

ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560¹

พัฒนวิทย์ ใจตรง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเมือง พ.ศ.2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมาย พร้อมแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงปัญหาการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมือง โดยอ้างอิงได้จากการยุบพรรคการเมืองตามคำวินิจฉัยที่ 5/2563 และจากบทความ บทวิเคราะห์ต่างๆ ซึ่งนำมาศึกษาเปรียบเทียบตามแนวทางและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการยุบพรรคการเมืองที่ผ่าน ทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาการตีความหมายในการกู้เงินของพรรคการเมือง เนื่องจากในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการต่างๆ ในเรื่องการกู้เงินของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน ซึ่งเรื่องเงินกู้ยืมนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นองค์กรของภาคประชาชน ซึ่งถ้าไม่ได้เขียนห้าม การกู้เงินนั้นก็ สามารถทำได้ โดยลักษณะของพรรคการเมืองนั้น ถือว่าเป็นนิติบุคคลตาม มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แต่ทั้งนี้ได้มีการตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องของการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมืองไว้เป็นกรณีตัวอย่าง ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งในมาตรา 72 นี้ ระบุการกระทำที่จะเป็นความผิด คือเงิน ทรัพย์สิน หรือ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในคดีกู้เงินของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์จุฬารัตน์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นเริง และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติจังหวัดขอนแก่น

ประโยชน์อื่นใด ที่พรรคการเมืองรับบริจาค จะต้องเป็นสิ่งที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างในประเด็นปัญหาที่หนึ่ง ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้สั่งให้มีการยุบพรรคอนาคตใหม่ โดยตีความว่าเงินกู้ที่พรรคอนาคตใหม่กู้จาก นายธนาร จิรุงเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่เป็นจำนวนเงิน 191.2 ล้านบาท เป็นการกระทำผิดมาตรา 72 ที่การกระทำผิดตามมาตรานี้ ต้องเป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่พรรคการเมืองรับบริจาค จะต้องเป็นสิ่งที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้ไต่สวนก็เลยไม่รู้ว่่าข้อเท็จจริงและเส้นทางการเงินของเงินกู้นั้นแท้จริงเป็นอย่างไรกันแน่ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่น่าเสียดายอย่างยิ่งในการไต่สวนเรื่องเงินต่างๆ และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงกับการกระทำของพรรคอนาคตใหม่และ นายธนาร จิรุงเรืองกิจ หัวหน้าพรรค พบว่าในบทบัญญัติมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีไม่ได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว” ดังนั้นหากศาลรัฐธรรมนูญมองว่าตรงนี้อาจเป็นการบริจาค เนื่องจากมีอัตราดอกเบี้ยที่ผิดปกติ คือ ร้อยละ 1 บาท ต่อปี โดยมีการกล่าวถึง นายธนาร จิรุงเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ที่เคยบริจาคให้พรรคไปแล้วจำนวน 8 ล้านบาท และเมื่อการตีความของศาลรัฐธรรมนูญตีความให้เงินกู้จำนวน 191.2 ล้านบาท เป็นการให้ บริจาคเงินที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดเอาไว้และเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66 โดยบริจาคเกินกว่า 10 ล้านบาท จึงทำให้การตีความ มาตรา 72 ตามคำวินิจฉัยที่ 5/2563 ไม่ถูกต้อง

ปัญหาประการที่สอง เป็นเรื่องปัญหาที่เกิดจากสภาพบังคับตามกฎหมายในการยุบพรรคการเมือง เนื่องจากตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งแตกต่างจากมาตรา 66 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง มีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีไม่ได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว” จึงทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับสภาพบังคับตามกฎหมาย ว่าการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมือง เพียงพอที่จะเป็นเหตุให้ต้องมีการยุบพรรคการเมืองหรือไม่

ตัวอย่างปัญหาในประเด็นที่สอง ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้การกระทำของพรรคอนาคตใหม่และนายชนาธร จีระพันธุ์เรื่องกิจ เป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ตามมาตรา 72 แต่ไม่มีการสืบพยานเพิ่มเติมถึงแหล่งที่มาของเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวว่าเป็นที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 72 และเมื่อไม่ปรากฏหลักฐานถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีนักวิชาการและนักนิติศาสตร์ได้ออกมาแสดงความเห็นต่างๆ ว่าการกระทำของพรรคอนาคตใหม่และนายชนาธร จีระพันธุ์เรื่องกิจนั้นควรจบลงที่มาตรา 66 ซึ่งมีโทษปรับ และเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีกำหนดห้าปี แต่ไม่ถึงกับเป็นเหตุให้ต้องมีการยุบพรรคการเมือง จากกรณีดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาในสภาพบังคับตามกฎหมายขึ้น

ปัญหาประการที่สาม เป็นปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรค เนื่องจากกรณีที่มีการยุบพรรคการเมืองจากการฝ่าฝืนมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย" เป็นเหตุให้นำไปสู่การยุบพรรคการเมือง ตามมาตรา 92 (3) ประกอบวรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 บัญญัติว่า "เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น (3) กระทำฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 72 หรือมาตรา 74 เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น" และมีบทกำหนดโทษไว้ในมาตรา 94 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 บัญญัติว่า "ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ"

ตัวอย่างปัญหาประเด็นที่สาม ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 ซึ่งความรับผิดชอบ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำฝ่าฝืนมาตรา 72 แต่หากพิจารณาการกระทำ และองค์ประกอบความผิดนั้น เห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 ที่บัญญัติว่า "บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง มีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจาก

บริจาคแล้ว วรรคสอง พรการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินกว่า วรรคหนึ่งมิได้" และมีบทกำหนดโทษได้บัญญัติไว้ในมาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรการเมือง พ.ศ.2560 บัญญัติว่า "พรการเมืองได้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดมีมูลค่าเกินที่กำหนดไว้ในมาตรา 66 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรการเมืองและกรรมการบริหารพรการเมืองมีกำหนด ห้าปี และให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ส่วนที่เกินมูลค่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 66 ตกเป็นของ กองทุน" ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามการกระทำของพรคนาคติใหม่และนายชนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้า พรคแล้วเห็นได้ว่าเป็นการบริจาคที่ฝ่าฝืนมาตรา 66 จึงต้องรับผิดตามบทกำหนดโทษตามมาตรา 125 ดังนั้นความรับผิดตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่5/2563 นั้น ถือว่าเกินกว่าความรับผิดที่เกิดจากการ กระทำ จึงนำมาเป็นประเด็นปัญหาในเรื่องนี้

เมื่อเปรียบเทียบกับ การจำกัดเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมของพรการเมือง โดยการ ยุบพรค การเมืองและการลงโทษหัวหน้าพรการเมืองหรือกรรมการบริหารพรการเมืองที่มี การใช้บังคับกันอยู่ ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การยุบพรการเมืองจะต้องเป็นผลมา จากการที่ผู้นำประเทศเข้า ร่วมพรการเมืองและอาศัยพรการเมืองแทรกแซงการปกครอง เพื่อนำไปสู่การปกครองระบอบเผด็จ การ หัวหน้าพรการเมืองหรือกรรมการบริหารพรการเมือง ดังกล่าวจึงจะถูกตัดสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่า โทษที่จะลงแก่หัวหน้าพรการเมืองหรือ กรรมการบริหารพรการเมืองจะไม่แตกต่างจากมาตรการของ ประเทศไทย แต่เหตุแห่งการที่ศาล จะสั่งให้ยุบพรการเมืองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น ไม่ รวมถึงการฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและเงินสนับสนุนพรการเมือง เช่น กรณีของ ประเทศไทย นอกจากนี้ ในประเทศตุรกี แม้จะมีเหตุแห่งการยุบพรการเมืองเนื่องจากการล้มล้างการ ปกครอง แต่หัวหน้าพรการเมือง หรือกรรมการบริหารพรการเมืองก็จะถูกลงโทษเพียงการตัดสิทธิ ทางการเมืองของสมาชิกใน พรการเมืองเท่านั้น จึงเห็นได้ว่ามาตรการในการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการ ดำเนินกิจกรรมของ พรการเมืองโดยการยุบพรการเมืองของประเทศไทยสามารถทำได้ง่ายและมีความ รุนแรง มากกว่ามาตรการของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและประเทศตุรกี เพราะมาตรการของ ประเทศไทยได้มีการนำเอาพฤติกรรมของหัวหน้าพรการเมืองหรือกรรมการบริหารพรค การเมืองมา เป็นเหตุให้ต้องดำเนินการยุบพรการเมืองในทุกกรณี ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพใน การดำเนินกิจกรรม ของพรการเมือง ทำให้การดำเนินกิจกรรมของพรการเมืองสิ้นสุดลง พรค การเมืองขาดความเป็น สถาบัน ก่อให้เกิดปัญหากระทบต่อระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นอย่างมาก

ตามกรณีปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในกรณีที่จะมี การจำกัด เสรีภาพในการจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรการเมือง โดยเน้นไปยัง ปัญหาทางกฎหมาย ในการยุบพรการเมืองของไทย เพื่อหาแนวทางในการกำหนดมาตรการ ยุบพรการเมืองให้เหมาะสม เป็นธรรม

เอกสารอ้างอิง

- คมกฤษ ลั่นหลาม. (2552). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี
- รัชนิกุล อุตระศาสตร์. (2557). ปัญหาทางกฎหมายในการยุบพรรคการเมืองในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
- สิรินาถ วิสุทธิวัชรกุล. (2553) ปัญหาการยุบพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์