

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง LEGAL MEASURES FOR CONTROLLING MONEYLENDING TO POLITICAL PARTIES

ณัฐวัฒน์ กอปกิจวรการ

Natthawat Kopkitworakan

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : อีเมลที่ติดต่อได้ natthawat.kop@dome.tu.ac.th

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law, Faculty of Law, Thammasat University

Email address: natthawat.kop@dome.tu.ac.th

Received: July 18, 2022

Revised: August 3, 2022

Accepted: August 25, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง เนื่องจากประเทศไทย ยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการ จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้ทั้งจาก ผู้ปฏิบัติและผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยศึกษาจากหลักเกณฑ์ทั้งของต่างประเทศและของไทย เพื่อเสนอแนะแนวทาง กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของไทยให้เป็นรูปธรรม

จากการศึกษามาตรการของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี และฝรั่งเศส พบว่าประเทศส่วนใหญ่กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน ยกเว้นประเทศ เยอรมนีไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดเจนซึ่งคล้ายกับของประเทศไทย ซึ่งจากกรณีศึกษาของไทยประกอบกับความเห็น ทางวิชาการ ผู้เขียนมีความเห็นว่า พรรคการเมืองไทยสามารถกู้ยืมเงินได้ ตราบใดที่ไม่เป็นการให้ประโยชน์อื่นใดอันอาจ คำนวณเป็นเงินได้แก่พรรคการเมือง ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป แต่อย่างไรก็ตาม การให้กู้ยืมเงินสามารถ มีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองได้เช่นเดียวกับการบริจาค ดังนั้น การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสมควรได้รับการควบคุม สำหรับรูปแบบความสัมพันธ์ของเงินบริจาคและเงินกู้ยืมจะพบว่า เมื่อกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้มีมาตรการ จำกัดวงเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ความสัมพันธ์ของเงินกู้ยืมกับเงินบริจาคจะมีทั้งรูปแบบที่เงินกู้ยืมที่ถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งของการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามแบบประเทศสหรัฐอเมริกา และรูปแบบที่เงินกู้ยืมที่แยกต่างหาก จากการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามแบบประเทศฝรั่งเศส โดยผู้เขียนเสนอแนะให้กำหนดหลักเกณฑ์ โดยใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เงินกู้ยืมที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง โดยเพิ่มเติม บทนิยามคำว่า การบริจาค ให้หมายความรวมถึง การให้กู้ยืมเงินแก่พรรคการเมืองเท่าที่ยังไม่ชำระคืน ยกเว้นเงินกู้ยืม จากสถาบันการเงินหรือองค์กรที่ให้บริการเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินที่เป็นไปตามปกติการค้าตามเงื่อนไขที่กำหนดด้วย

และกำหนดมาตรการในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการด้านความโปร่งใสดังเช่นในต่างประเทศ

คำสำคัญ

การกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง, กู้ยืมเงิน, การเงินของพรรคการเมือง

ABSTRACT

This article focuses on legal measures for controlling moneylending to political parties, concrete rules for which Thailand lacks, causing interpretation and enforcement problems for practitioners and law enforcement. A comparative international legal study was made of relevant foreign and Thai rules to formulate guidelines for controlling moneylending to Thai political parties.

Results were that the United States of America (US), United Kingdom, France, and other nations clearly stipulated rules governing moneylending to political parties, although in Germany, absence of clear definitions resembled conditions in Thailand. Current statues suggest that Thai political parties may borrow money, as long as other benefits do not accrue which may be calculated in monetary terms, considered on a case by case basis. As with donations, lending can influence party politics, so lending does merit certain restrictions. In terms of the relationship model of donations and borrowings, in the US where political party rules stipulate measures limiting the amount of donations to political parties, the loan-to-donation relationship takes the form of a loan considered part of a political party contribution. In France, loans are considered separately from donations to political parties. These findings imply that criteria evaluating relationships in which loans are considered part of political party donations are essential. The term donation should be redefined to include moneylending to political parties who have not yet repaid loans, except those from financial institutions or organizations providing lending services on commercial terms according to fixed conditions. In addition, measures should be established for controlling borrowing by political parties with different methods, especially transparency measures used internationally.

Keywords

Moneylending to Political parties, Loans, Political parties finance.

1. บทนำ

ฐานะทางการเงินกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พรรคการเมืองรวมถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีฐานะทางการเงินดีย่อมได้เปรียบกว่าพรรคการเมืองและผู้สมัครอื่นในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งก่อนมีการเลือกตั้งหรือในระหว่างการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่ต้องใช้เงินจำนวนมากในการทำให้ประชาชนนิยมชมชอบและเลือกตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นหากพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดมีทุนทรัพย์น้อยกว่าก็จะเสียเปรียบ และถือว่าไม่เป็นธรรมหากโอกาสชนะการเลือกตั้งจะขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงิน ซึ่งตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการใช้จ่ายทางการเงินในการเลือกตั้งมีจำนวนที่สูงและมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องการทุนทรัพย์มากในการเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งในแต่ละครั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีรายได้จากการบริจาคเงินของเอกชนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง โดยเฉพาะการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง สำหรับมาตรการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองของไทยมีพัฒนาการจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสามช่วงใหญ่ ๆ คือ พ.ศ. 2540 2550 และ 2560 ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองจนถึงฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลพวงจากปัญหาที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่ามียาทุนหรือกลุ่มธุรกิจเข้ามาบีบบทบาทครอบงำพรรคการเมือง สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน มีมาตรการในการควบคุมที่สำคัญ คือ การจำกัดวงเงินบริจาค ซึ่งกำหนดว่า “บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้... และพรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทไม่ได้” ประกอบกับมีการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งและการจัดทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง แต่กระนั้น พรรคการเมืองก็ยังมีความต้องการใช้เงินในการดำเนินการและการหาเสียงเลือกตั้งจำนวนมาก โดยพบว่ายังมีการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองผ่านบุคคลที่เป็นเครือญาติหรือเป็นบริษัทในเครือเดียวกันเกินวงเงิน 10 ล้านบาท¹

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันปัญหาของเงินบริจาคไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะเงินบริจาคที่ให้แก่พรรคการเมืองเท่านั้น เนื่องจากเกิดปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการกักตุนเงินของพรรคการเมือง ปรากฏจากกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ และคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี² จากการที่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ให้พรรคอนาคตใหม่กักตุนเงิน รวมจำนวน 191.2 ล้านบาท ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า การกักตุนเงินของพรรคอนาคตใหม่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น เป็นจำนวนไม่เกิน 10 ล้านบาท จนนำไปสู่การมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรค และตัดสิทธิทางการเมืองของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองในที่สุด ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก อีกทั้งมีความเห็นทางวิชาการที่หลากหลาย เนื่องจากการกักตุนเงินของพรรคการเมืองส่งผลถึงขนาดให้เกิดการยุบพรรค

¹ ญัตติฉบับที่ ๑๐/๒๕๖๓, 'มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง: ศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).

² 'คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563' <https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20200228165606.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2563.

การเมืองได้ โดยหากพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะพบว่า ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วจากการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งก็พบว่า มีพรรคการเมือง จำนวน 31 พรรค ที่ปรากฏการกู้ยืมเงิน เงินยืม หรือเงินยืมตามบัญชีหนี้สินของพรรคการเมืองในงบการเงินประจำปี 2561 แต่ผลจากการไม่มีหลักเกณฑ์บัญญัติไว้เช่นนี้ จึงทำให้เกิดการตีความและบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกันทั้งในระดับผู้ปฏิบัติและผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงสมควรบัญญัติหลักเกณฑ์ในการควบคุมให้เป็นรูปธรรม

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง เบื้องต้นจะเห็นว่า การกู้ยืมเงินมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง ดังนั้น การศึกษานี้จะเริ่มต้นด้วยการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองพอสังเขป จากนั้นศึกษาหลักเกณฑ์การควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของต่างประเทศและของไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง และสรุปและเสนอแนะแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทยให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

2. แนวคิดทั่วไป

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง

การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองอาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ทั้งการที่ผู้บริจาคเงินมีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ทำให้พรรคการเมืองไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนแต่กลับไปยึดโยงกับนายทุนหรือกลุ่มทุนมากกว่า การดำเนินนโยบายของรัฐที่เอื้อผลประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนโดยไม่สนใจประชาชน รวมไปถึงการทุจริต ในการบริหารงบประมาณของรัฐ เป็นต้น จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ห้ามบริจาค มาตรการในการจำกัดวงเงินบริจาค มาตรการความโปร่งใสของการบริจาค เป็นต้น

Magnus Ohman ได้ศึกษามาตรการควบคุมการบริจาค โดยพบว่า การห้ามบริจาคโดยหน่วยงานของรัฐและจากองค์กรต่างประเทศ เป็นมาตรการที่ประเทศส่วนใหญ่ใช้มากที่สุด เพื่อป้องกันการทุจริตในการใช้ทรัพยากรของรัฐ เช่นเดียวกับการห้ามบริจาคจากแหล่งเงินที่ไม่ระบุด่วน สำหรับการห้ามบริษัทบริจาค มีจำนวนหนึ่งในห้าของประเทศทั้งหมด และมาตรการห้ามสหภาพแรงงานบริจาคก็เริ่มเป็นที่ปรากฏมากขึ้นด้วย สำหรับการห้ามเงินที่มีที่มาจากกฎหมายอย่างชัดเจนนั้นมีการกำหนดไว้เพียงไม่กี่ประเทศ ในขณะที่การห้ามบริจาคเลยนั้นค่อนข้างหายากมาก อย่างไรก็ตามประเทศกว่าร้อยละ 40 ใช้มาตรการในการจำกัดวงเงินบริจาค ซึ่งแตกต่างกับมาตรการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริจาค โดยการจำกัดวงเงินบริจาคต้องการกำจัดอิทธิพลของผู้บริจากรายนั้น ๆ ต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งหากมีการบริจาคที่สูง โดยมีประมาณร้อยละ 38 ที่จำกัดเพดานบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ในขณะที่ร้อยละ 30 จำกัดเพดานบริจาคแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ประสิทธิภาพของมาตรการจำกัดวงเงินบริจาค่นั้นขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ถูกจำกัด โดยหากจำนวนวงเงินบริจาคค่อนข้างสูงมักจะส่งผลกระทบต่อมาตรการ แต่จะทำให้การควบคุมการบริจาคไม่เกิดประโยชน์ ในทางกลับกันหากจำนวนวงเงินบริจาคค่อนข้างต่ำก็จะส่งผลให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้บริจาคหาช่องทางอื่น ๆ ในการบริจาคเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการดังกล่าว สำหรับการกำหนดระดับจำนวน

เงินบริจาคที่เหมาะสมนั้นขึ้นอยู่กับเป้าหมายของมาตรการควบคุมการบริจาคเงินที่สัมพันธ์กับปัญหาทางการเงินที่ต้องการแก้ไข ประกอบกับความสามารถที่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจะหาแหล่งเงินทุนอื่นได้มากกว่าการได้รับการบริจาคก่อนโต อย่างไรก็ตามมาตรการจำกัดเพดานบริจาคก็เป็นสิ่งที่ยากที่จะตรวจสอบและควบคุม เนื่องจากผู้บริจาคสามารถบริจาคผ่านบุคคลอื่นได้³

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกักเงินของพรรคการเมือง

วิธีการอีกทางหนึ่งที่พรรคการเมืองสามารถที่จะหาทุนทรัพย์เพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้นั้น ก็คือ การกักเงิน การให้สินเชื่อ การทดลองจ่าย หรือการให้หลักประกันจากภาคเอกชน ซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับมาตรการสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมือง ทั้งมาตรการจำกัดวงเงินบริจาคจากภาคเอกชนและการสนับสนุนจากโดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ไม่มีการสนับสนุนเงินจากรัฐหรือสนับสนุนแต่มีจำนวนไม่มาก หรือเป็นการสนับสนุนให้ภายหลังจากการเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองไม่สามารถหารายได้จากการบริจาคได้เพียงพอ ก็ทำให้พรรคการเมืองต้องทำการกักเงินเพื่อเป็นใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่ก็อาจจะเป็นปัญหาสำหรับพรรคการเมืองที่ไม่มีหลักประกันที่เพียงพอในการกักเงินดังกล่าว และในประเทศที่ระบบการธนาคารยังไม่พัฒนารองรับการกักเงินดังกล่าว ก็อาจส่งผลให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาผู้ให้กู้ยืมที่เป็นเอกชนซึ่งอาจจะมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองได้⁴

3. การควบคุมการกักเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

หลักเกณฑ์ควบคุมการกักเงินของพรรคการเมืองในต่างประเทศ สามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบใหญ่ ๆ คือ รูปแบบแรก เงินกักเงินที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาคของพรรคการเมือง ในประเทศสหรัฐอเมริกา และรูปแบบที่สอง เงินกักเงินที่แยกต่างหากจากการบริจาคของพรรคการเมือง ในสหราชอาณาจักรและประเทศฝรั่งเศส แต่เนื่องจากมีบางประเทศที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกักเงินซึ่งคล้ายกับของไทย ผู้เขียนจึงจะขอกล่าวถึงเงินกักเงินที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน ในประเทศเยอรมันนี้ ไว้เป็นลำดับสุดท้ายเพื่อให้ครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

³ Magnus Ohman, 'Getting the Political Finance System Right' in Elin Falguera Samuel Jones and Magnus Ohman (eds) Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance (pdf, International Foundation for Electoral Systems 2013) 21-22. <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>> สืบค้นเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2565.

⁴ Magnus Ohman and Hani Zainulbhai, 'Political Finance Regulation: The Global Experience' (pdf, International Foundation for Electoral Systems, 2009) 17 <https://www.ifes.org/sites/default/files/political_finance_regulation_the_global_experience_0.pdf> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2564.

3.1 เงินกู้ยืมที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาคของพรรคการเมือง ประเทศสหรัฐอเมริกา

Federal Election Campaign Act 1971 (ต่อจากนี้จะใช้คำว่า FECA) เป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งในระดับชาติ ในขณะที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกลางของสหรัฐอเมริกา (Federal Election Commission: FEC) ก็ได้ออกข้อบังคับ (Regulation) ซึ่งเผยแพร่ในข้อ 11 ของประมวลข้อบังคับแห่งสหพันธรัฐ (Code of Federal Regulations: CFR)⁵ นอกจากนี้ FEC ยังได้ออกคู่มือแนวทางในการดำเนินการของพรรคการเมืองในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างครบถ้วนและสืบค้นได้ง่าย⁶

1) หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

FECA กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน (Lending) ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งไม่ใช่แค่เงินกู้ยืมแต่ยังรวมไปถึงหนี้และเงินทดลองจ่าย (Debts and Advances) ด้วย โดยเงินกู้ยืมถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินบริจาค นอกจากเงินกู้ยืมจากธนาคารที่ได้รับการยกเว้น โดยมาตรา 30101 กำหนดนิยามโดยใช้คำว่า “Contributions” ซึ่งอาจแปลว่า การสนับสนุน หรือ การบริจาค ก็ได้ โดยกำหนดนิยามไว้ว่า “การให้สิ่งใด เงินสมัคสมาชิก เงินกู้ เงินทดลองจ่าย เงินฝาก หรือสิ่งมีค่าใด ๆ ที่ให้โดยบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในการมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งสำหรับรัฐบาลกลาง หรือการจ่ายเงินโดยบุคคลใด ๆ เป็นค่าตอบแทนสำหรับการบริการของบุคคลอื่น ซึ่งมอบให้กับคณะกรรมการการเมือง⁷ โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายไม่ว่าเพื่ออย่างไรก็ตาม” โดยการบริจาคอยู่ภายใต้ข้อจำกัดและข้อห้ามตาม FECA มีรายละเอียด ดังนี้⁸

เงินกู้ยืมจากบุคคลหรือคณะกรรมการการเมืองรายเดียวกันให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเมืองถือเป็นเงินบริจาคในกรณีที่ยังคงค้างชำระหนี้คั้นอยู่ ซึ่งตกอยู่ภายใต้การจำกัดวงเงินบริจาคที่กำหนดไว้ แต่เมื่อชำระคืนเต็มจำนวนเงินกู้ยืมแล้วก็จะไม่นับรวมเป็นการบริจาคของผู้บริจาคอีกต่อไป แต่หากเป็นการชำระคืนเงินกู้ยืมบางส่วนก็จะลดจำนวนเงินบริจาคตามจำนวนที่คืนนั้น อย่างไรก็ตามการกู้ยืมที่เกินวงเงินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าจะชำระคืนเต็มจำนวนแล้วก็ตาม แต่มีข้อยกเว้นคือ เงินกู้ยืมจากธนาคารจะไม่ถือเป็นเงินบริจาค

การกู้ยืมจากธนาคาร (Bank Loans) คณะกรรมการการเมืองสามารถกู้ยืมเงินหรือรับสินเชื่อวงเงินจากธนาคาร ซึ่งเป็นธนาคารของรัฐหรือสถาบันรับฝากเงินที่ได้รับอนุญาตของรัฐบาลกลาง (รวมถึงธนาคารแห่งชาติ) หรือสถาบันรับ

⁵ ดู <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2020-title11-vol1/pdf/CFR-2020-title11-vol1.pdf>

⁶ ดู <https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/>

⁷ “คณะกรรมการการเมือง (Political Committee)” หมายถึง คณะกรรมการ สโมสร สมาคม หรือกลุ่มบุคคลอื่นใด ที่ได้รับเงินบริจาครวมกันเกิน 1,000 ดอลลาร์ในระหว่างปีปฏิทิน หรือซึ่งมีรายจ่ายรวมกันเกิน 1,000 ดอลลาร์ในระหว่างปีปฏิทิน นอกจากนี้ยังรวมถึง กองทุนแยก (SSF) ของบริษัทและสหภาพแรงงาน คณะกรรมการการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และคณะกรรมการท้องถิ่นใด ๆ ของพรรคการเมือง ซึ่งมีจำนวนบริจาคและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนด ซึ่งคณะกรรมการพรรคการเมือง (Political Party Committee) ก็อยู่ในความหมายของคณะกรรมการการเมืองด้วยเช่นกัน

⁸ ‘Loans’ (Federal Election Commission) <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/handling-political-party-loans-debts-and-advances/loans/>> สืบค้นเมื่อ 6 มิถุนายน 2564.

ฝากเงินและบัญชีที่มีการรับประกันโดย Federal Deposit Insurance Corporation หรือ National Credit Union Administration ซึ่งหากการกักเงินอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ไปจะถือว่าไม่เป็นเงินบริจาค คือ 1) มีอัตราดอกเบี้ยปกติของธนาคารสำหรับเงินกู้ประเภทนั้น 2) อยู่บนพื้นฐานที่รับประกันว่าจะมีการชำระเงินคืน 3) มีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร และ 4) มีกำหนดวันสิ้นสุดสัญญาหรือกำหนดการชำระหนี้ที่ชัดเจน

2) คุณสมบัติของผู้ให้กู้ยืมเงิน

การกู้ยืมเงินใช้คุณสมบัติเดียวกับการบริจาค โดยผู้ที่สามารถบริจาคได้ คือ 1) บุคคลธรรมดา (Individuals) 2) ผู้เยาว์ (Minors) ตามที่กฎหมายกำหนด 3) ห้างหุ้นส่วน (Partnerships) 4) คณะกรรมการกิจการการเมือง (Political Action Committee: PACs)⁹ รวมถึงคณะกรรมการการเมือง อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้บริษัทและสหภาพแรงงาน (Corporations and labor organizations) บริจาค แต่บริษัทหรือสหภาพแรงงานอาจจัดตั้งกองทุนและเรียกรายเงินอุดหนุนให้แก่ กองทุนแยก (A Separate Segregated Fund (SSF) ของตนได้¹⁰

3) การจำกัดวงเงินกู้ยืม

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดมาตรการจำกัดวงเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ดังนั้น การกู้ยืมเงินจึงรวมอยู่ในวงเงินเดียวกับการบริจาค โดย FECA กำหนดห้ามไม่ให้คณะกรรมการการเมืองรับเงินบริจาคที่มีมูลค่าเกินวงเงินที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้บริจาคแต่ละประเภทจะมีวงเงินบริจาคที่แตกต่างกัน สำหรับคณะกรรมการพรรคการเมืองระดับชาติ (National party committee) ของแต่ละพรรคสามารถรับบริจาคจากที่มาสำคัญ ๆ คือ บุคคล โดยจำนวนรวมกันไม่เกิน 36,500 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี คณะกรรมการกิจการการเมืองที่สนับสนุนผู้สมัครรายเดียว สามารถบริจาคให้ได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 36,500 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี เท่ากับบุคคลทั่วไป สำหรับคณะกรรมการพรรคการเมืองระดับรัฐ/เขต/ท้องถิ่น สามารถบริจาคให้ได้ไม่จำกัดจำนวน เช่นเดียวกับคณะกรรมการพรรคการเมืองระดับชาติ

4) การบันทึกข้อมูลการกู้ยืมเงิน

พรรคการเมืองต้องบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ค้ำประกันเงินกู้ดังกล่าว ตลอดจนวันที่และจำนวนของเงินกู้ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดข้อบังคับให้คณะกรรมการพรรคการเมืองต้องเก็บรักษาบันทึกที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้

⁹ “คณะกรรมการกิจการการเมือง (Political Action Committee : PACs)” คือ คณะกรรมการการเมืองที่ไม่ใช่คณะกรรมการพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สำหรับ PACs ที่จัดตั้งหรือบริหารหรือได้รับการสนับสนุนทางการเงินโดยตรงหรือโดยอ้อมจากบริษัทหรือสหภาพแรงงานเรียกว่า กองทุนแยก (Separate Segregated Funds : SSFs) ในขณะที่ PACs ที่ไม่ได้มาจากบริษัทหรือสหภาพแรงงานดังกล่าวเรียกว่า Nonconnected PACs โดย PACs ในทางปฏิบัติเป็นการจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมารณรงค์เพื่อขอรับบริจาคเพื่อการเลือกตั้ง

¹⁰ ‘Who can and can't contribute to a party committee’ (Federal Election Commission) <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/taking-receipts-political-party/who-can-and-cant-contribute-party-committee/>> สืบค้นเมื่อ 4 มิถุนายน 2564.

หรือหนี้สินเป็นเวลาสามปีหลังจากยื่นรายงานแล้วที่เกี่ยวข้อง เช่น สำเนาสัญญาเงินกู้ รายงานการเคลื่อนไหวทางบัญชี เอกสารเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินในบัญชีและระยะเวลาในการกู้ยืม และเอกสารสำหรับการชำระหนี้ทั้งหมด¹¹

5) การรายงานการกู้ยืมเงิน

การรายงานการกู้ยืมเงิน (Report) คณะกรรมการพรรคการเมืองจะต้องลงรายการเงินกู้ทั้งหมดที่ได้รับหรือได้ทำขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีการชำระหนี้คืนทั้งหมด การรับเงินหรือการชำระเงินกู้ยืมนั้นจะต้องลงเป็นรายการ และมีการรายงานการชำระเงินกู้ยืมและการรายงานเงินกู้ยืมตามหลักเกณฑ์และแบบฟอร์มที่กำหนดด้วย สำหรับระยะเวลาและรายละเอียดการรายงานก็จะรวมอยู่ในรายงานการเงินของพรรคการเมือง สำหรับปีที่มีการเลือกตั้งนั้น จะต้องทำการรายงานทุกเดือน โดยการกู้ยืมเงินทั้งหมดก็ถูกแยกไว้ให้เห็นอย่างชัดเจนด้วย

6) การเปิดเผยข้อมูลการกู้ยืมเงิน

ข้อมูลการกู้ยืมเงิน รวมถึงการบริจาคทั้งหมด ของคณะกรรมการการเมืองรวมถึงของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งกลางในหัวข้อ Campaign finance data ซึ่งมีหัวข้อการกู้ยืมเงิน (Loans and debts)¹² โดยเฉพาะแยกต่างหากจากการบริจาค ประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับรายชื่อกomitee การรายชื่อบริจาค วันที่กู้ยืม วันที่ชำระเงิน และจำนวนเงินที่กู้ยืม โดยปรากฏข้อมูลทั้งหมดของการกู้ยืมเงินย้อนหลังไปตั้งแต่มีการเก็บข้อมูล ซึ่งสามารถตรวจสอบได้อย่างละเอียดและเข้าถึงได้ง่าย

3.2 เงินกู้ยืมที่แยกต่างหากจากการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง

3.2.1 สหราชอาณาจักร

Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (ต่อจากนี้จะเรียกว่า PPERA) เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการควบคุมการเงินของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Electoral commission) ขึ้นด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. 2005 เกิดปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินจากการรายงานว่าพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนในรูปแบบการกู้ยืมเงินเป็นจำนวนมากกว่าการบริจาคก่อนการเลือกตั้งทั่วไป¹³ เพื่อหลีกเลี่ยงการบริจาค จนมีการแก้ไขและเพิ่มเติม PPERA ให้มีหลักเกณฑ์ในการควบคุมเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง โดยให้มีความโปร่งใสเหมือนกับการบริจาค อย่างไรก็ตามสหราชอาณาจักรไม่มีมาตรการจำกัดวงเงินบริจาค แต่ใช้การเปิดเผยข้อมูลการบริจาคเป็นหลัก และสหราชอาณาจักรเลือกที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมเงินกู้ยืมให้แยกต่างหากจากเงินบริจาค ทำให้เงินกู้ยืมกับเงินบริจาคเป็นเงินคนละส่วนกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา

¹¹ 'Recording debts and loans for a party committee' (Federal Election Commission) <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/keeping-political-party-records/recording-debts-and-loans-party-committee/>> สืบค้นเมื่อ 8 มิถุนายน 2564.

¹² สืบค้นได้ที่ <https://www.fec.gov/data/>

¹³ House of Common Library, Loans to political parties 2017 <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03960/SN03960.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2564.

1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

PPERA มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินไว้อย่างชัดเจนใน Part 4A Regulation of loans and related transactions โดยแรกเริ่ม PPERA ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 2000 นั้น นิยามคำว่า การบริจาค รวมไปถึงการกู้ยืมเงินที่ไม่เป็นไปตามปกติการค้าด้วย แต่เมื่อมีการออก The Electoral Administration Act 2006 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม PPERA โดยยกเลิกให้เงินกู้ยืมที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาค และเพิ่มเติมบทบัญญัติให้การกู้ยืมเงินแก่พรรคการเมืองมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมเฉพาะ และมีมาตรการในด้านความโปร่งใส เช่นเดียวกับการบริจาค ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 11 กันยายน 2549¹⁴ และมีการแก้ไขต่อมาอีกหลายครั้ง

ธุรกรรมทางการเงินที่ถูกควบคุม (Regulated transactions) ตาม PPERA จะครอบคลุมธุรกรรมการเงินที่ให้แก่พรรคการเมืองอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ 1) เงินกู้ยืม (Loan of money) 2) เครดิต (Credit facilities) และ 3) หลักทรัพย์หรือการค้าประกันของพรรคการเมืองต่อบุคคลภายนอก ซึ่งธุรกรรมนั้นจะต้องเป็นจำนวน 500 ปอนด์ขึ้นไป จึงจะตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้¹⁵ โดยมูลค่าของธุรกรรมนั้นหากเป็นการกู้ยืมเงิน คือ จำนวนเงินทั้งหมดที่กู้ยืม อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าการกู้ยืมเงินไม่ได้มีการให้ความหมายว่าเป็นการบริจาคอย่างหนึ่งดังเช่นในสหรัฐอเมริกา เนื่องจากว่าในสหราชอาณาจักรไม่มีการจำกัดวงเงินบริจาค ดังนั้น การกู้ยืมเงินเป็นจำนวนเท่าใดที่จะส่งผลให้วงเงินการบริจาคจะเกินจำนวนที่จำกัดไว้หรือไม่จึงไม่ใช่สาระสำคัญ จึงทำให้เงินบริจาคและเงินกู้ยืมสามารถแยกกันได้

2) คุณสมบัติของผู้ให้กู้ยืมเงิน

สำหรับการจะให้กู้ยืมได้นั้น ผู้ให้กู้ยืมจะต้องมาจากแหล่งที่มาที่กฎหมายอนุญาต (Permissible source) เท่านั้น เช่นเดียวกับการบริจาคเงิน¹⁶ และพรรคการเมืองจะรับบริจาคหรือกู้ยืมเงินจากแหล่งที่มาที่ไม่ได้รับอนุญาตไม่ได้เช่นกัน หากได้รับบริจาคหรือกู้ยืมจะต้องส่งคืน และพรรคการเมืองที่ยอมรับการบริจาคหรือกู้ยืมที่ไม่สามารถยอมรับได้อาจถูกดำเนินการบังคับทางแพ่ง พรรคการเมืองและเหรียญกษาปณ์มีความผิดทางอาญาอีกด้วย

3) การจำกัดวงเงินกู้ยืม

กฎหมายของประเทศอังกฤษไม่มีการจำกัดวงเงินบริจาค รวมถึงการกู้ยืมเงินด้วยเช่นกัน มีเพียงแต่การจำกัดวงเงินการใช้จ่าย (Spending limit) เท่านั้น ดังนั้น จะบริจาคหรือให้กู้ยืมเงินเท่าใดก็ได้แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรการความโปร่งใสตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำ

4) การบันทึกข้อมูลการกู้ยืมเงิน

การกู้ยืมเงิน นอกจากการให้เครดิตและการค้าประกัน พรรคการเมืองที่รับเงินกู้ยืมจะต้องบันทึกรายการ (Record) ดังนี้ 1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ให้กู้ หากอยู่นอกประเทศให้ระบุหมายเลขที่อยู่อาศัย 2) หากผู้ให้กู้เป็นบริษัท

¹⁴ เฟิงอั้ง 12.

¹⁵ ‘Which loans are covered by the rules?’ (The Election Commission) <<https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/which-loans-are-covered-rules>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2564.

¹⁶ ดู ‘Who can you accept donations and loans from?’ (The Election Commission) <<https://www.electoralcommission.org.uk/political-party-donations-and-loans-great-britain/who-can-you-accept-donations-and-loans>> สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2564.

ให้ระบุหมายเลขบริษัทจดทะเบียนของพวกเขา หากเป็นสมาคมไม่จดทะเบียนให้ระบุหมายเลขสำนักงานใหญ่ 3) มูลค่าเงินกู้ 4) วันที่ที่ทำรายการกู้ยืม 5) วันที่กำหนดชำระคืนเงินกู้ (หรือหลักฐานหากว่าไม่มีกำหนด) 6) อัตราดอกเบี้ย หรือหากอัตราดอกเบี้ยนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ให้ระบุวิธีการคำนวณอัตราดอกเบี้ยนั้น และ 7) มีการให้หลักประกันสำหรับเงินกู้หรือไม่ กรณีที่มีการวางหลักทรัพย์หรือการค้ำประกันเงินกู้จะต้องทำรายการบันทึกเพิ่มเติมด้วย กรณีที่ได้รับเงินกู้จากแหล่งที่มาที่ไม่ได้รับอนุญาตจะต้องบันทึกรายละเอียดเช่นเดียวกับเงินกู้ที่ได้รับอนุญาต และรายละเอียดวิธีการจัดการกับเงินนั้น เช่น วิธีการคืนเงินกู้

5) การรายงานการกู้ยืมเงิน

พรรคการเมืองจะต้องทำการรายงานการกู้ยืมเงิน (Report) ได้แก่ 1) การกู้ยืมเงินที่ไม่ได้รับอนุญาต (impermissible loans) 2) หากไม่เคยมีการรายงานการกู้ยืมเงินมาก่อน จะต้องรายงานการกู้ยืมเงินที่มาจากแหล่งที่ได้รับอนุญาตที่มีมูลค่าเกิน 7,500 ปอนด์ 3) การบริจาคและเงินกู้ยืมที่มาจากแหล่งที่ได้รับอนุญาตทั้งหมดที่รวมกันมากกว่า 7,500 ปอนด์ จากแหล่งเดียวกันในปีปฏิทินเดียวกันในไตรมาสนั้น 4) หากเคยมีการรายงานการบริจาคแล้ว จะต้องรายงานการบริจาคที่มาจากแหล่งที่ได้รับอนุญาตทั้งหมดที่มีมูลค่าหรือรวมกันมากกว่า 1,500 ปอนด์ และมาจากแหล่งเดียวกันที่ได้รายงานไปแล้วในปีปฏิทินเดียวกัน และ 5) การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดที่ได้จัดทำไว้สำหรับการรายงานก็จะต้องรายงานรายไตรมาส (Quarterly return) และต้องเปลี่ยนเป็นรายงานรายสัปดาห์ (Weekly return) ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไป และการรายงาน nil return หากไม่มีการกู้ยืมเงิน¹⁷

6) การเปิดเผยข้อมูลการกู้ยืมเงิน

การเปิดเผยข้อมูลการกู้ยืมเงินทั้งหมดมีการเปิดเผยบนเว็บไซต์ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในหัวข้อเดียวกับการบริจาค ซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน เช่น จำนวนเงินกู้ยืม ชนิดเงินกู้ยืม ช่วงเวลารายงานไตรมาส ประเภทหน่วยบัญชี วันที่กู้ยืม และข้อมูลของผู้ให้กู้ยืม ทั้งประเภทของบุคคล ชื่อ และที่อยู่ ซึ่งสามารถสืบค้นได้โดยละเอียด¹⁸

3.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองมีอยู่หลายฉบับ แต่ที่เกี่ยวข้องกับเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่สำคัญและใช้เป็นหลักในการศึกษา ได้แก่ รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 ลงวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.1988 ว่าด้วยความโปร่งใสทางการเงินของวิถีชีวิตทางการเมือง¹⁹ เป็นกฎหมายปฏิรูปการเงินทางการเมืองฉบับแรก ซึ่งมีการแก้ไขตามมาอีกหลายครั้ง ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่สำคัญ เช่น รัฐบัญญัติฉบับที่ 90-55 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1990 เกี่ยวกับการจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการให้ความกระจ่างแก่การเงินที่ใช้ในกิจกรรมทางการเมือง²⁰ และการแก้ไขครั้งสำคัญเมื่อไม่นานมานี้ตามรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2017-1339 ลงวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 2017 ว่าด้วยความเชื่อมั่นในชีวิต

¹⁷ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 Section 62-66.

¹⁸ ดู <http://search.electoralcommission.org.uk/>

¹⁹ Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

²⁰ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

การเมือง²¹ เกี่ยวกับการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง โดยประเทศฝรั่งเศสมีการห้ามบริษัทบริจาคมให้กับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีคณะกรรมการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการเงินของพรรคการเมืองแห่งชาติ (Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques) ต่อจากนี้จะใช้คำว่า CNCCFP) มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการเงินของพรรคการเมือง โดยรูปแบบการควบคุมการกู้ยืมเงินของประเทศฝรั่งเศสจะคล้ายกับสหราชอาณาจักรที่เงินกู้ยืมจะไม่ถือว่าเป็นเงินบริจาคม แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะใช้มาตรการจำกัดวงเงินบริจาคมดังเช่นสหรัฐอเมริกา แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้เงินกู้ยืมเป็นส่วนหนึ่งของเงินบริจาคมที่ต้องอยู่ภายใต้วงเงินเดียวกัน แต่ใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์และวงเงินกู้ยืมเงินแยกต่างหากแทน

1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

รัฐบัญญัติฉบับที่ 88-227 มาตรา 11-3-1 ซึ่งถูกเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฉบับที่ 2017-1339 นั้น บัญญัติหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้ว่า บุคคลทั่วไปสามารถให้เงินกู้ยืมแก่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองได้ ตราบใดที่ไม่มีการให้กู้ยืมเป็นประจำ โดยระยะเวลาของเงินกู้เหล่านี้ต้องไม่เกินห้าปี ซึ่งรัฐกฤษฎีกาจะกำหนดเพดานเงินและเงื่อนไขเกี่ยวกับเงินกู้ที่ได้รับเพื่อให้แน่ใจว่าเงินกู้ดังกล่าวไม่ใช่เป็นการหลบเลี่ยงการบริจาคม นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองต้องให้ข้อมูลแก่ผู้ให้กู้เกี่ยวกับลักษณะสำคัญของเงินกู้ โดยต้องคำนึงถึงอัตราดอกเบี้ยที่ใช้บังคับ จำนวนเงินกู้ทั้งหมด ระยะเวลาของเงินกู้ ข้อกำหนดและเงื่อนไขการชำระคืน รวมไปถึงแจ้งให้ผู้ให้กูทราบถึงผลของการผิดนัดชำระหนี้ ทั้งนี้ รัฐกฤษฎีกาที่ 90-606²² มาตรา 10 กำหนดรายละเอียดตามรัฐบัญญัติดังกล่าวว่า พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาได้ในอัตราดอกเบี้ยระหว่าง 0 ถึงอัตราตามที่กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ณ เวลาที่ตกลงยินยอมกู้ยืม และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

2) คุณสมบัติของผู้ให้กู้ยืมเงิน

ผู้ที่สามารถให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองกู้ยืมเงินเหมือนกับการบริจาคม กล่าวคือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลบางประเภท คือ พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองตลอดจนสถาบันสินเชื่อและสถาบันการเงินตามที่กำหนด

3) การจำกัดวงเงินกู้ยืม

รัฐกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขไว้ว่า จำนวนเงินทั้งหมดตามสัญญาให้กู้ยืมนั้นต้องน้อยกว่าหรือเท่ากับ 15,000 ยูโร และระยะเวลาในแต่ละสัญญาน้อยกว่าหรือเท่ากับ 24 เดือน ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสมีการจำกัดวงเงินบริจาคมโดยบุคคลธรรมดาสามารถบริจาคมได้ไม่เกิน 7,500 ยูโรต่อปี ซึ่งจะพบว่าไม่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ยืมแต่อย่างใด ดังนั้นเงินกู้ยืมจึงแยกออกจากเงินบริจาคม ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะมีการจำกัดวงเงินบริจาคมเช่นเดียวกัน

4) การบันทึกข้อมูลการกู้ยืมเงิน

รัฐบัญญัติกำหนดให้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินในเอกสารภาคผนวกของบัญชีการเงินที่รายงานต่อ CNCCFP ซึ่งประกอบไปด้วยจำนวนเงิน เงื่อนไขในการกู้ยืม รายงานการชำระคืนเงินกู้ รวมถึงสำเนาสัญญาเงินกู้ด้วย

²¹ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (1).

²² Décret n°90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

5) การรายงานการกู้ยืมเงิน

พรรคการเมืองต้องรายงานบัญชีการเงินต่อ CNCCFP ในแต่ละปี โดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองจะต้องจัดทำรายงานบัญชีประจำปีตามระเบียบที่หน่วยงานมาตรฐานการบัญชี ซึ่งบัญชีการเงินนี้จะต้องปิดบัญชีทุกปี โดยทั่วไปรายการรายได้รวมถึงการบริจาคและการสมัครสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องระบุแหล่งที่มาของเงินทุนทั้งหมดของพรรคการเมือง เช่นเดียวกับเงินสมทบที่ได้รับจากพรรคการเมืองอื่น ๆ ด้วย สำหรับนั้นนั้นจะบันทึกในส่วนของหนี้สินในงบดุล ซึ่งหนี้ก็อาจเป็นได้ทั้งหนี้สินปกติโดยทั่วไป รวมถึงหนี้สินจากการกู้ยืมเงินหรือเครดิต

6) การเปิดเผยข้อมูลการกู้ยืมเงิน

บัญชีการเงินประจำปีได้รับการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ CNCCFP ในแต่ละปี โดยประกอบไปด้วยรายละเอียดทุกอย่างของรายการบัญชีของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ซึ่งจะมีหัวข้อว่าด้วยเงินให้กู้ยืมแก่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองทั้งจำนวนทั้งหมดและจำนวนสุทธิแยกต่างหาก รวมไปถึงเงินกู้ยืมเงินของผู้รับสมัครเลือกตั้งต่าง ๆ ก็ระบุไว้อย่างครบถ้วน สำหรับรายงานอย่างเป็นทางการของ CNCCFP ซึ่งได้เผยแพร่เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2564 สำหรับบัญชีการเงินของพรรคการเมืองประจำปี ค.ศ. 2019 ที่ผ่านมามีปรากฏกรณีพรรคการเมืองกู้ยืมเงิน จำนวน 5 พรรค คือ

- 1) RASSEMBLEMENT NATIONAL จำนวน 746,643 ยูโร
- 2) LE TRÈFLE-LES NOUVEAUX ÉCOLOGISTES-HOMME NATURE ANIMAUX จำนวน 5,000 ยูโร
- 3) MOUVEMENT HOMMES-ANIMAUX-NATURE จำนวน 5,000 ยูโร
- 4) COTELEC จำนวน 4,217,631.16 ยูโร และ
- 5) LES RÉPUBLICAINS จำนวน 100,000 ยูโร²³

3.3 เงินกู้ยืมที่ไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน

ประเทศเยอรมนี

การเงินของพรรคการเมืองของเยอรมนีต้องมีความโปร่งใสดังที่ถูกรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่พรรคการเมืองต้องเปิดเผยแหล่งที่มาและการใช้เงินและทรัพย์สินต่อสาธารณะ แต่การเงินของพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนีมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสามประเทศที่กล่าวมา เนื่องจากพรรคการเมืองไม่ได้ถูกจำกัดวงเงินบริจาค และไม่ถูกจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งด้วย กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพรรคการเมืองของเยอรมนีคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง (Political Parties Act 1967) กำหนดให้การบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเกินกว่า 10,000 ยูโร จะต้องได้รับการบันทึกและเผยแพร่ในรายชื่อผู้บริจาคประจำปี และให้รายงานการบริจาคที่เกิน 50,000 ยูโรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ (Bundestag) และให้มีการเปิดเผยในทันทีตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามไม่พบว่ามีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกำหนดไว้ ซึ่งคล้ายกับกฎหมายของไทยปัจจุบัน

1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน

กฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมนีไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินไว้โดยตรง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากหลักกฎหมายและจากกรณีที่เกิดขึ้นว่า หลักเกณฑ์กำหนดไว้แค่ไหนอย่างไรบ้าง แล้วพรรคการเมืองของเยอรมนีมีการกู้ยืมเงินอย่างไร โดยจะพิจารณาจากคำจำกัดความของรายได้ รายจ่าย และหนี้สินตามกฎหมายพรรคการเมือง

1.1 รายได้

หากพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับรายได้ จะพบว่าในมาตรา 26 บัญญัติเกี่ยวกับคำจำกัดความของคำว่า รายได้ (Income) ไว้ คือ การชำระเงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ ของมูลค่าเงินที่พรรคการเมืองได้รับ นอกจากที่กำหนด

²³ ดู <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupements-politiques/>

ไว้โดยเฉพาะสำหรับรายได้บางประเภทตามมาตรา 24 (4) ซึ่งได้บัญญัติถึงประเภทของรายได้ที่ต้องระบุไว้ในรายงานบัญชีประจำปี ประกอบด้วย 1) ค่าธรรมเนียมสมาชิก 2) เงินสนับสนุนที่จ่ายโดยผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งและเงินสนับสนุนอื่นที่คล้ายกัน 3) การบริจาคจากบุคคลธรรมดา 4) การบริจาคจากนิติบุคคล 5) รายได้จากกิจกรรมการค้าและผลประโยชน์ที่เข้าร่วมในบริษัทต่างๆ 6) รายได้จากทรัพย์สินอื่น ๆ 7) รายรับจากการจัดงานระดมทุน การจัดจำหน่ายสิ่งพิมพ์และกิจกรรมหารายได้อื่น ๆ 8) รายได้จากกองทุนของรัฐ 9) รายได้อื่น ๆ 10) เงินทุนที่ได้รับจากสาขาพรรค และ 11) รายได้รวมทั้งหมด ของ 1. ถึง 10.

1.2 รายจ่าย

มาตรา 26a กำหนดนิยามของคำว่า “รายจ่าย” โดยหมายถึง การที่พรรคการเมืองจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ของมูลค่าเงิน ตลอดจนการใช้รายได้ที่พรรคได้รับตามที่กำหนดไว้ รวมถึงค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน และเงินสำรองในหนี้สินที่ก่อขึ้น โดยในบัญชีรายจ่ายให้ระบุประเภทให้ครอบคลุม ดังนี้ 1) รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร 2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ประกอบด้วย ก) การจัดการธุรกิจประจำวัน ข) งานการเมืองทั่วไป ค) การหาเสียงในการเลือกตั้ง ง) การจัดการทรัพย์สิน รวมถึงดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น จ) ดอกเบี้ยอื่น ฉ) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ 3) เงินช่วยเหลือที่จ่ายให้กับสาขาพรรค และ 4) รายจ่ายทั้งหมด ตั้งแต่ 1 ถึง 3 รวมกัน

1.3 รายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รายการที่ปรากฏในมาตรา 24 (6) นั้น กำหนดให้รายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในบัญชีเจ้าหนี้หมวดหนี้สินประกอบไปด้วย 1) จำนวนเงินที่เป็นหนี้สาขาพรรค 2) ภาระหนี้ที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนที่รัฐจัดหาให้ 3) จำนวนเงินที่เป็นหนี้สถาบันสินเชื่อ 4) จำนวนเงินที่เป็นหนี้ผู้ให้กู้รายอื่น และ 5) หนี้สินอื่น ๆ จะเห็นว่าไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินไว้ในคำจำกัดความของรายได้และรายจ่ายในรายงานบัญชีประจำปี แต่จะพบว่าในรายการทรัพย์สินและหนี้สินในบัญชีเจ้าหนี้ นั้น ปรากฏรายการของจำนวนเงินที่เป็นหนี้สถาบันสินเชื่อ และจำนวนเงินที่เป็นหนี้ผู้ให้กู้รายอื่น (กฎหมายใช้คำว่า Lenders) ซึ่งพอสรุปได้ว่า ตามกฎหมายพรรคการเมืองพรรคการเมืองเยอรมนีสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือจากบุคคลได้โดยไม่ได้ผิดกฎหมายแต่อย่างใด โดยถือว่าเป็นหนี้สิน

2) การบันทึกข้อมูลการกู้ยืมเงิน

รายงานบัญชีประจำปีกำหนดให้พรรคการเมืองต้องระบุรายการเกี่ยวกับความเป็นเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินหรือของบุคคลอื่นในเงินกู้ยืม ซึ่งในส่วนนี้กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องระบุเกี่ยวกับจำนวนเงินหรือข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้กู้ยืมหรือไม่อย่างไร ดังนั้นกล่าวโดยทั่วไป พรรคการเมืองจึงต้องบันทึกข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดทำบัญชีในหมวดของหนี้สินเท่านั้น

3) การรายงานข้อมูลการกู้ยืมเงิน

เมื่อสิ้นสุดปีปฏิทินในแต่ละปี พรรคการเมืองจะต้องมีการรายงานบัญชีประจำปี (Statement of accounts) โดยจะต้องรายงานไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ โดยรายงานประจำปีจะต้องผ่านการตรวจสอบบัญชีจากผู้สอบบัญชี และประธานคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและกรรมการที่รับผิดชอบทางการเงินของพรรคการเมืองจะต้องให้การรับรองความถูกต้องของรายงานนี้ ซึ่งรายงานก็จะประกอบไปด้วยรายได้ (รวมถึงเงินบริจาค) รายจ่าย และทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของพรรคการเมือง ซึ่งรวมถึงเงินกู้ยืมของพรรคการเมืองด้วย²⁴

²⁴ Political Parties Act 1967 section 23-24.

4) การเปิดเผยข้อมูลการกู้ยืมเงิน

ดังได้กล่าวมาแล้ว การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจะปรากฏในรายงานบัญชีประจำปีของพรรคการเมืองที่รายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์ และประธานสภาที่ดำเนินการเปิดเผยต่อสาธารณะเช่นเดียวกับเงินบริจาค โดยหากตรวจสอบบัญชีประจำปีของพรรคการเมืองที่ผ่านมาจะพบว่ามีรายการหนี้สินจากการกู้ยืมเงินเกิดขึ้นเป็นปกติ ทั้งหนี้สินจากสถาบันการเงินและหนี้สินจากบุคคล ตัวอย่างเช่น พรรค Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) ในรายงานบัญชีประจำปี 2018 ปรากฏรายการหนี้สินในหมวดเจ้าหนี้ว่า หนี้สินจากสถาบันการเงิน เป็นเงินจำนวน 48,180,323.66 ยูโร และหนี้สินจากบุคคลอื่น จำนวน 5,144,299.58 ยูโร และพรรค Christlich Demokratische Partei Deutschlands (CDU) ในรายงานบัญชีประจำปี 2017 ปรากฏรายการหนี้สินในหมวดเจ้าหนี้การค้าว่า หนี้สินจากสถาบันการเงิน เป็นเงินจำนวน 23,460,922.13 ยูโร และหนี้สินจากบุคคลอื่น จำนวน 686,788.72 ยูโร²⁵

4. การควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของไทย

หากพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันจะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเลย ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน การกู้ยืมเงินจึงอาจพิจารณาจากบทบัญญัติในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยอิงกับบทบัญญัติที่เป็นประเด็นในกรณีศึกษาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ดังนี้

4.1 ข้อกฎหมายที่อาจนำมาพิจารณาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของไทย

4.1.1 บทนิยาม

บทนิยามในมาตรา 4 ที่เกี่ยวข้อง ก็คือ บทนิยามของคำว่า บริจาค และประโยชน์อื่นใด โดย “บริจาค” หมายความว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินแก่พรรคการเมืองนอกจากค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง และให้หมายความรวมถึงการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ตามที่คณะกรรมการกำหนดด้วย และ “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย”

อย่างไรก็ตามจะพบว่า ประโยชน์อื่นใด ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันไม่ได้ให้ความหมายรวมถึงกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ ดังเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งให้รวมถึงการให้ยืมโดยไม่ได้คิดดอกเบี้ยด้วย แต่กลับกำหนดไว้ในลักษณะที่กว้างกว่า โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองบรรดาที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้เพิ่มเติมได้ แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมแต่อย่างใด

4.1.2 รายได้ของพรรคการเมือง

มาตรา 62 กำหนดถึงรายได้ของพรรคการเมืองว่าพรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ คือ 1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง 2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ 3) เงินที่ได้

²⁵ ‘คำชี้แจงข้อกล่าวหาของพรรคอนาคตใหม่ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 37/2562’ 11 <http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_202002281651606.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2563.

จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง 4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรม ระดมทุนของพรรคการเมือง 5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค 6) เงินอุดหนุนจากกองทุน 7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง รวมทั้งกำหนดว่ารายได้ของ พรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้

หากย้อนกลับไปดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในเรื่องเกี่ยวกับ รายได้ของพรรคการเมืองจะพบว่า มาตรา 53 กำหนดให้พรรคการเมืองอาจมีรายได้จำนวน 7 ประเภท ซึ่งประเภทที่ 7 กำหนดให้เป็น “รายได้อื่น” ซึ่งเป็นประเด็นข้อสังเกตว่าหากเป็นกฎหมายพรรคการเมืองปี พ.ศ. 2550 รายได้จากการ กู้ยืมเงินจะอยู่ในประเภทรายได้อื่นได้หรือไม่

4.1.3 การใช้จ่ายของพรรคการเมือง

ด้านการใช้จ่ายมีการกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถใช้จ่ายเงินของพรรคเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน มาตรา 87 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เงินและทรัพย์สินของพรรคการเมืองต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิก และค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรค การเมือง และยังได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ที่จะต้องตรวจสอบและควบคุมมิให้มีการ นำเงินหรือทรัพย์สินของพรรคการเมืองไปใช้จ่ายเพื่อการอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 มาตรา 87 และ มาตรา 88 นอกจากนั้นยังมีประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง ประเภทของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดตัวอย่างประเภทค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งไว้ 13 ประเภท ซึ่งประเภท ที่ 13 ยังกำหนดให้มี ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายหรือเป็นเหตุให้การเลือกตั้ง ไม่สุจริตและเที่ยงธรรมด้วย

4.1.4 การเงินและการจัดทำบัญชี และการรายงานทางการเงิน

บัญชีของพรรคการเมืองประกอบด้วย 1) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือ รายจ่าย 2) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค 3) บัญชีแยกประเภท 4) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน การลงรายการ บัญชีต้องมีรายการและเอกสารประกอบการลงบัญชี และต้องจัดทำภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหากพิจารณาจาก การลักษณะการใช้คำในบทบัญญัติ มีข้อสังเกตว่าใน 1) ใช้คำว่า รายได้หรือรายรับ และค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย การใช้ คำว่า “หรือ” แสดงถึงการให้เลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ร่างอาจมีเจตนาที่จะใช้คำว่ารายได้และรายรับในความหมาย อย่างเดียวกันหรือไม่

4.1.5 การกำหนดโทษ

เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเรื่องการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ดังนั้น หากจะพิจารณาบทกำหนด โทษโดยตรงนั้นแน่นอนว่าไม่สามารถจะกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 มาตรา 66 มาตรา 72 และมาตรา 92 ถือว่าเป็นบทกำหนดโทษที่เป็นประเด็นตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีศึกษาดังกล่าวในหัวข้อต่อไป นอกจากนี้ยังมีมาตรา 67 มาตรา 124 และ มาตรา 125 ซึ่งกำหนดโทษเกี่ยวกับการบริจาคโดยตรงด้วย

4.2 กรณีศึกษาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของไทย

กรณีการยุบพรรคอนาคตใหม่ เมื่อนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ ให้พรรคอนาคตใหม่ กู้ยืมเงิน รวมจำนวน 191.2 ล้านบาท โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่าเป็นการกระทำ

อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 72 และพิจารณาขุบพรรคอนาคตใหม่ ตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งต่อมาพรรคอนาคตใหม่ได้ยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหาต่อกรณิดังกล่าว เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2563 โดยสรุปประเด็นได้ดังนี้

1) บทบัญญัติซึ่งจะนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจขุบพรรคการเมืองขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 210 ไม่ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2) กระบวนการยื่นคำร้องไม่ชอบ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องสั่งยุติเรื่อง ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง

3) พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ และไม่มีกฎหมายห้าม เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการก่อนิติสัมพันธ์ใด ๆ ก็ได้เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม นอกจากนี้ ยังมีพรรคการเมืองอีกหลายพรรคที่มีการกู้ยืมเงินปรากฏในงบการเงิน

4) กฎหมายต่างประเทศ พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ โดยมีเงื่อนไขแตกต่างกัน คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา

5) การกู้ยืมเงินเป็นหนี้สินไม่ใช่รายได้ การกู้ยืมเงินเป็นการให้กู้ยืมเงินตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ได้เป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองจึงไม่ใช่การบริจาค ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นการรับบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 72

6) การใช้และการตีความบทบัญญัติมาตรา 72 ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การรับบริจาคเงินหรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กฎหมายมุ่งใช้กับกรณีเงินสกปรก เช่น เงินที่ได้จากการค้ำมนุษย์ ขยายยาเสพติด หรือฟอกเงิน เป็นต้น

7) การกู้ยืมเงินมิใช่นิติกรรมอำพราง เนื่องจากไม่ได้คิดดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติการค้า มีการทยอยชำระหนี้ถูกต้อง

8) รายได้ของพรรคการเมืองสามารถนำไปชำระหนี้ตามกฎหมายได้ กฎหมายกำหนดว่า เงินและทรัพย์สินของพรรคการเมืองต้องนำไปใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของพรรคการเมืองและสมาชิกและค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งรวมถึงการกู้ยืมเงินเพื่อการนั้นด้วย

9) ข้อกล่าวหาว่าการกู้ยืมเงินไม่มีหลักประกันเพียงพอ นั้น พิจารณาจากงบการเงินของพรรค พรรคมีความสามารถในการหารายได้มาชำระหนี้ได้

10) พรรคการเมืองไม่สามารถ “รู้หรือควรจะรู้” ว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามพรรคการเมืองกู้เงิน ในอดีตและปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่มีการกู้ยืมเงิน และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เคยเตือนและสั่งให้นำเงินไปคืนแต่อย่างใด²⁶

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2563²⁷ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 โดยศาลให้เหตุผลว่าการให้กู้ยืมเงินของนายธนารท จรุงเรืองกิจ หัวหน้าพรรคอนาคตใหม่ รวมวงเงิน 191.2 ล้านบาท โดยการคิดอัตราดอกเบี้ยและเบี้ยปรับไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง แม้ผู้กู้ยืมเงินจะชำระหนี้บางส่วนให้ผู้กู้หลายครั้ง แต่การชำระหนี้ครั้งแรกเกิดขึ้นภายหลังทำสัญญากู้เงินฉบับแรกเพียง 2 วัน นอกจากนี้การทำสัญญากู้เงินฉบับที่สอง ลงวันที่ 11 เมษายน 2562 โดยที่ยังมีหนี้เงินกู้ค้างชำระอยู่ไม่เป็นไปตามปกติ

²⁶ ‘คำชี้แจงข้อกล่าวหาของพรรคอนาคตใหม่ต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2562’ (เชิงอรรถ 25).

²⁷ ‘คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563’ (เชิงอรรถ 2).

วิสัย เมื่อรวมประโยชน์อื่นใด กับเงินที่นายธนาคารบริจาคให้พรรค 8.5 ล้านบาทแล้ว ย่อมขัดแย้งว่าเป็นกรณีการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกิน 10 ล้านบาทต่อปี อันเป็นการกระทำความผิดห้ามตามมาตรา 66 วรรคสอง จากข้อเท็จจริง พฤติการณ์ และหลักฐานดังกล่าว จึงเห็นว่า "การกักขังเงินของผู้ถูกร้อง จึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น ตามมาตรา 66 เมื่อการรับบริจาดดังกล่าวต้องห้ามตามมาตรา 66 จึงเป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่น อันรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 72 จึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 72 อันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามมาตรา 92 วรรคสอง"²⁸ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคอนาคตใหม่ และคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 10 ปี

คำวินิจฉัยที่ 5/2563 เรื่องพิจารณาที่ 37/2562 ของศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 สรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

1) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้อง เนื่องจากเป็นดุลพินิจของผู้ร้องหากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 72

2) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจยุบพรรคอนาคตใหม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในคดีอื่นตามกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ

3) การจำกัดวงเงินบริจาคมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันมิให้พรรคการเมืองถูกบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นนายทุนพรรคการเมืองเพื่อมาบงการหรือมีอิทธิพลครอบงำและขึ้นนำการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามประสงค์ของตนแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียวได้

4) พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน การกักขังเงินแม้มิได้เป็นรายได้แต่ก็เป็นรายรับ การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การกักขังเงินของพรรคการเมืองจึงต้องสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5) การให้กักขังเงินของนายธนาคาร จึงรุ่งเรืองกิจ มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์และให้การช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษซึ่งไม่เป็นไปตามปกติการค้า และไม่ปฏิบัติตามปกติวิสัยของการให้กักขังเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้ยืม ทั้งการคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติการค้า ในสัญญากู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกัน ถือเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เมื่อรวมกับเงินบริจาคของนายธนาคารแล้วมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาท จึงต้องห้ามตามมาตรา 66 วรรคสอง

6) การกักขังเงินของพรรคอนาคตใหม่ มีเจตนาหลีกเลี่ยงการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดต้องห้ามตามมาตรา 66 จึงทำให้เป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 72 อันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคการเมืองได้ ตามมาตรา 92 วรรคสอง ประกอบมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3)

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 92.

อย่างไรก็ตามภายหลังจากมีกรณีดังกล่าว ยังมีพรรคการเมืองจำนวน 31 พรรคการเมืองที่ปรากฏการกู้ยืมเงิน เงินยืม หรือเงินทอรอง ในงบการเงินประจำปี 2561 ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกข่าวชี้แจงเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว โดยให้เหตุผลความว่า “ในการตรวจสอบงบการเงินของพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองนับแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว พบว่ามีพรรคการเมืองจำนวน 3 พรรคการเมือง ที่มีงบการเงินประจำปี 2561 ปรากฏรายการกู้ยืมเงินเกินกว่า 10 ล้านบาท ได้แก่ พรรคภูมิใจไทยมียอดเงินกู้ยืม จำนวน 30 ล้านบาท พรรคประชากรไทยมียอดเงินกู้ยืม จำนวน 12 ล้านบาท และพรรคเพื่อไทยมียอดเงินกู้ยืม จำนวน 13 ล้านบาท เป็นกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวกู้ยืมเงินมาตั้งแต่ปี 2555 และยังไม่มีการใช้เงินคืน ซึ่งเป็นยอดหนี้ค้างไว้ในงบการเงินประจำปี 2561 และในแต่ละปีเป็นยอดเงินกู้ยืมไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อคนต่อปี จึงไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ประกอบมาตรา 72”²⁹ ซึ่งทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงมาตรฐานในการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวด้วย

จากกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงข้อถกเถียงทางวิชาการอย่างมาก เนื่องจากผลของการกู้ยืมเงิน ในท้ายที่สุดถึงขนาดทำให้เกิดการยุบพรรคการเมืองหนึ่งได้ ซึ่งประเด็นทางกฎหมายสำคัญ ๆ ที่จะยกมาวิเคราะห์ในบทความชิ้นนี้ คือ พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้หรือไม่ การกู้ยืมเงินเป็นการบริจาคหรือไม่ รวมถึงโทษของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ซึ่งผู้เขียนจะขอวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และเสนอแนวทางในแต่ละประเด็นเพื่อตอบคำถามดังกล่าวไปในคราวเดียวกัน ดังในหัวข้อต่อไป

5. บทวิเคราะห์หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของไทย

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำมาตรการในการควบคุมการกู้ยืมเงินของต่างประเทศที่ได้ศึกษาไว้แล้ว มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินของไทยในปัจจุบัน และสุดท้ายจะได้เสนอรูปแบบของหลักเกณฑ์ที่ควรกำหนดสำหรับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของไทยต่อไป

5.1 พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้

ดังได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายพรรคการเมืองของไทยฉบับปัจจุบัน ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถระบุรูปแบบความสัมพันธ์ของการบริจาคและการกู้ยืมของพรรคการเมืองได้ เบื้องต้นหากพิจารณาประเด็นสถานะของพรรคการเมือง ดังที่มีประเด็นโต้แย้งระหว่างนิติบุคคลเอกชนหรือนิติบุคคลมหาชน ซึ่งมีการศึกษาของวันรัฐ งามนิยม ที่ศึกษาสถานะของพรรคการเมืองไทยเปรียบเทียบกับพรรคการเมืองของต่างประเทศ ซึ่งพบว่าในสหราชอาณาจักร พรรคการเมืองมีสถานะเป็นได้ทั้งสมาคมเอกชนและนิติบุคคลเอกชนตามแต่กรณี ในประเทศสหรัฐอเมริกา พรรคการเมืองเป็นองค์กรเอกชนที่กิจกรรมของพรรคการเมืองย่อมถูกควบคุมดูแลได้หากเป็นเรื่องก่อนไปทางมหาชน และในประเทศเยอรมนี พรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กร

²⁹ ‘การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดรายการบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง’ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 24 กันยายน 2563) <https://www.ect.go.th/ect_th/news_page.php?nid=8317&filename=> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564.

ฝ่ายเอกชน³⁰ โดยได้ให้ความเห็นในการสรุปผลการศึกษาว่า “เมื่อพิจารณาถึงความหมายและองค์ประกอบของพรรคการเมืองนั้น จะพบว่าองค์ประกอบที่เป็นรากฐานสำคัญของพรรคการเมือง คือ “การรวมกลุ่มของบุคคล” ลักษณะสำคัญนี้เองประกอบกับการเป็นนิติบุคคลทำให้พรรคการเมืองเป็น “นิติบุคคลเอกชน” ซึ่งผลของการที่นิติบุคคลเอกชนนั้นส่งผลต่อนิติสัมพันธ์ที่บังคับใช้กับพรรคการเมือง ในการอธิบายเชิงปฏิเสธย่อมกล่าวได้ว่า “พรรคการเมืองไม่ใช่นิติบุคคลมหาชน” เพราะไม่ได้ถูกจัดตั้งจากการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองไม่ใช่องค์กรของรัฐ แต่เป็นองค์กรเอกชนที่มีสภาพบุคคลเป็นนิติบุคคลเอกชนนั่นเอง ดังนี้ การใช้และการตีความนิติสัมพันธ์อันเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองย่อมต้องพิจารณาถึงลักษณะของความเป็นนิติบุคคลเอกชนของพรรคการเมือง”³¹ ประกอบกับความเห็นของวรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่ได้กล่าวว่า “ในทางหลักวิชาหรือทฤษฎี ถือว่าพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน ไม่ใช่นิติบุคคลมหาชน แต่พรรคการเมืองต่างจากนิติบุคคลเอกชนอื่น ๆ ในประการสำคัญอันหนึ่ง คือ พรรคการเมืองไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรแต่มุ่งแสวงหาอำนาจรัฐ เข้าไปใช้อำนาจของรัฐในบางส่วน และด้วยเหตุนี้จึงต้องมีกฎหมายกำหนด ซึ่งพรรคการเมืองจะสามารถทำอะไรได้หรือไม่ได้อย่างไรต้องเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด ดังนั้น การกักเงินไม่ถึงขนาดทำไม่ได้ เพราะกฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามประเด็นนี้ไว้”³² สอดคล้องกับความเห็นทั้งจากพรรคอนาคตใหม่ และความเห็นของคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่เห็นว่าพรรคอนาคตใหม่เป็นนิติบุคคลเอกชน³³ ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า กรณีที่พรรคการเมืองไทยมีสถานะเป็นนิติบุคคล แม้จะได้มาจากการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ก็ไม่ได้ทำให้สถานะของพรรคการเมืองเป็นองค์กรของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชน แต่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชน ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน พรรคการเมืองจึงมีเสรีภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ครบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม อย่างไรก็ตามแม้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน แต่พรรคการเมืองก็เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองด้วย ดังนั้น พรรคการเมืองก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองด้วย แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติกำหนดห้ามไว้พรรคการเมืองก็สามารถดำเนินการได้

หากพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ประเด็นที่มีการโต้แย้งว่า เงินกู้ยืมไม่ได้เป็นหนึ่งในประเภทรายได้ที่กำหนดไว้ในมาตรา 62 พรรคการเมืองจึงไม่สามารถกู้ยืมเงินได้นั้น ดังเช่นความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยที่ว่า การดำเนินการทางการเมืองของพรรคการเมืองต้องอาศัยรายได้ตาม

³⁰ วันรัฐ งามนิยม, ‘สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทน : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

³¹ เพิ่งอ้าง 327.

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ‘ผมจึงเห็นว่าคำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ไม่ถูกต้องในทางกฎหมาย’ (ประชาไทย, 17 มีนาคม 2563) <<https://prachatai.com/journal/2020/03/86808>> สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2564.

³³ ‘แถลงการณ์คณะจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคอนาคตใหม่’ <https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:166887> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2564.

แหล่งที่มาที่กำหนดในมาตรา 62 เงินที่ได้นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการของพรรคการเมืองที่ไม่ได้มีที่มาตามมาตรา 62 ย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 62 แม้กฎหมายมิได้บัญญัติห้ามไว้ แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้สามารถกระทำ ได้ และพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งเป็นกฎหมาย มหาชน การกั๊ยืมเงินแม้มิได้เป็นรายได้แต่ก็เป็นรายรับ การดำเนินการเกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินกระทำ ได้ ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้การบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมทาง การเมืองโปร่งใสและตรวจสอบได้ และเป็นอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือขึ้นาโดยอาศัยการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ อื่นใด ดังนั้น การกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงต้องสอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง จากคำวินิจฉัยดังกล่าว หากพิจารณาลงไปจะพบว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตัดสินอย่างชัดแจ้งว่า พรรคการเมืองกั๊ยืมเงินได้หรือไม่ เพียงแต่ให้เหตุผลว่าการกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองเป็นการได้มาโดยมิชอบด้วย มาตรา 62 และลงความเห็นว่าการกั๊ยืมเงินของพรรคคอนาคตใหม่เป็นการทำนิติกรรมอำพรางการบริจาดเงินผิดตาม มาตรา 66 72 และ 93 วรรคหนึ่ง (2) จึงลงมติ ยุบพรรคการเมือง และตัดสิทธิทางการเมืองกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณารายได้ของพรรคการเมืองของประเทศที่ศึกษาจะพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนด นิยามหรือกำหนดประเภทของรายได้ที่พรรคการเมืองจะสามารถมีได้ไว้เฉพาะ โดยสรุปรายได้หรือรายรับ กฎหมาย ใช้คำว่า “Receipts” คือ สิ่งที่มีค่า เช่น เงิน สินค้า บริการ หรือทรัพย์สิน ที่ได้รับ โดยรวมทั้งเงินบริจาคและการ สนับสนุนรูปแบบอื่น ๆ เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร PPERA ก็ได้กำหนดประเภทรายได้ที่พรรคการเมืองสามารถ มีได้ไว้มีเพียงการบัญญัติรายได้ในเรื่องการบริจาค และการกั๊ยืมเงินเท่านั้น สุดท้ายประเทศฝรั่งเศสก็เป็นไปในแนวทาง เดียวกัน กล่าวคือ พรรคการเมืองและกลุ่มต่างๆ ของฝรั่งเศส ได้รับการรับรองในกฎหมายว่าสามารถดำเนินกิจกรรม อย่างเสรี และมีสิทธิในฐานะบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ได้กำหนดประเภทรายได้ของพรรคการเมืองไว้

สำหรับประเทศเยอรมนี ผู้เขียนพบว่ามีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยกฎหมายพรรคการเมืองของ ประเทศเยอรมนีให้คำนิยามของรายได้ไว้สั้น ๆ กล่าวคือ “การชำระเงิน หรือผลประโยชน์ใด ๆ ของมูลค่าเงินที่พรรค การเมืองได้รับ นอกจากที่กำหนดไว้โดยเฉพาะสำหรับรายได้บางประเภทตามมาตรา 24 (4)...” ในขณะที่หากดูมาตรา 24 เป็นการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง (Statement of accounts) โดยในอนุ (4) ได้บัญญัติถึงประเภทของรายได้ที่ต้องระบุไว้ในรายงานบัญชีประจำปี ซึ่งจะพบว่าคล้ายกับการบัญชีประเภทที่มา ของรายได้ของพรรคการเมืองไทยตามมาตรา 62 นอกจากนี้ในบัญชีหนี้สินของเยอรมนีพบว่าต้องครอบคลุมถึง 1) จำนวนเงินที่เป็นหนี้สาขาพรรค 2) ภาระหนี้ที่เกี่ยวข้องกับเงินทุนที่รัฐจัดหาให้ 3) จำนวนเงินที่เป็นหนี้สถาบันสินเชื่อ 4) จำนวนเงินที่เป็นหนี้ผู้ให้กู้รายอื่น และ 5) หนี้สินอื่น ๆ และข้อเท็จจริงพรรคการเมืองของเยอรมนีก็สามารถกั๊ยืม เงินได้ ดังปรากฏในบัญชีหนี้สิน ซึ่งก็พอสรุปได้ว่า การบัญชีประเภทรายได้ของพรรคการเมืองในเยอรมนี มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการจัดทำบัญชีของพรรคการเมืองให้ถูกต้องและชัดเจน แยกเป็นแต่ละประเภทเท่านั้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า รายได้ของพรรคการเมืองในต่างประเทศเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ไม่ได้กำหนด บังคับให้พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีรายได้เฉพาะเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หากกำหนดกฎหมายก็เพียงกำหนด ไว้กว้าง ๆ ในความหมายในลักษณะของเงินหรือทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับมา กรณีที่มีกำหนดไว้ใกล้เคียงกับไทย มากที่สุดคือ ประเทศเยอรมนีก็พบว่า ลักษณะของการบัญชีไม่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองมีรายได้เฉพาะดังที่ กำหนดไว้ในหมวดของรายได้ที่ต้องปรากฏในรายการบัญชี แม้ไม่ปรากฏรายได้จากการกั๊ยืมเงินในประเภทของรายได้ ที่ต้องลงบัญชี แต่พรรคการเมืองเยอรมนีก็ยังสามารถกั๊ยืมเงินได้โดยอยู่ในหมวดว่าด้วยหนี้สิน ซึ่งเป็นไปตามหลักวิชา

ทางการเงินและบัญชี ซึ่งในกรณีนี้ก็สอดคล้องกับแบบบัญชีในหมวดทรัพย์สินและหนี้สินของไทยด้วย ดังจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญทางการเงินและบัญชีและนักวิชาการของไทยที่เห็นไปในทางเดียวกันว่า โดยหลักการแล้วเงินกู้ยืมจะไม่ถือว่าเป็นรายได้ เนื่องจากเงินกู้ยืมเป็นเงินที่ผู้กู้ยืมมีหน้าที่ต้องชำระคืน เงินกู้ยืมจึงถือว่าเป็นหนี้สิน³⁴ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวสามารถนำมาพิจารณาประกอบในการตีความการกู้ยืมเงินของไทยได้ว่า พรรคการเมืองไทยก็สามารถกู้ยืมเงินได้ ดังแนวทางของประเทศเยอรมนี สำหรับความเห็นทางด้านค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง ผู้เขียนก็ขอสรุปไว้ไปในทางเดียวกัน เนื่องจากหากพรรคการเมืองกู้ยืมเงินได้เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานของพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองก็มีหน้าที่ในการชำระเงินคืน ซึ่งก็เป็นสิทธิโดยสภาพที่พรรคการเมืองจะสามารถใช้จ่ายเงินในการชำระเงินคืนได้อยู่แล้ว มิฉะนั้นก็อาจจะทำให้เกิดผลประหลาดในทางกฎหมาย

ย้อนกลับไปยังพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ดังที่กล่าวมาแล้ว กำหนดนิยามของคำว่า “ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้” โดยหมายความรวมถึงการปลดหนี้ หรือการลดหนี้ให้เปล่า และการให้ยืมโดยไม่คิดดอกเบี้ย จึงกล่าวได้ว่า ที่ผ่านมามีการรับรู้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าว โดยหากเป็นการปลดหนี้ หรือลดหนี้ก็จะถือว่าเป็นประโยชน์อื่นใด และกรณีที่ให้กู้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ย กฎหมายให้หมายความรวมถึงเป็นประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ จึงถือว่าเป็นการบริจาค แต่ก็ไม่ได้มีหลักในการพิจารณาว่า ต้องนำเงินกู้ยืมทั้งจำนวน หรือเฉพาะดอกเบี้ยที่ไม่ได้คิดตามสัญญาปกติเท่านั้น ที่จะนับรวมเป็นการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง หากพิจารณาเฉพาะเพียงตัวบทก็คงใช้เงินกู้ยืมทั้งจำนวน ดังนั้น หากเป็นการให้ประโยชน์อื่นใด ซึ่งถือว่าเป็นการบริจาคแล้ว ก็จะต้องตกอยู่ภายใต้มาตรการควบคุมการบริจาค การรับรู้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในอดีตดังที่ปรากฏว่ามีพรรคการเมือง จำนวน 31 พรรค ที่ปรากฏการกู้ยืมเงิน เงินยืม หรือเงินทอนรอง ตามบัญชีหนี้สินของพรรคการเมืองในงบการเงินประจำปี 2561 พรรคการเมือง ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เหตุผลว่า ในการตรวจสอบงบการเงินพบว่า มีพรรคการเมืองจำนวน 3 พรรคการเมืองที่ปรากฏรายการกู้ยืมเงินในงบการเงิน เกินกว่า 10 ล้านบาท แต่เป็นกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวกู้ยืมเงินมาตั้งแต่ปี 2555 และยังไม่มีการใช้เงินคืน ซึ่งเป็นยอดหนี้คงค้างไว้ในงบการเงินประจำปี 2561 ซึ่งในแต่ละปีเป็นยอดเงินกู้ยืมไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อคนต่อปี จึงไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 ในกรณีนี้หากพิจารณาว่า งบการเงินนั้นได้มีการตรวจสอบและรับรองทางบัญชี และส่งให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งรับทราบ และเผยแพร่ต่อสาธารณะในทุกปีแล้ว ประกอบกับเหตุผลของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เห็นว่า พรรคการเมืองกู้ยืมเงินมาตั้งแต่ในอดีตและยังไม่มีการใช้เงินคืน ซึ่งในแต่ละปีเป็นยอดเงินกู้ยืมไม่เกิน 10 ล้านบาทต่อคนต่อปี จึงไม่เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 62 ประกอบมาตรา 72³⁵ ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในกรณีนี้จึงเห็นว่า พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ เพียงแต่ห้ามเกินจำนวน 10 ล้านบาทต่อปีเท่านั้น

³⁴ ดู ญัตติฉบับที่ กอปกจิกรการ (เชิงอรรถ 1) หัวข้อ 4.5.3 ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง

³⁵ ‘การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดรายการบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง’ (เชิงอรรถ 29).

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมด ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62 จะกำหนดให้พรรคการเมืองอาจมีรายได้ไว้เพียง 7 ประเภทเท่านั้น แต่ก็ใช้ถ้อยคำที่ไม่เคร่งครัด โดยใช้คำว่า พรรคการเมืองอาจมีรายได้... ซึ่งหากตีความว่าเงินกู้ยืมไม่อยู่ในประเภทของรายได้ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการตีความบทบัญญัติดังกล่าวเคร่งครัดจนเกินไป และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการจัดทำสัญญาของพรรคการเมืองในฐานะเอกชน ทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการทางการเงินและบัญชี ซึ่งหลักเกณฑ์ของต่างประเทศที่ศึกษาทั้งสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี และฝรั่งเศส จะพบว่าทุกประเทศ พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ แม้จะมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม ประกอบกับแนวปฏิบัติที่ผ่านมาพรรคการเมืองก็สามารถกู้ยืมเงินได้ ดังนั้น กล่าวโดยสรุป เมื่อกฎหมายไม่ได้บทบัญญัติห้าม โดยหลักการแล้วพรรคการเมืองจึงสามารถกู้ยืมเงินได้ และไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 62

5.2 การให้กู้ยืมเงินของพรรคการเมืองโดยสภาพแล้วไม่ใช่การบริจาค แต่ต้องไม่เป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง

แม้พรรคการเมืองจะสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าพรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินอย่างไรก็ได้ หากพิจารณาจากหลักการที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563 แม้จะไม่ได้ห้ามให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงิน แต่ศาลวางหลักไว้ว่า การให้กู้ยืมที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์และให้การช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งไม่เป็นไปตามปกติการค้า และไม่เป็นไปตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินและการรับชำระหนี้เงินกู้ยืม ทั้งการคิดดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติการค้าในสัญญากู้ยืมเงินที่ไม่มีหลักประกัน ถือเป็น การให้ประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เมื่อรวมกับเงินบริจาคแล้วมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาท จึงต้องห้ามตามมาตรา 66 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่ว่า การให้กู้ยืมที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์และให้การช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งไม่เป็นไปตามปกติการค้า ถือว่าเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองได้ แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตในประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้แสดงถึงจำนวนเงินที่นำมาคำนวณว่าเกิน 10 ล้านบาท เนื่องจากหากพิจารณาความหมายของคำว่า ประโยชน์อื่นใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ให้หมายรวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วยนั้น การจะพิจารณาว่าการให้กู้ยืมเงินเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองหรือไม่ ควรต้องพิจารณาว่ามีการให้พรรคการเมืองได้รับส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าหรือทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปหรือไม่อย่างไร ซึ่งโดยปกติการกู้ยืมเงินจะคิดดอกเบี้ยหรือไม่ก็ได้ แต่หากเป็นการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินหรือการให้สินเชื่อทางการเงินต่าง ๆ ปกติจะมีการคิดดอกเบี้ยซึ่งถือว่าเป็นปกติทางการค้า หรือกรณีที่วงเงินมีจำนวนที่สูงมาก จะต้องเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ด้วย นอกจากการให้กู้ยืมเงินจากผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด แต่ในกรณีหลังนี้อาจก่อให้เกิดกรณีมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองได้ หากเป็นการให้กู้ยืมเงินจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใช่สถาบันการเงินหรือผู้ให้บริการที่ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินหรือให้สินเชื่อ ที่อาจจะไม่มีการคิดดอกเบี้ย เนื่องจากมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือกรณีอื่น ๆ

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อการกู้ยืมเงินไม่ใช่การบริจาคโดยสภาพดังเช่นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการหลายท่าน เช่น ณรงค์เดช สรุโฆษิต³⁶ คณะจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์³⁷ และวรเจตน์ ภาคีรัตน์³⁸ หากพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แล้ว การให้กู้ยืมเงินจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ไม่มีการคิดดอกเบี้ยหรือคิดดอกเบี้ยน้อยกว่าปกติทางการค้า เฉพาะส่วนต่างของดอกเบี้ยที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าเท่านั้นที่จะถือว่าเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง เนื่องจากเป็นการให้พรรคการเมืองได้รับส่วนลดจากดอกเบี้ยที่ลดลง โดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และยังทำให้หนี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไป เพราะหากมีการคิดดอกเบี้ยตามปกติการค้าแล้วยอดหนี้ควรจะเป็นจำนวนที่สูงกว่าอย่างชัดเจน ดังนั้น หากจะพิจารณาว่ามีการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เป็นจำนวนเกิน 10 ล้านบาทหรือไม่ ต้องให้เหตุผลและแสดงจำนวนที่คำนวณเกินวงเงิน ก่อนที่จะสรุปเหตุผลว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 66 ซึ่งต้องพิจารณาตามแต่ละข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป โดยหากเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมืองเกินกว่าวงเงินบริจาคจำนวน 10 ล้านบาทแล้ว ก็ต้องถือว่าพรรคการเมืองรับบริจาคเงินเกินบทบัญญัติมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

5.3 ความผิดของการกู้ยืมเงินที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

การพิจารณาความผิดว่าด้วยการกู้ยืมเงินตามกฎหมายฉบับปัจจุบันนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ความผิดฐานหลัก คือ หากพิจารณาแล้วเป็นการให้ประโยชน์อื่นใดแก่พรรคการเมือง ผู้ให้กู้ยืมสามารถเป็นการบริจาคเงินเกินวงเงินจำนวน 10 ล้านบาท ตามมาตรา 66 วรรคหนึ่ง สำหรับพรรคการเมืองที่รับบริจาคเกินจะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66 วรรคสอง ได้ กรณีการฝ่าฝืนมาตรา 66 วรรคหนึ่ง จะมีโทษตามมาตรา 124 สำหรับโทษของพรรคการเมืองที่ฝ่าฝืนมาตรา 66 วรรคสอง จะมีความผิดตามมาตรา 125 เช่นเดียวกับกรณีหากพบว่าพรรคการเมืองมีเจตนาหลบเลี่ยงการบริจาค โดยการทำนิติกรรมอำพรางการบริจาคเป็นการกู้ยืมเงิน ประเด็นนี้ด้วยความเคารพต่อความเห็นของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนเห็นว่า เงินทั้งจำนวนนั้นก็ควรจะต้องถือว่าเป็นเงินบริจาคที่ให้แก่พรรคการเมือง หากเกินจำนวน 10 ล้านบาท ก็จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66 วรรคหนึ่ง และพรรคการเมืองที่รับเงินก็จะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 66 วรรคสอง และมีโทษตามมาตรา 124 และ 125 แต่ไม่ถือว่าเป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 72 จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา 92 (3) ที่จะลงโทษยุบพรรคการเมืองได้ คงเป็นความผิดตามมาตรา 124 หรือ 125 เท่านั้น ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม อาจเป็นความผิดฐานรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำความผิดเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือ

³⁶ ‘นิติกรรมอำพรางบริจาคไม่ถึงยุบพรรค’ - ‘ณรงค์เดช’ นิติฯ จุฬาฯ ชี้คดี ‘อนาคตใหม่’ กู้เงิน ‘ธนาธร’ (Voice online, 17 กุมภาพันธ์ 2563) <https://www.voicetv.co.th/read/_OSUtR0_V> สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2564.

³⁷ ‘แถลงการณ์คณะจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคอนาคตใหม่’ (เชิงอรรถ 33) 4.

³⁸ ประชาไท (เชิงอรรถ 32).

ราชการแผ่นดิน และฐานรับเงินเพื่อให้บุคคลใดได้รับแต่งตั้ง หรือเพราะเหตุที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งใดในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในหน่วยงานของรัฐ และฐานรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มา โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และความผิดที่เกี่ยวข้องกับการบริจาคอื่น ๆ ที่เป็นการให้ประโยชน์แก่พรรคการเมือง หากพิสูจน์ได้ว่าการให้กู้ยืมเงินแก่พรรคการเมืองดังกล่าวมีเจตนากระทำความผิดดังที่กล่าวมา ซึ่งต้องพิจารณาตามแต่ข้อเท็จจริง ซึ่งผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้ เนื่องจากมีจำนวนมาก

5.4 รูปแบบของหลักเกณฑ์ที่ควรกำหนดสำหรับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองของไทย

เบื้องต้นตามที่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การให้กู้ยืมเงิน แม้โดยสภาพแล้วไม่ใช่การบริจาคก็ตาม แต่ก็เป็เงินทุนของพรรคการเมืองเพื่อใช้ในการดำเนินการอย่างหนึ่ง การให้กู้ยืมเงินในจำนวนที่สูงก็สามารถมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้เช่นเดียวกับการบริจาค แม้ว่าการกู้ยืมเงินนั้นจะมีดอกเบี้ยที่เป็นปกติการค้าหรือไม่ก็ตาม ดังเช่นในต่างประเทศที่ศึกษาส่วนใหญ่ที่ต้องกำหนดมาตรการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้ เนื่องจากเป็นปัญหาทางด้านรายได้ที่สำคัญ ซึ่งอาจจะส่งผลให้เกิดการทุจริตหรือการมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองได้เช่นเดียวกับการบริจาค สำหรับประเทศไทยนั้น ใช้มาตรการควบคุมเงินของพรรคการเมืองที่มีทั้งการจำกัดวงเงินบริจาคและจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง รวมถึงมาตรการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐด้วย จึงกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองของไทยถูกควบคุมรายได้จากการจำกัดวงเงินบริจาค ซึ่งถือว่ามีมาตรการควบคุมเคร่งครัดมาก โดยหลักการแล้วพรรคการเมืองจึงไม่จำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากศาลในการดำเนินการ แต่หากกล่าวตามความจริงจากงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ก็พบว่าไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด พรรคการเมืองยังต้องการเงินบริจาคและความต้องการใช้เงินจำนวนมากศาลทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย ดังนั้น การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองสมควรได้รับการควบคุม โดยการกำหนดมาตรการในการควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการด้านความโปร่งใสดังเช่นในต่างประเทศ เพื่อควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองในกรณีที่ต้องการหลีกเลี่ยงการบริจาคและป้องกันอิทธิพลที่มีต่อพรรคการเมือง

หากดูรูปแบบความสัมพันธ์ของเงินบริจาคและเงินกู้ยืมจะพบว่า เมื่อกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้มีมาตรการจำกัดวงเงินบริจาคของพรรคการเมือง ความสัมพันธ์ของเงินกู้ยืมกับเงินบริจาค จะมีทั้งรูปแบบที่เงินกู้ยืมที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ตามแบบประเทศสหรัฐอเมริกา และรูปแบบที่เงินกู้ยืมที่แยกต่างหากจากการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามแบบประเทศฝรั่งเศส³⁹ ทั้งนี้ เนื่องด้วยว่า ประเทศฝรั่งเศสไม่มีนิยามของคำว่าบริจาคไว้และให้รวมถึงเงินกู้ยืม แต่ใช้วิธีการกำหนดเพดานขั้นสูงของเงินกู้ยืมแยกต่างหากในรัฐกฤษฎีกาเงินทั้งสองประเภทจึงมีรูปแบบที่แยกต่างหากจากกัน ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีการกำหนดนิยามคำว่าบริจาค โดยรวมถึงเงินกู้ยืมไว้ตั้งแต่ต้น ส่งผลให้เงินกู้ยืมจึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของเงินบริจาคตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนั้นวงเงินบริจาคจึงรวมเงินกู้ยืมอยู่ในนั้นด้วย ซึ่งหากพิจารณาการควบคุมเงินของพรรคการเมืองของประเทศไทย วัตถุประสงค์หลัก คือ ทำให้การเงินของพรรคการเมืองมีความโปร่งใส โดยเฉพาะเงินบริจาคซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ และตั้งแต่กฎหมายพรรคการเมือง ฉบับปี พ.ศ. 2550 จนถึงปี พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบัน วัตถุประสงค์สำคัญของผู้ร่าง

³⁹ ดู ญัตติวฒัน กอปกิจวรการ (เชิงอรธ 1) หัวข้อ 5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างเงินบริจาคและเงินกู้ยืมของพรรคการเมือง

กฎหมายกึ่งที่ที่จะจำกัดอิทธิพลของบุคคลหรือกลุ่มทุนที่มีต่อพรรคการเมืองผ่านทางทางการเงิน และต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง จึงใช้มาตรการจำกัดวงเงินบริจาคของพรรคการเมืองขึ้น โดยมีจำนวนไม่เกิน 10 ล้านบาท ต่อคนต่อปี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจำนวนที่สูงเพียงพอแล้ว หากเทียบกับสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส ที่อยู่ประมาณ 1,230,000 บาท และ 300,000 บาท ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นว่ามีความแตกต่างกันหลายเท่าตัว ดังนั้น หากต้องการที่จะควบคุมอิทธิพล และให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนจากของประชาชนอย่างแท้จริง เห็นว่าไม่ควรที่จะให้กู้ยืมเงินจากบุคคลหรือบริษัทที่บริจาคได้อีกเกินจำนวน 10 ล้านบาท แม้ว่าการกู้ยืมเงินจะมีหนี้ที่ต้องชำระคืน แต่โดยล้าพังสถานะความเป็นเจ้าหนี้ก็สามารถมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองได้ไม่มากนักน้อย ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า สมควรกำหนดเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างการบริจาคและการกู้ยืมเงินแบบเงินกู้ยืมที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เงินกู้ยืมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาค ซึ่งจะส่งผลให้เงินกู้ยืมอยู่ในวงเงินเดียวกับการบริจาคด้วยตราใบที่ที่ยังไม่มีการชำระคืน นอกจากเป็นการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินซึ่งมีภารกิจในการให้บริการทางการเงินอยู่แล้ว อีกทั้งควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองโดยเฉพาะ เพื่อให้การควบคุมการกู้ยืมเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงกำหนดมาตรการความโปร่งใสของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ โดยให้มีการบันทึกข้อมูลการกู้ยืมเงิน การรายงานการกู้ยืมเงิน การเปิดเผยการกู้ยืมเงิน การกำหนดโทษ และการเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานตามความเหมาะสมดังแนวทางของต่างประเทศ

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ไว้นั้น ทำให้เกิดความเห็น การตีความ และการบังคับใช้ที่ไม่คล้ายกัน อีกทั้งการกู้ยืมเงินยังส่งผลให้เกิดการยุบพรรคการเมืองจากคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญเร่งด่วน จากการศึกษามาตรการควบคุมการกู้ยืมเงินของต่างประเทศ พบว่า ประเทศที่ศึกษาส่วนใหญ่ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศฝรั่งเศส มีหลักเกณฑ์ในการ ควบคุมการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง อีกทั้ง ในแต่ละมาตรการยังมีรายละเอียดค่อนข้างชัดเจนและรัดกุม มีเพียง ประเทศเยอรมนีเท่านั้นที่ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้อย่างชัดเจนซึ่งคล้ายกับประเทศไทยปัจจุบัน

สำหรับรูปแบบความสัมพันธ์ของเงินบริจาคและเงินกู้ยืมแบ่งได้เป็นสองประเภท ได้แก่ เงินกู้ยืมที่ถือว่าเป็น ส่วนหนึ่งของการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ตามแบบประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้มาตรการจำกัดวงเงินบริจาคดังเช่น ของไทย และรูปแบบที่เงินกู้ยืมที่แยกต่างหากจากการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตามแบบสหราชอาณาจักรและ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสหราชอาณาจักรไม่ได้ใช้มาตรการจำกัดวงเงินบริจาค ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสใช้มาตรการจำกัด วงเงินบริจาค ดังเช่นสหรัฐอเมริกาและไทย แตกต่างจากประเทศเยอรมนีที่ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ชัดเจน แต่จาก การศึกษาก็พบว่าแม้กฎหมายเยอรมนีจะไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ ตามข้อเท็จจริงแล้วพรรคการเมืองก็สามารถกู้ยืม เงินได้ ซึ่งก็มีความคล้ายกับของไทยปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยจากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษา รวมถึงข้อเท็จจริงที่ในอดีตพรรค การเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน พรรคการเมืองไทยก็สามารถกู้ยืมเงินได้ แต่การให้กู้ยืมเงินต้องไม่เป็นการให้ประโยชน์ อื่นใดแก่พรรคการเมือง ซึ่งจะถือว่าเป็นการบริจาค ต้องห้ามเกินวงเงิน 10 ล้านบาทต่อปี แต่แม้หากจะเป็นการให้

ประโยชน์อื่นใดเกินกว่า 10 ล้านบาท ซึ่งถือว่าเป็นความผิดเกี่ยวกับการบริจาคนั้น ก็ควรจะมีความคิดเฉพาะในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริจาคนั้น นอกจากมีเจตนากระทำความผิดร้ายแรงอื่น ๆ ที่มีโทษถึงยุบพรรค อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การให้กู้ยืมเงินในจำนวนที่สูงสามารถมีอิทธิพลต่อพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้เช่นเดียวกับการบริจาค แม้ว่า การกู้ยืมเงินนั้นจะมีดอกเบี้ยที่เป็นปกติการค้าหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันอิทธิพลของบุคคลที่จะมีต่อพรรคการเมืองได้จากการกู้ยืมเงินในจำนวนมาก การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงสมควรได้รับการควบคุม โดยไม่ควรจะให้กู้ยืมเงินจากบุคคลหรือบริษัทที่บริจาคได้อีกเกินจำนวน 10 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงแล้ว ผู้เขียนจึงเสนอแนะให้กำหนดมาตรการควบคุมการกู้ยืมเงินโดยใช้ความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เงินกู้ยืมถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า การบริจาค ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ให้หมายความรวมถึง การให้กู้ยืมเงินแก่พรรคการเมืองเท่าที่ยังไม่ชำระคืน ยกเว้นเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือองค์กรที่ให้บริการเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินที่เป็นไปตามปกติการค้าตามเงื่อนไขที่กำหนดด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การควบคุมการกู้ยืมเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงกำหนดมาตรการความโปร่งใสของการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้ โดยให้มีการบันทึกข้อมูลการกู้ยืมเงิน การรายงานการกู้ยืมเงิน การเปิดเผยการกู้ยืมเงิน การกำหนดโทษ และการเก็บรักษาเอกสารและหลักฐานตามความเหมาะสม ดังเช่นในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายมาควบคุมการเงินดังกล่าวเท่านั้น การบังคับใช้กฎหมายจากผู้ที่มีหน้าที่มีส่วนช่วยอย่างมาก เพราะฉะนั้น ควรมีการรณรงค์ให้ความรู้ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ดีให้กับประชาชน และสนับสนุนการบริจาคนั้นให้แก่พรรคการเมืองโดยประชาชนทั่วไปมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองมีฐานสนับสนุนจากประชาชน ทำให้พรรคการเมืองพึ่งพาเงินบริจาคหรือเงินกู้ยืมจากนายทุนและกลุ่มธุรกิจน้อยลงอันจะช่วยลดอิทธิพลต่อพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งและเป็นสถาบันการเมืองได้อย่างแท้จริง อีกทั้ง รณรงค์ปลูกฝังจิตสำนึกทางการเมืองที่ดีให้กับทุกองคาพยพในสังคมประชาธิปไตยการเมือง ซึ่งจะช่วยให้มาตรการทุกมาตรการประสบผลสำเร็จได้

บรรณานุกรม

หนังสือ

ภาษาไทย

วิชญ์ วรวิญญู และคณะ, *แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรค* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน* (สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2555).

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

ณัฐวิวัฒน์ กอปกิจวรการ, 'มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเงินของพรรคการเมือง: ศึกษาในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2565).

วันรัฐ งามนิยม, 'สถานะทางกฎหมายของพรรคการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในทางผู้แทน: ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2559).

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

ภาษาไทย

- 'คำชี้แจงข้อกล่าวหาของพรรคอนาคตใหม่ต่อศาลรัฐธรรมนูญที่ 37/2562' <http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20200228165606.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2563.
- 'คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2563' <https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/article_20200228165606.pdf> สืบค้นเมื่อ 6 พฤษภาคม 2563.
- 'แถลงการณ์คณะจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในคดียุบพรรคอนาคตใหม่' <https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:166887> สืบค้นเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2564.

ภาษาต่างประเทศ

House of Common Library, Loans to political parties 2017 <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03960/SN03960.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มิถุนายน 2564.

Magnus Ohman, 'Getting the Political Finance System Right' in Elin Falguera Samuel Jones and Magnus Ohman (eds) *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance* (pdf, International Foundation for Electoral Systems 2013) <<https://www>>

.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf> สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2564.

Magnus Ohman and Hani Zainulbhai, 'Political Finance Regulation: The Global Experience' (pdf, International Foundation for Electoral Systems, 2013) <https://www.ifes.org/sites/default/files/political_finance_regulation_the_global_experience_0.pdf> สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2564.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ

ภาษาไทย

- “นิติกรรมอำพรางบริจาคไม่ถึงยุบพรรค” - 'ณรงค์เดช' นิติฯ จุฬาฯ ชี้คดี 'อนาคตใหม่' กู้เงิน 'ธนชาต' (Voice online, 17 กุมภาพันธ์ 2563) <https://www.voicetv.co.th/read/_OSUtR0_V> สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2564.
- ‘การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดรายการบัญชีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง’ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 24 กันยายน 2563) <https://www.ect.go.th/ect_th/news_page.php?nid=8317&filename=> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ‘ผมจึงเห็นว่าคำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ไม่ถูกต้องในทางกฎหมาย’ (ประชาไทย, 17 มีนาคม 2563) <<https://prachatai.com/journal/2020/03/86808>> สืบค้นเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2564.

ภาษาต่างประเทศ

- ‘Guidance on reporting donations and loans in Great Britain’ (The Election Commission) <<https://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/political-party/guidance-reporting-donations-and-loans-great-britain>> สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2564.
- ‘Guides’ (Federal Election Commission) <<https://www.fec.gov/help-candidates-and-committees/guides/>> สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2564.