

# ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง<sup>1</sup>

วีรวัฒน์ เวชมะโน<sup>2</sup>

พรรคการเมือง (Political Party) หมายถึง การรวมตัวของกลุ่มบุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์แสดงออกชัดเจนซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์เพื่อเข้าร่วมแข่งขันในการเลือกตั้งและเข้าไปมีบทบาทในการบริหารประเทศตามนโยบายที่ประกาศไว้ พรรคการเมืองจึงทำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ โดยประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งผู้แทนของตนผ่านพรรคการเมืองนั้นๆ พรรคการเมืองช่วยสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณภาพร่วมกับประชาชนในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ แก้ไขปัญหาสังคม รวมทั้งเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างแข็งขัน ด้วยบทบาทดังกล่าวพรรคการเมืองจึงเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ ดังคำกล่าวที่ว่า “หัวใจของประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้ง หัวใจของการเลือกตั้ง คือ พรรคการเมือง พรรคการเมือง คือ ยานพาหนะของผู้แทนราษฎรในการเข้าสู่อำนาจรัฐ”<sup>3</sup>

วิวัฒนาการของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมาได้ให้การรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองมาโดยตลอด ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2489 ที่บัญญัติให้บุคคลมีเสรีภาพในการตั้งสมาคมและตั้งคณะพรรคการเมืองภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 ได้รับรองอย่างชัดเจนว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญไทย นอกจากนี้ กฎหมายยังยอมรับให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้พรรคการเมืองมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เฉกเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการสื่อสาร เป็นต้น ตลอดจนหลักความเสมอภาคในการแข่งขันทางการเมือง โดยเปิดโอกาสให้ทุกพรรคมีสิทธิแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการรวบรวมเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน

---

<sup>1</sup>บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ สุธิณี รัตนวราห

<sup>2</sup>นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup>พัฒนา เรือนใจดี, กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง Law on Political Partie, พิมพ์ครั้งที่ 4

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2568), หน้าคำนำ.

ประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญแก่พรรคการเมืองอย่างชัดเจนที่สุดตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 โดยกำหนดให้ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสังกัดพรรคการเมือง นอกจากนี้ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองเป็นต้นมาจนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็มีการกำหนดกติกาเกี่ยวกับพรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้นเพื่อวางรากฐานให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันทางการเมือง และให้พรรคการเมืองฝังรากลึกในสังคมประชาธิปไตยไทย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมือง การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมภายในพรรคการเมือง การเงินของพรรคการเมือง ตลอดจนการสิ้นสภาพและการยุบพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ผลจากการกำหนดกติกาของพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ก่อให้เกิดคำถามมากมาย เช่น การกำหนดเงื่อนไขในการรับสมาชิกพรรคการเมือง การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองซึ่งเชื่อมโยงกับการดำรงอยู่ของพรรคการเมือง การกำหนดที่มาของรายได้พรรคการเมือง การดำเนินการของพรรคการเมือง และการสิ้นสุดของพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 สภาพปัญหาในการดำเนินงานของพรรคการเมืองไทยได้ก่อให้เกิดคำถามถึงความชอบธรรมและความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองอยู่ไม่น้อย จากประสบการณ์ทางการเมืองในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา พบปัญหาสำคัญคือ เนื่องจากรัฐธรรมนูญหลายฉบับ เช่น ฉบับ พุทธศักราช 2535 และ 2540 ได้กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคและให้อำนาจหัวหน้าพรรคมีบทบาทสูง ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่นักธุรกิจหรือนายทุนเข้ามารวมตัวจัดตั้งพรรคเพื่อตนเองหรือพวกพ้องถือหุ้นส่วนทางการเมืองของประเทศ จนพรรคกลายเป็นของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง สมาชิกพรรคคนอื่นไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการกำหนดทิศทางพรรค ผลที่ตามมาคือระบบเผด็จการที่มาจากเลือกตั้งซึ่งสวนทางกับเจตนารมณ์แห่งประชาธิปไตย และปัญหาเงินทุนที่พรรคการเมืองจำนวนมากประสบภาวะขาดแคลนทุนทรัพย์ ต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากกลุ่มทุนหรือนายทุนผู้มั่งคั่ง เมื่อเป็นเช่นนั้นบทบาทและนโยบายของพรรคจึงมักถูกครอบงำกำหนดทิศทางโดยผู้ให้ทุนหรือกลุ่มทุนที่อยู่เบื้องหลัง นักการเมืองใช้เม็ดเงินเพื่อก้าวขึ้นสู่อำนาจและกินทุนด้วยผลประโยชน์จากนโยบายหรือโครงการของรัฐ ส่งผลให้พรรคการเมืองในช่วงก่อนปี 2560 ขาดความเป็นสถาบันทางการเมืองในอุดมคติ ทั้งในแง่ความเป็นอิสระของผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคและความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง จนเกิดแนวคิดเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบพรรคการเมืองเพื่อลดบทบาทของนายทุนและป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองกลายสภาพเป็นธุรกิจแสวงหากำไรส่วนบุคคล การปฏิรูปดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

การปฏิรูปดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2560 นั่นคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ที่ได้นำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาพรรคการเมืองไทยในอดีตด้วยการจำกัดและควบคุมการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง

อย่างเข้มงวดในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการวางแผนสูงในการจดทะเบียนและรักษาสถานภาพพรรคการเมือง การป้องกันการครอบงำโดยบุคคลภายนอก หรือการควบคุมแหล่งเงินทุนของพรรคการเมือง มาตรการเหล่านี้มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างพรรคการเมืองไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง โปร่งใส และมีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดคำถามถึงความเหมาะสมและความสมดุลระหว่างการกำกับควบคุมกับเสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ในสังคมไทยจึงจะเห็นในกรณีพรรคการเมืองจำนวนมากต้องเร่งหาสมาชิกและทุนเพื่อความอยู่รอด บางพรรคไม่อาจปฏิบัติตามเกณฑ์และสัณสภาพลงทั้งที่อาจเป็นการสิ้นสภาพด้วยเหตุทางเทคนิคมากกว่าจะเกิดจากการทำผิดร้ายแรง อีกทั้งยังเห็นกรณีการยุบพรรคการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญที่มีสาเหตุมาจากการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการเงินพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด จนเกิดข้อกังขาว่าการยุบพรรคดังกล่าวสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ จนอาจตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายฉบับนี้อาจกำลังลดละสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญเกินควรจนอาจส่งผลกระทบต่อระบบประชาธิปไตยของประเทศหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ยังพบว่ามิมีปัญหาอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

#### 1. ปัญหาการจำกัดสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง

ในการจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองและการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 33 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนตามที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยสามารถแบ่งออกเป็นปัญหาย่อย ดังต่อไปนี้

##### 1.1 ปัญหาการจัดหาสมาชิกพรรคการเมือง

ปัญหาเรื่องการจัดหาสมาชิกพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 33(1) ได้กำหนดว่า เมื่อจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองต่อนายทะเบียนแล้ว ภายในระยะเวลา 1 ปี พรรคการเมืองจะต้องจัดหาสมาชิกพรรคการเมืองให้ครบเกณฑ์ขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 5,000 คน และภายในระยะเวลา 4 ปี จะต้องจัดหาสมาชิกให้ไม่น้อยกว่า 10,000 คน หากพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเป็นเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามมาตรา 91(1)

ปัญหาจากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเกณฑ์สมาชิกขั้นต่ำอันเป็นเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง กล่าวคือ หลักการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 45 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดรับรองเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เสรีภาพนี้เป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการสมาคมทาง

การเมืองซึ่งถือเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การจำกัดหรือตั้งเงื่อนไขต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าวย่อมต้องทำเท่าที่จำเป็นและสมควรแก่เหตุเท่านั้นตามหลักไม่เกินสมควรแก่เหตุที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 โดยเงื่อนไขนั้นต้องไม่เป็นอุปสรรคจนลิดรอนสาระสำคัญของเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองเกินความจำเป็นตามหลักนิติธรรมที่อยู่ในกฎหมายหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขโดยใช้เกณฑ์ตัวเลขที่ตายตัว และเป็นข้อจำกัดที่เข้มงวดเกินจำเป็นจึงเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง เพราะหากพรรคการเมืองไม่สามารถจัดหาสมาชิกพรรคการเมืองได้ตามเงื่อนไขย่อมสิ้นสุดความเป็นพรรคการเมือง

บทบัญญัติดังกล่าวยังส่งผลต่อพรรคขนาดเล็กและพรรคเฉพาะทาง เพราะถือเป็นภาระที่หนักหน่วงเนื่องจากมีกำลังคนและทรัพยากรจำกัดไม่ใช่พรรคใหญ่ที่มีฐานมวลชนกว้างขวาง ทำให้พรรคเล็กมีความเสี่ยงสูงที่จะไม่สามารถรักษาจำนวนสมาชิกให้อยู่ในเกณฑ์ได้ต่อเนื่อง ผลที่ตามมาคือพรรคเหล่านี้ย่อมสิ้นสภาพไปอย่างรวดเร็ว ไม่อาจเติบโตพัฒนาเป็นทางเลือกทางการเมืองให้ประชาชนได้อย่างยั่งยืน ดังเช่นพรรคพลังครูไทย พรรคภูมิพลังเกษตรกรไทย เป็นต้น เพราะในระบอบประชาธิปไตยนั้นพรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่เฉพาะทางถือว่ามีความสำคัญเพราะเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของประชาชน สะท้อนถึงระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงควรได้รับโอกาสในการก่อตั้งพรรคการเมืองและดำเนินกิจกรรมเพื่อสร้างการเมืองที่ตอบโจทย์ประชาชนต่อไป

ในส่วนของต่างประเทศนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำนิยมไว้ในกฎหมาย มุ่งเน้นให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง การจัดตั้งพรรคการเมืองจึงทำได้โดยอิสระและเสรี

## 1.2 ปัญหาการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 33(2) ได้กำหนดว่า ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา ตามเขตภาคที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กำหนดไว้ พร้อมทั้งต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละสาขาไม่น้อยกว่า 500 คน ต่อสาขา หากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลาที่กำหนด พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ตามมาตรา 91(1)

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวที่เป็นการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาในทุกภาคภายในเวลาอันสั้นประกอบกับการตั้งเกณฑ์สมาชิกขั้นต่ำจำนวนมาก แม้เจตนารมณ์คือการยกระดับคุณภาพพรรคการเมือง แต่การออกแบบเงื่อนไขที่เข้มงวดจนถึงขั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองหากไม่สามารถทำตามเงื่อนไขได้ เสี่ยงที่จะละเมิดหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมืองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 ในเรื่องของการจำกัดความหลากหลายทางการเมือง โดยเงื่อนไขการสิ้นสภาพพรรคที่เป็นเกณฑ์ในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและสมาชิกของสาขา

พรรคการเมืองที่เข้มงวด ย่อมเป็นการลดทอนความหลากหลายทางการเมืองในระบบพรรคการเมืองไทย อีกทั้งยังก่อให้เกิดการเกินสมควรแก่เหตุ ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและหลักนิติธรรม พรรคขนาดเล็กหรือพรรคที่เกิดจากกลุ่มเฉพาะทางสังคมที่ก่อตั้งใหม่หลังปี 2560 จึงตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองก่อนที่จะเติบโตเต็มที่ ส่งผลให้เสียงและผลประโยชน์ของกลุ่มย่อยในสังคมถูกกันออกจากระบบการเมืองในระดับชาติ

อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดเกินไปยังอาจส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรือการทำผิดเพื่อรักษาจำนวนสมาชิก เช่น การระดมรายชื่อสมาชิกแบบฉาบฉวยหรือจูงใจด้วยผลประโยชน์ แทนที่จะเป็นการเข้าร่วมด้วยอุดมการณ์อย่างแท้จริง ยังก่อผลลัพธ์เชิงลบ คือ พรรคการเมืองพยายามเพิ่มสมาชิกแบบขาดคุณภาพไม่ได้สมาชิกที่มีความผูกพันหรืออุดมการณ์ร่วมจริงๆ บั่นทอนความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรค เพราะสมาชิกที่ถูกชักจูงมาอาจขาดความสนใจและไม่มีส่วนร่วมที่แท้จริงในการกำหนดทิศทางของพรรคการเมือง

ในส่วนของต่างประเทศนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดเกณฑ์จำนวนสาขาพรรคการเมืองหรือตัวเลขขั้นต่ำของสมาชิกสาขาพรรคการเมืองไว้ตายตัวเหมือนกับกรณีของประเทศไทย เป็นการเปิดช่องให้พรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคเฉพาะทางสามารถดำรงอยู่ได้โดยอิสระ

## 2. ปัญหารายได้ของพรรคการเมือง

ในเรื่องของรายได้พรรคการเมืองในส่วนของเงินบริจาคภาคเอกชนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดและข้อจำกัดเกี่ยวกับรายได้ของพรรคการเมืองโดยมุ่งรักษาความสุจริตโปร่งใสในการเงินของพรรคการเมือง ให้พรรคการเมืองปลอดจากเงินสกปรกหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกฎหมายอันอาจทำให้พรรคกลายเป็นผู้สนับสนุนการกระทำผิด และเพื่อป้องกันอิทธิพลครอบงำจากภายนอกโดยนายทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดดังกล่าวได้นำมาซึ่งปัญหาและผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองไทย ดังต่อไปนี้

### 2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดเพดานการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 66 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเพดานการบริจาคเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองไว้ที่ไม่เกิน 10,000,000 บาท ต่อปี สำหรับบุคคลหนึ่งคน หากเป็นนิติบุคคลบริจาคไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรค หากเกิน 5,000,000 บาท และต้องแจ้งที่ประชุมใหญ่ให้ทราบ ซึ่งกฎหมายห้ามพรรคการเมืองรับเงินบริจาคที่มีมูลค่าเกินเพดานดังกล่าวโดยเด็ดขาด

บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวในเรื่องของบริจาคโดยนิติบุคคล กฎหมายกำหนดว่าหากนิติบุคคลบริจาคเกิน 5,000,000 บาท จะต้องแจ้งในที่ประชุมใหญ่ให้ทราบ แต่การบริจาคจะต้องอยู่ภายในกฎหมายกำหนด คือ ไม่เกิน 10,000,000 บาท แต่ก็มีกรณีที่ผู้บริจาคเป็นบริษัทเอกชนได้แบ่งจำนวนการ

บริจาคผ่านบริษัทในเครือของตน แม้จะ โดยบริจาคไม่เกินบริษัทละ 10,000,000 บาท ก็ตาม แต่เมื่อนายอด บริจาคมารวมกันย่อมเกินเพดานที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 66 เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดให้นิติบุคคล ที่เป็นเครือเดียวกันนั้นถือว่าเป็นบุคคลเดียวแต่อย่างใด แสดงให้เห็นถึงช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับข้อห้าม และการจำกัดวงเงินในการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือ ประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองโดยบุคคลที่มีชื่อเจ้าของเงินที่แท้จริง หรือในกรณีที่เป็นการบริจาคแทน บุคคลอื่น จึงจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการบริจาค ให้แก่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพราะยังกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีบริษัทย่อยเป็นจำนวนมาก บริษัท ย่อยนั้นก็ยังคงถือเป็นนิติบุคคลที่สามารถแยกกันบริจาคได้รายละไม่เกิน 10,000,000 บาท โดยไม่ผิดกฎหมาย แต่อย่างใด อันเนื่องมาจากกฎหมายบัญญัติไม่ได้บัญญัติครอบคลุมไว้ให้ชัดเจน

ในส่วนของแต่ละประเทศนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีการกำหนดเพดานเงิน บริจาคขั้นสูงสุดต่อราย ผู้บริจาคสามารถบริจาคในจำนวนมากได้ตราบใดที่เปิดเผยโปรงใส ในส่วนของ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การจำกัดเพดานในการบริจาคไว้ในกรณีที่ผู้บริจาคเป็นบุคคลธรรมดาให้บริจาค ได้ไม่เกิน 7,500 ยูโรต่อปี ส่วนนิติบุคคลถูกห้ามไม่บริจาคให้พรรคการเมือง เว้นแต่เป็นการบริจาค โดย พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันได้มา หรือมีแหล่งที่มาไม่ ชอบด้วยกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 72 ได้กำหนด ว่าห้ามพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรครับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือ ควรรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าแหล่งที่มาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีประเด็นปัญหากฎหมายในด้านการตีความและการบังคับใช้ เนื่องจากมาตรา 66 นั้นทับซ้อนกับมาตรา 72 อาจกล่าวได้ว่าในมาตรา 66 นั้น เป็นการกำหนดเพดานการรับ บริจาค หากฝ่าฝืนพรรคการเมืองนั้นย่อมได้รับโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของ หัวหน้ากรรมการพรรคการเมืองและกรรมการพรรคการเมือง 5 ปี และส่วนมูลค่าบริจาคที่เกินให้ตกเป็นของ กองทุนตามมาตรา 125 ในส่วนมาตรา 72 นั้น เป็นบทบัญญัติที่ห้ามพรรคการเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันได้มาโดยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากฝ่าฝืนบทลงโทษย่อมถูกยุบพรรคการเมืองตาม มาตรา 92 และผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองอาจถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งได้ ตามมาตรา 126

ปัญหากฎหมายที่เกิดจากการตีความและการบังคับใช้กฎหมายนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากคำ วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีเงินกู้ 191 ล้านบาท ของพรรคอนาคตใหม่ ศาลได้วินิจฉัยว่าการให้พรรค อนาคตใหม่กู้เงินของนายธนาคารนั้นไม่เป็นไปตามวิสัยการกู้ยืมเงินตามปกติ ผิดวิสัยการกู้ยืมเงินตามปกติ ทั่วไป ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่าประโยชน์อื่นใด จึงมีลักษณะเป็นการบริจาคเกินกว่า 10,000,000 บาท การกู้ยืมเงินในลักษณะดังกล่าวจึงมีความผิดตาม มาตรา 66 บทลงโทษย่อมเป็นไปตามมาตรา 125 แต่การที่ศาล

รัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการกู้เงินของพรรคอนาคตใหม่เป็นการรับบริจาคตามมาตรา 72 แล้วมีคำสั่งยุบพรรคอนาคตใหม่ จึงเป็นการตีความที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 72 เพราะไม่ปรากฏว่าเงินกู้พรรคการเมืองนั้นเป็นเงินที่ได้มาไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะทำให้พรรคการเมืองนั้นพึงคาดหมายได้ จึงไม่เข้าข่ายของมาตรา 72 ที่มีเจตนารมณ์ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นแหล่งฟอกเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐ และยังคงเป็นมาตรฐานในการวินิจฉัยและตัดสินในคดีอื่นๆ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความว่าเงินบริจาคดังกล่าวเป็นการรับบริจาคที่ต้องห้ามตามมาตรา 66 จึงเป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้ หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 72 ย่อมเกิดปัญหาในอนาคตได้ กล่าวคือ จะไม่สามารถนำมาตรา 66 มาใช้บังคับได้ เพราะบทบัญญัติตามมาตรา 72 ครอบคลุมไว้หมดแล้ว อีกทั้งความรุนแรงของบทลงโทษที่ใช้บังคับกับมาตราทั้งสองก็แตกต่างกันอย่างมาก อาจเป็นการตีความและใช้กฎหมายไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรมและความแน่นอนของกฎหมาย เพราะการตีความกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายจะต้องยึดเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ

ต่อมาเป็นเรื่องของปัญหาความยากลำบากในการตรวจสอบที่มาของเงินบริจาค การพิสูจน์ว่าเงินได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องอาศัยข้อมูลสืบสวนที่ลึกซึ้งหลายมิติอาจต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นเป็นผู้วินิจฉัย หากระบบตรวจสอบและฐานข้อมูลของรัฐไม่ครอบคลุมเพียงพอพรรคการเมืองอาจเผลอรับเงินต้องห้าม โดยไม่ได้ตั้งใจ ดังนั้นการที่กฎหมายบัญญัติว่ามีความผิดหากควรรู้ว่าเงินนั้นผิดกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามาจากแหล่งที่ผิดกฎหมายย่อมเป็นภาระในการตรวจสอบสถานะผู้บริจาคและยังเกินความสามารถของทุกพรรคการเมือง

ในส่วนของต่างประเทศนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเน้นปิดช่องทางที่มาจากต่างชาติ ห้ามพรรคการเมืองรับบริจาคจากนอกประเทศไม่ว่าจะเป็นชาวต่างชาติหรือองค์กรต่างชาติเกินจำนวน 1,000 ยูโร ต่อปี และประเทศเยอรมนีไม่ใช่บทลงโทษยุบพรรคการเมืองในกรณีเงินบริจาคผิดกฎหมายอย่างเช่นประเทศไทย ในส่วนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมุ่งเน้นการห้ามบริจาคจากนิติบุคคลและทุนที่มาจากต่างชาติเช่นกันเพื่อป้องกันการครอบงำจากทุนต่างชาติ แต่ก็ยังเปิดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ เป็นการยืดหยุ่นให้พรรคการเมืองสามารถดำรงต่อไปได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินจากแหล่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 76 ได้วางหลักเกณฑ์ห้ามรับบริจาคจากหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือหน่วยงานที่มีสถานะใกล้ชิดกับรัฐ ตลอดจนห้ามหน่วยงานเหล่านี้เข้าร่วมกิจกรรมพรรคการเมือง เช่น การระดมทุน โดยบทลงโทษของผู้ฝ่าฝืน คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 128

บทบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหากฎหมายในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนในทางการเมือง เนื่องจากนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญาของรัฐบริจาคนั้นให้แก่พรรคการเมือง อาจเป็นผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับรัฐโดยตรงหากมีส่วนร่วมให้การสนับสนุนพรรคที่อยู่ในอำนาจรัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยอาจจะเป็นการได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์อื่นใดจากรัฐบาล ส่งผลเสียต่อความโปร่งใสและการแข่งขันทางการเมืองอย่างเป็นธรรม โดยปัญหาที่สำคัญคือนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 76 ยังจำกัดอยู่ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานที่รัฐถือหุ้นใหญ่เท่านั้นยังไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมไปถึงเอกชนทั่วไปที่รัฐให้สัมปทานหรือเป็นผู้สัญญากับรัฐแต่อย่างใด การบริจาดดังกล่าวนี้จึงอาจกลายเป็นการให้ประโยชน์ในทางต่างตอบแทนอันอาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันจากกระบวนการทางการเมืองที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรืออาจเกี่ยวโยงกับผลประโยชน์สาธารณะในเชิงนโยบาย รวมถึงการใช้อำนาจของรัฐโดยสามารถกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายในการผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของพวกเขาได้ไม่ว่าทางตรงและทางอ้อมก็ตาม

ในส่วนของแต่ละประเทศนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีห้ามเฉพาะหน่วยงานของรัฐบริจาดให้แก่พรรคการเมือง ไม่รวมถึงเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของรัฐแต่อย่างใด ในส่วนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นกฎหมายไม่อนุญาตให้รับบริจาดจากนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นการบริจาดทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อเป็นการตัดการเชื่อมโยงใดๆ ระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและผลประโยชน์ทางการเมือง

### 3. ปัญหาการดำเนินการของพรรคการเมืองโดยถูกบุคคลภายนอกครอบงำ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 ได้กำหนดว่า ห้ามพรรคการเมืองยินยอมให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคเข้าควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำพรรคในลักษณะที่ทำให้พรรคหรือสมาชิกพรรคขาดความเป็นอิสระไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยบทลงโทษจะเป็นไปตามมาตรา 92(3) คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของกรรมการบริหารพรรคเป็นเวลา 10 ปี

ปัญหากฎหมายจากบทบัญญัติดังกล่าวจะพบว่าไม่ได้บัญญัติถึงนิยามความหมายและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องของคำว่า ควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ ไว้อย่างชัดเจน ว่ามีความหมายอย่างไร และจะต้องมีลักษณะของพฤติการณ์อย่างไร แม้ว่าจะมีผู้ที่เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องออกมาให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวแต่ก็เป็นเพียงความเห็นกฎหมายเบื้องต้นเท่านั้น ไม่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายได้ โดยหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมายจะต้องมาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองโดยอาศัยบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ยังคงทำให้เกิดความคลุมเครือของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้มาตรา 45 กำหนดให้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันมาตรา 26 กำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องไม่เกินความจำเป็นและไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ย่อมหมายความว่า เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีมาตรการร้ายแรงถึงขั้นต้องยุบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง

อันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องมีถ้อยคำที่ชัดเจนและแน่นอนเพียงพอให้พรรคการเมืองสามารถคาดหมายได้ว่าการกระทำใดบ้างเป็นความผิดเพื่อหลีกเลี่ยงไม่กระทำการนั้น อันสิ่งที่จะเป็นความผิดได้ หากบทบัญญัติกฎหมายหรือการตีความไม่ชัดเจนย่อมละเมิดต่อหลักความแน่นอนทางกฎหมาย อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะกฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจนถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้น หลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนเพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในการใช้การตีความกฎหมายต่อไปในภายภาคหน้า

นอกจากบทบัญญัติดังกล่าวยังถูกใช้เป็นเครื่องมือกดดันแก่สิ่งทางการเมืองได้ ทั้งนี้ได้มีการยื่นร้องเรียนให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตราดังกล่าวหลายครั้ง โดยบทบัญญัติดังกล่าวอาจเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวตั้งพรรคการเมืองและทำกิจกรรมของพรรคเกินความจำเป็น เนื่องจากพรรคการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยควรมีอิสระและเปิดกว้างให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม ไม่ควรมีกฎเหล็กที่บีบให้พรรคต้องปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่สมาชิกพรรค กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตีความมาตรา 28 อย่างเคร่งครัดอาจทำให้พรรคการเมืองหวาดระแวงและหลีกเลี่ยงการรับฟังความคิดเห็นหรือคำแนะนำจากบุคคลภายนอก เพราะเกรงจะถูกตีความว่ายินยอมให้ครอบงำงานเสี่ยงต่อการยุบพรรค สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลยับยั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนส่งผลให้ระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยนั้นอ่อนแอลง

ในส่วนของแต่ละประเทศนั้น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้มีกฎหมายห้ามคนนอกครอบงำพรรคโดยตรง พรรคการเมืองมีอิสระดำเนินกิจกรรมต่างๆ และสามารถรับฟังความคิดเห็นจากใครก็ได้ไม่มีกฎหมายห้ามตราใบัดที่ไม่ขัดกฎหมายอื่น ในส่วนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ไม่ได้มีกฎหมายห้ามบุคคลภายนอกครอบงำพรรคโดยตรงเช่นกัน แต่ก็มีกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มทุนหรือบุคคลภายนอกมีอำนาจชี้นำพรรคผ่านการสนับสนุนทางการเงินที่อาจบ่อนทำลายความเป็นอิสระของพรรคการเมือง โดยมีมาตรการสำคัญได้แก่ การห้ามเงินบริจาคจากนิติบุคคลและองค์กร การจำกัดเพดานจำนวนเงินบริจาคต่อคนต่อปีไว้อย่างเข้มงวด เป็นต้น

จากการค้นคว้าในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง พบว่ามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 1. ปัญหาการจำกัดสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง

การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดจนเกินไปในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดหาสมาชิกพรรคการเมือง และการจัดตั้งสาขาของพรรคการเมือง ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมา เห็นควรให้แก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

##### 1.1 ปัญหาการจัดหาสมาชิกพรรคการเมือง

จากการศึกษา จะพบว่าในประเทศต่างๆ ไม่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองขั้นต่ำไว้ เพราะให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองได้อย่างเต็มที่ เห็นควรให้พิจารณาลดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำหรือปรับเป็นระบบขึ้นบันไดแบบผ่อนปรนแทนที่การกำหนดเกณฑ์ที่ตายตัว เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้เติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไปตามความนิยมจากประชาชนจริงๆ และควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 33(1) ดังต่อไปนี้

มาตรา 33 “นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน พรรคการเมืองต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้”

(1) ดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนภายในหนึ่งปี และต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าสองพันคนภายในสี่ปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน

### 1.2 ปัญหาการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

บทบัญญัติในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองนั้นเคร่งครัดเกินไป ทำให้พรรคการเมืองที่ไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขได้นั้นย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองได้ง่าย เห็นควรให้ยกเลิกหรือผ่อนปรนเงื่อนไขการตั้งสาขาพรรคทุกภาค การผ่อนปรนนี้จะทำให้พรรคขนาดเล็กสามารถดำรงอยู่เพื่อสะท้อนเสียงเฉพาะกลุ่มในพื้นที่ของตน โดยไม่ถูกบีบให้ต้องขยายเกินกำลังแล้วล้มเหลวในที่สุด และควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 33(2) ดังต่อไปนี้

มาตรา 33 “นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน พรรคการเมืองต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้”

(2) “จัดให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่คณะกรรมการกำหนดอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาในกรณีที่พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครทั่วประเทศ หากพรรคการเมืองใดประสงค์จะส่งผู้สมัครเฉพาะบางภาคต้องจัดให้มีสาขาในภาคนั้นอย่างน้อยหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป”

### 2. ปัญหารายได้ของพรรคการเมือง

การกำหนดเกณฑ์ซึ่งเป็นข้อห้ามของรายได้ของพรรคการเมืองในเรื่องการรับบริจาคไว้อย่างเข้มงวดจนเกินไป อาทิเช่น การจำกัดเพดานในการรับบริจาค การรับบริจาคอันได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการรับบริจาคโดยหน่วยงานของรัฐ ส่งผลก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายต่างๆ ไม่ได้ส่งเสริมการพัฒนาระบบพรรคการเมืองแต่อย่างใด เห็นควรให้แก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

#### 2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดเพดานการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

เพื่อเป็นการป้องกันการใช้ช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ผู้บริจาคเป็นบริษัทเอกชนที่ได้แบ่งจำนวนการบริจาคผ่านบริษัทในเครือของตนจนทำให้การบริจาคมูลค่าเกินเพดานของกฎหมายกำหนด เพื่อทำให้กฎหมายครอบคลุมไว้เพียงพอกับข้อเท็จจริง และควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 66 ดังต่อไปนี้

มาตรา 66 “ห้ามบุคคลใดไม่ว่าจะกระทำด้วยตนเอง หรือให้บุคคลอื่นกระทำแทนบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่า พรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่ คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว”

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันได้มา หรือมีแหล่งที่มาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากบทบัญญัตินิยามของคำว่า “เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เป็นบทบัญญัติที่คลุมเครือและไม่ชัดเจน เปิดโอกาสให้ต้องตีความกฎหมาย ทำให้บังคับใช้กฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ การบัญญัติกฎหมายจะต้องชัดเจนเพื่อให้พรรคการเมืองทั้งหลายพึงคาดหมายได้ว่าการกระทำใดที่เป็นความผิด และควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 72 ดังต่อไปนี้

มาตรา 72 “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

“เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันได้มาจากการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันการใช้ช่องว่างของกฎหมายในการบริจาคของเอกชนที่เป็นคู่สัญญาของรัฐอันเป็นการให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนหากพรรคการเมืองได้เข้าสู่อำนาจรัฐ โดยการใช้อำนาจของรัฐที่จะสามารถกำหนดนโยบายและออกกฎหมายเพื่อให้ผลประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง และควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 76 ดังต่อไปนี้

มาตรา 76 “ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ และบุคคลใดหรือนิติบุคคลที่เป็นคู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองหรือเข้าร่วมกิจกรรม ตามมาตรา 64”

3. ปัญหาการดำเนินการของพรรคการเมืองโดยถูกบุคคลภายนอกครอบงำ

เมื่อบทบัญญัติดังกล่าวไม่ความไม่ชัดเจนและคลุมเครือ อีกทั้งยังเป็นบทบัญญัติที่กระทบต่อเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง และลดปัญหาการนำกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งพรรคการเมือง จนทำให้พรรคการเมืองไม่มีอิสระในการรับฟังความเห็นของประชาชนอันเห็นควรให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 28 ดังต่อไปนี้

มาตรา 28 “ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิก  
กระทำการอันเป็นการสั่งการ หรือบังคับ ให้พรรคการเมืองดำเนินการใดๆอันขัดต่อมติหรือความประสงค์  
ของพรรคการเมือง จนทำให้พรรคการเมืองไม่อาจแสดงเจตจำนงทางการเมืองได้อย่างอิสระ”

## เอกสารอ้างอิง

- ประเทศไทย, พรรคพลังประชารัฐเปิด 24 รายชื่อนายทุนโตะจีน รวม 90 ล้านบาท [Online], Available URL: <https://prachatai.com/journal/2019/01/80603>, 2562 (มกราคม, 18).
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การยุบพรรคการเมืองโดยองค์กรวินิจัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2558.
- พัฒนา เรือนใจดี. กฎหมายว่าด้วยระบบพรรคการเมือง Law on Political Parties. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2568.
- ศุภร สุธรรม. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดสิงห์บุรี. ราชกิจจานุเบกษา ประกาศ กกต. เรื่อง พรรคการเมืองสิ้นสภาพ 6 พรรค [Online]. Available URL: [https://www.ect.go.th/th/singburi/db\\_182\\_singburi\\_cms\\_29/24947/](https://www.ect.go.th/th/singburi/db_182_singburi_cms_29/24947/), 2563 (มิถุนายน, 29).
- ไอลอว์. เลือกตั้ง 66: กฎหมายพรรคการเมืองคลุมเครือคนนอกครอบงำพรรคเสี่ยงยุบพรรค [Online]. Available URL: <https://www.ilaw.or.th/articles/5751>, 2566 (มีนาคม, 22).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560.