การเริ่มต้นสถานะดังกล่าวกลับต้องอาศัย “ขั้นตอนการประสานงาน” กับนายทะเบียนพรรคการเมืองก่อน ฉะนั้น จึงมีลักษณะเดียวกันกับกรณีที่ผู้ชำระบัญชีถูกตั้งขึ้นภายหลังนิติบุคคลเลิกกิจการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ต้องมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อน เพื่อให้ผู้ชำระบัญชีสามารถทำหน้าที่ต่อไปได้ เช่น การจัดประชุมเพื่อมีมติ หรือการมีคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้ศาลมีคำสั่ง ดังนั้น สถานะการเป็นผู้ชำระบัญชีพรรคการเมืองของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงย่อมเริ่มต้นขึ้นเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับบัญชีและงบแสดงสถานะทาง

การเงิน รวมทั้งเอกสารเกี่ยวกับการเงินของพรรคจากนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว เท่านั้น

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของพรรคการเมืองที่สิ้นสุดลงระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1249 ได้กำหนดให้นิติบุคคลยังคงมีสถานะอยู่ระหว่างการชำระบัญชี และผู้ชำระบัญชีสามารถทำหน้าที่ดำเนินคดีแทนนิติบุคคลนั้นได้ จึงทำให้กระบวนการพิจารณาในศาลสามารถดำเนินต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติให้พรรคการเมืองยังคงสถานะนิติบุคคลภายหลังสิ้นสุดสภาพแต่อย่างใด ในทางกลับกัน เมื่อพรรคการเมืองใดสิ้นสุดลงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 พรรคการเมืองนั้น ย่อมสิ้นสุดความเป็นนิติบุคคลลงไปด้วย ฉะนั้น การอนุโลมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1249 มาใช้กับการชำระบัญชีพรรคการเมืองจึงไม่อาจกระทำได้ เนื่องด้วยเป็นการ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 อีกทั้งกฎหมายก็มิได้มีการกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีสถานะเป็นผู้แทนทางกฎหมายของพรรคการเมืองแต่อย่างใด จึงทำให้เมื่อพรรคการเมืองสิ้นสุดลง ย่อมไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ และศาลจำเป็นต้องจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แม้จะมีเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ที่ยังคงเกี่ยวข้องอยู่ก็ตาม ซึ่งในประเด็นนี้สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกฎหมายในการอนุโลมบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับกรณีของพรรคการเมือง เพราะเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มุ่งคุ้มครองเจ้าหนี้และคู่สัญญาของนิติบุคคลที่เลิกกิจการ ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองมุ่งควบคุมและกำกับกิจกรรมทางการเมืองเป็นสำคัญ

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีพรรคการเมือง ทั้งนี้ การชำระบัญชีพรรคการเมืองภายใต้ระบบกฎหมายไทยนั้น เป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อน เนื่องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดไว้โดยกว้างให้สามารถนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้กับการชำระบัญชีพรรคการเมืองได้ แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะของพรรคการเมืองที่สิ้นสุดลง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นผู้ชำระบัญชีแล้ว กลับพบว่าข้อจำกัดที่สำคัญอยู่หลายประการ อันส่งผลต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีพรรคการเมือง

ในส่วนของหน้าที่ของผู้ชำระบัญชีพรรคการเมืองนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่หลักในการรวบรวมทรัพย์สินและชำระหนี้ของพรรคการเมือง อันมีลักษณะในทำนองเดียวกันกับหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ชำระบัญชีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1250 แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของหน้าที่เฉพาะที่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ต้องปฏิบัติไว้โดยชัดแจ้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เช่น การโฆษณาเลิกกิจการ การทำงานบุคคล ฯลฯ ย่อมไม่อาจนำมาอนุโลมใช้กับพรรคการเมืองได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการชำระบัญชีพรรคการเมืองคือการจัดการทรัพย์สินเพื่อส่งคืนรัฐ มิใช่การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ที่จำเป็นต้องมีหลักประกันที่แสดงถึงความเป็นธรรมและความโปร่งใส อันนำมาซึ่งกระบวนการในการจัดการทรัพย์สินที่ต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย

ส่วนอำนาจของผู้ชำระบัญชีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1259 ที่มีการจำแนกออกเป็น 4 ลักษณะตาม (1) – (4) ได้แก่ 1) แก่ต่างว่าต่างในนามของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในกรณีคดีพิพาทอันเป็นแพ่งหรืออาญาทั้งปวง และทำประโยชน์ประนีประนอมยอมความ 2) ดำเนินกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามแต่จำเป็น เพื่อการชำระสะสางกิจการให้เสร็จไปด้วยดี 3) ขายทรัพย์สินของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท และ 4) ทำการอย่างอื่น ๆ ตามแต่จำเป็น เพื่อชำระบัญชีให้เสร็จไปด้วยดี นั้น ก็มีข้อจำกัดในการอนุโลมมาใช้กับพรรคการเมืองเช่นกัน โดยเฉพาะอำนาจในการดำเนินคดีในนามพรรคการเมืองหรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยตรงในมูลหนี้ของพรรคการเมืองนั้น ย่อมไม่สามารถกระทำได้ เพราะพรรคการเมืองได้สิ้นสภาพความเป็นนิติบุคคลไปแล้ว และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีได้อยู่ในฐานะผู้แทนของพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้สิทธิทางศาลในนามของตนเองเพื่อบังคับลูกหนี้หรือจัดการทรัพย์สินได้ รวมถึงอาจประนีประนอมยอมความเพื่อเร่งรัดการรวบรวมทรัพย์สินในบางกรณีได้เช่นกัน นอกจากนี้ ในส่วนของอำนาจในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่อาจกระทำได้เช่นกัน เพราะขัดกับลักษณะเฉพาะของการชำระบัญชีพรรคการเมืองที่จำกัดขอบเขตเพียงการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่เดิมเท่านั้น แต่ทั้งนี้ อำนาจในการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้และเป็นค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชานั้น ย่อมสามารถอนุโลมมาใช้ได้ เพราะมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 95 วรรคสาม ส่วนอำนาจในการทำกรอื่น ๆ ที่จำเป็น ก็สามารถอนุโลมมาใช้ได้เช่นกัน แต่จะต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนการชำระบัญชีให้แล้วเสร็จและไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ชำระบัญชีพรรคการเมืองจึงมีข้อจำกัดหลายประการ แตกต่างจากกรณีการชำระบัญชีพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี โดยสาเหตุหลักมาจากสถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองไทยนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ขณะที่ในบริบทของประเทศเยอรมนีมีฐานะเป็นสมาคมตามกฎหมายแพ่ง และอีกประการสำคัญ คือ บุคคลผู้ทำหน้าที่ชำระบัญชี ซึ่งในระบบกฎหมายไทยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี แต่ในบริบทของประเทศเยอรมนี เอกชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี ปัจจัยเหล่านี้ จึงส่งผลให้แนวทางการชำระบัญชีพรรคการเมืองของทั้งสองประเทศแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

ประเด็นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ชำระบัญชีและเขตอำนาจศาลในการพิจารณาข้อพิพาท ทั้งนี้ แม้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหน่วยงานของรัฐ แต่ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการกระบวนชำระบัญชีพรรคการเมือง เช่น การจำหน่ายทรัพย์สินไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กลับไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเรื่องความรับผิดไว้โดยตรง จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ ในฐานะกฎหมายทั่วไป

ส่วนในเรื่องของเขตอำนาจศาลนั้น หากเป็นกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น การไม่ชำระหนี้ให้ถูกต้อง หรือการแจกจ่ายทรัพย์สินไม่ถูกต้อง ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นลักษณะการกระทำของหน่วยงานรัฐที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่หากเป็นกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินฟ้องร้องลูกหนี้เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมทรัพย์สินของพรรคการเมือง ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งสร้างความซับซ้อนในเชิงกระบวนการและสะท้อนถึงความไม่ชัดเจนของระบบกฎหมายเกี่ยวกับการชำระบัญชีพรรคการเมืองในภาพรวม

จากปัญหาทั้ง 4 ประการข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการชำระบัญชีพรรคการเมืองยังมีข้อจำกัดที่สำคัญหลายประการ เนื่องจากพรรคการเมืองมีสถานะที่แตกต่างจากนิติบุคคลในทางแพ่งอย่างมีนัยสำคัญ การชำระบัญชีพรรคการเมืองที่ดำเนินการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจอาศัยแนวทางของนิติบุคคลเอกชนมาปรับใช้ได้ทั้งหมด แต่ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กลับเปิดช่องให้สามารถอนุโลมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้ในการชำระบัญชีพรรคการเมืองได้โดยกว้าง จึงอาจนำมาซึ่งการปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของการชำระบัญชีพรรคการเมือง ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 95 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า

“ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีของพรรคการเมืองด้วยโดยอนุโลม”

อันเป็นการบัญญัติในลักษณะที่เปิดกว้างเกินไป และขาดการจำกัดขอบเขตที่เหมาะสมกับสถานะและลักษณะเฉพาะของพรรคการเมือง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจของผู้ชำระบัญชี มีหลายส่วนที่ไม่อาจนำมาปรับใช้กับพรรคการเมืองได้ เช่น การแก้ต่างว่าต่างคดีแทนพรรคการเมือง การทำสัญญาประนีประนอมยอมความในนามของพรรคการเมือง หรือการดำเนินกิจการที่ค้างคาอยู่ในนามของพรรคการเมือง ซึ่งขัดกับสถานะทางกฎหมายของ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักการที่พรรคการเมืองจะขึ้นสถานะนิติบุคคลโดยสมบูรณ์เมื่อถูกยุบหรือสิ้นสภาพ ฉะนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 95 วรรคท้าย ให้มีข้อความที่ชัดเจนซึ่งจำกัดขอบเขตการอนุโลมบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมือง และสอดคล้องกับสถานะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

“ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับแก่การชำระบัญชีของพรรคการเมืองด้วยโดยอนุโลม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการรวบรวมทรัพย์สิน การจำหน่ายทรัพย์สินและการชำระหนี้”

เอกสารอ้างอิง

นิยม รัฐอมฤต และอุดม รัฐอมฤต. การเสริมสร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเป็นสถาบันของประชาชน.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมดาเพลส จำกัด, 2564.

สทรน รัตนไพจิตร. กฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนบริษัท. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2566.

สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. “พรรคการเมืองกับประชาธิปไตย ทฤษฎี ความคาดหวัง และความเป็นจริง.”

พิศการเมือง : หลากมุมมอง หลายประเทศ, กันยายน 2565, หน้า 1-30.

โสภณ รัตนกร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท. พิมพ์ครั้งที่ 12.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2553.

ACE Project. **German Civil Code (BGB) association dissolution English** [Online]. Available URL:

<https://aceproject.org/ero-en/regions/europe/DE/germany-civil-code>, 2010.

Federal Constitutional Court. **Proceedings for the Prohibition of a Political Party** [Online]. Available

URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/TheFederalConstitutionalCourt/TypesOfProceedings/ProceedingsForTheProhibitionOfAPoliticalParty/proceedingsforthe prohibitionofapoliticalparty_node.html, 2017.