

การยุบพรรคการเมือง : กรณีศึกษาการกู้ยืมเงินของพรรคการเมือง**DISSOLUTION OF POLITICAL PARTIES:****CASE STUDY OF BORROWING MONEY OF POLITICAL PARTIES**

ญาณวัฒน์ พลอยเทศ *

Yannawat Ploytes

(Received: August 20, 2021; Revised: September 9, 2021; Accepted: September 9, 2021)

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้ มีที่มาจากกรณีศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง สาเหตุจากการที่หัวหน้าพรรคการเมืองให้เงินกู้กับพรรคการเมืองของตนเอง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา หลักการแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองและกฎหมายพรรคการเมืองของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่น เป็นงานวิจัยเอกสาร ศึกษาจากกฎหมายของต่างประเทศและจากการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน ซึ่ง ประเด็นมีดังนี้ ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทนิติบุคคลของพรรคการเมือง ประเด็นที่ 2 ปัญหา คำวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับหลักหลักนิติรัฐและการตีความและประเด็นที่ 3 ปัญหาการยุบพรรค การเมืองจากกรณีการกู้เงินไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายและหลักการของกฎหมายต่างประเทศ

ผลการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ พบว่า ประเด็นที่ 1 พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติ บุคคลตามกฎหมายมหาชน แม้โดยหลักกฎหมายมหาชนพรรคการเมืองอาจไม่ได้มีอำนาจตาม กฎหมายหรือมีบทบาทในการบริการสาธารณะ แต่พรรคการเมืองก็มีบทบาทในการให้ความรู้กับ ประชาชนในระบบประชาธิปไตยสอดคล้องกับหลักการของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนีที่ พิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นนิติบุคคลมหาชนแบบพิเศษ ในประเด็นที่ 2 พบว่าคำ วินิจฉัยยุบพรรคการเมืองไม่เป็นไปตามหลักการของหลักนิติรัฐ เหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองมิได้มี บทบัญญัติในกฎหมายแต่เกิดจากการตีความเพื่อให้เชื่อมโยงถึงเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองเป็นการ ตีความที่มีลักษณะไม่ยึดโยงกับเจตจำนงที่แท้จริงใน ประเด็นที่ 3 สุดท้ายพบว่าบทบัญญัติที่ศาล นำมาใช้ในการยุบพรรคการเมืองมีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด หากเป็นเหตุแห่งการยุบ พรรคการเมืองไม่ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายต่างประเทศ

คำสำคัญ : หลักนิติรัฐ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การยุบพรรคการเมือง

* คณบดีคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก

Abstract

Articles of this research have been the case with the Constitutional Court to disband the ruling party due to the political leader of the political party of the loan, aims to study the concepts and theories of political parties and political party laws of Germany and the law pertaining to political parties of Japan. Research was Documentary Research which study of foreign laws and interviews. Public legal scholars whose issues are as follows: Issue 1 Problems with the type of juristic person of political parties, Issue 2, the problem of rulings inconsistent with the rule of law and interpretation, and Issue 3, the problem of dissolution of political parties in the case of borrowing money that is inconsistent with the provisions of the law and principles of foreign law.

Research results, documents and interviews in all three issues, 1) it was found that political parties were legal entities under public law. While under public law, political parties may not have legal powers or play a role in the public service, but they play a role in educating people in a democratic system, in line with the principles of the Federal Constitutional Court of Germany considering the existence of a political party. public participation It is a special public juristic person. 2) It was found that the decision to dissolve a political party was not in accordance with the principles of the rule of law. The cause of the dissolution of a political party does not contain a provision in the law, but arises from interpretation in order to Linking to the cause of the dissolution of a political party is an interpretation that is not tied to the true will. 3) In the last point It was found that the provisions that the court used to dissolve a political party had no intention of punishing the offender, not the cause of the dissolution of a political party. This is not in accordance with the intent and inconsistent with foreign law principles

Keywords: Rule of law, Juristic person under public law, Dissolution of political parties

บทนำ : ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากกรณีที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมือง(พรรคอนาคตใหม่)เหตุผลว่า หัวหน้าพรรคการเมืองให้เงินกู้จำนวนมากกับพรรคการเมืองของตนเองซึ่งมีพฤติการณ์ส่อไปในทางที่

จะใช้สิทธิพลทางการเงินเพื่อครอบงำและนำไปสู่การใช้อำนาจในทางการเมือง โดยอาศัยพรรคการเมืองที่ตนให้กู้ ประกอบกับ รายได้ของพรรคการเมืองไม่เป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ. ศ. 2560 มาตรา 62¹ เมื่อเงินกู้ไม่ปรากฏเป็นรายได้ตามกฎหมายย่อมถือว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการ “บริจาค” หรือ “ประโยชน์อื่นใด” ตามความในมาตรา 72 จึงถือเป็นแหล่งรายได้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ เป็นการช่วยเหลือพรรคการเมืองเป็นกรณีพิเศษไม่เป็นไปตามปกติทางการค้าตามปกติวิสัยของการให้กู้ยืมเงินถือเป็นการรับบริจาคเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อปีต้องห้ามตามมาตรา 66 วรรคสองและคณะกรรมการบริหารพรรคควรจรรู้ว่าเป็นหนี้บุคคลใดจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดการครอบงำหรือชี้้นำโดยบุคคลที่เป็นเจ้าหนี้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายและเป็นการได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ. ศ. 2560 มาตรา 72 กรณีจึงมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 72 อันเป็นเหตุให้สั่งยุบพรรคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ. ศ. 2560 มาตรา 92 วรรคสองประกอบมาตรา 92 วรรคหนึ่ง (3)²

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายได้ตั้งนี้ ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับประเภท นิติบุคคลของพรรคการเมือง ประเด็นที่ 2 ปัญหาคำวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับหลักหลักนิติรัฐและการตีความ ประเด็นที่ 3 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองจากกรณีพรรคการเมืองกู้เงินไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายและหลักการของกฎหมายต่างประเทศ

งานวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1 หลักกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่ใช้กับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจและหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ส่วนนิติบุคคลเอกชนอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งนิติบุคคลทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกัน โดยแตกต่างในด้านการจัดตั้งและการยุบเลิก แตกต่างในด้านฐานะของนิติบุคคลและแตกต่างในด้านอำนาจพิเศษบางประการที่สำคัญกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อสาธารณะประโยชน์ หมายความว่า เป็นกฎหมายที่มี

¹ มาตรา 62 พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้(1) เงินทุนประเดิมตามมาตรา 9 วรรคสอง(2) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ(3) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง(4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง(5) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค(๖) เงินอุดหนุนจากกองทุน(7) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง

² มาตรา 92 เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น(3) กระทำการฝ่าฝืนมาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 28 มาตรา 30 มาตรา 36 มาตรา 44 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 72 หรือมาตรา 74

วัตถุประสงค์เพื่อการบริหารงานและเป็นกฎหมายที่มีความไม่เสมอภาค นิติสัมพันธ์ทางกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความไม่เสมอภาคซึ่งต่างกับกฎหมายเอกชนที่ตั้งขึ้นบนพื้นฐานของความเสมอภาคระหว่างเอกชนด้วยกัน กฎหมายมหาชนมีลักษณะบังคับเพราะวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะของสังคมโดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินการให้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ (กิจบัติ ชินเบญจกุล, 2564) หลักเกณฑ์การพิจารณาว่า กฎหมายใดเป็นกฎหมายมหาชนมีดังนี้ 1) พิจารณาว่ากฎหมายนั้นกล่าวถึงกิจการของใคร ถ้าเป็นกิจการของรัฐคือเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนรวมก็เป็นกฎหมายมหาชนและ2) พิจารณาว่ากฎหมายนั้นให้ใครเป็นประธานแห่งสิทธิ หรือ เป็นผู้ทรงอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง ถ้าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ทรงอำนาจก็เป็นกฎหมายมหาชนพิจารณาว่ากฎหมายนั้นเคร่งครัดหรือไม่ ถ้าเคร่งครัดทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ก็เป็นกฎหมายมหาชน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2560)

2. หลักการที่สำคัญในกฎหมายมหาชน

2.1 หลักนิติรัฐ (Legal state / Due process law) ศาสตราจารย์ โรเบิร์ต ฟอน โมห์ล (Robert von Mohl) อธิบายว่า การดำรงอยู่ของรัฐควรขึ้นอยู่กับเหตุผลมีความสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคและบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่า กฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หลักนิติรัฐ มีหลักการย่อยเช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กร (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) หลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หลักความชัดเจนของกฎหมาย หลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นต้น

2.2 หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey) ให้ความหมายว่า จะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา บุคคลทุกคนยอมเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติ*

3. หลักกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ของเอกชนกับเอกชน ประกอบด้วยหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) หลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนา (Autonomy of Will) หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา (Freedom of Contract) เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายเอกชนซึ่งถือว่าเจตนาของบุคคลมีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นอิสระ (ศันนกรณ โสทธิพันธุ์, 2564)

4. ความสำคัญการตีความกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตีความไว้ว่าการตีความกฎหมายมีลักษณะของวิธีการคิดที่ไม่ใช่เป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้ใช้กฎหมายได้วิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบโดยไร้ซึ่งข้อบกพร่องและได้

* A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution (อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐ นิติราษฎร์ (Online:www.enlightened-jurists.com สืบค้น มิถุนายน ๒๕๖๔)

คำตอบที่ถูกต้องที่สุดหรือได้คำตอบที่ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายทั้งหลายไม่อาจโต้แย้งได้ หากแต่การตีความกฎหมายมีลักษณะขอวิธีคิดที่เป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้เหตุผลและการโต้แย้งเหตุผล (มานิตย์ วงศ์เสรี, 2560) โดยหลักการตีความมีดังนี้

(1) หลักการของศาลรัฐธรรมนูญในการตีความ (นพตล เสงเจริญ, 2564) เช่น หลักคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุด หลักการตีความตามประเพณีการปกครอง หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ (Golden Rule) เป็นหลักการที่สะท้อนให้เห็นถึงการอาศัยหลักความยุติธรรมเป็นหลักสำคัญ โดยมีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงความขัดแย้งกันเอง (Inconsistency) การขาดเหตุผล (Absurdity) การขัดต่อศีลธรรมอันดี (Repugnance)

(2) หลักการตีความรัฐธรรมนูญตามระบบกฎหมายเยอรมนี ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้อธิบายเป้าหมายและนิติวิธีของการตีความกฎหมายไว้โดยมีทฤษฎีอัตวิสัยเป็นทฤษฎีการตีความกฎหมายโดยยึดถือเอาสิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์หรือต้องการเป็นสำคัญโดยพิจารณาค้นหาจากมูลเหตุที่เกี่ยวข้องกับประวัติการร่างกฎหมาย

5. กฎหมายพรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปรากฏในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law For The Federal Republic of Germany 1949) * บัญญัติว่าการก่อตั้งพรรคการเมืองต้องเกิดจากเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนสามารถดำเนินการจัดตั้งขึ้นได้อย่างอิสระภายใต้หลักเสรีภาพภายในองค์กรของตนตามครรลอง ในระบอบประชาธิปไตย แต่มีหลักการสำคัญคือต้องเปิดเผยทรัพย์สินแหล่งที่มาทางการเงิน และการใช้เงินของพรรคการเมืองต่อสาธารณะและต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยหรือเป็นภัยต่อการดำรงอยู่ของประเทศหากมีการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional)

ความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมืองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จัดเป็น “นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน” เพราะมีรูปแบบการจัดตั้งเป็นแบบสมาคมแม้พรรคการเมืองจะถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายพรรคการเมืองซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานก็ตาม แต่มีข้อโต้แย้งว่า ** พรรคการเมืองแม้ในขณะที่ถูกจัดตั้งจะมีสถานะตามกฎหมายเอกชนและมีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายพื้นฐานให้สถานะตามรัฐธรรมนูญแก่พรรคการเมือง พรรคการเมืองจึงมีส่วนร่วมในการก่อตัวของเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สามารถจัดตั้งได้

* Basic Law for the Federal Republic of Germany 1949, Article 21 (1). Political parties shall participate in the formation of the political will of the people. They may be freely established. Their internal organisation must conform to democratic principles. They must publicly account for their assets and for the sources and use of their funds

** Wissenschaftliche Dienst Deutscher Bundestag Sachstand, Fragen zur Rechtspersönlichkeit und Strukturansforderungen für politische Parteien P 2-3

อย่างอิสระ องค์กรภายในต้องเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้จึงมีบทบาทโดดเด่นในด้านประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยที่ได้รับความนิยมในประเทศเยอรมนี ในการตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐได้บรรยายถึงพรรคการเมืองว่าเป็น “องค์ประกอบเชิงบูรณาการของโครงสร้างรัฐธรรมนูญและชีวิตทางการเมืองที่จัดตามรัฐธรรมนูญ”³ ประกอบกับบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรปได้ให้การยอมรับว่า พรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน โดยเหตุผลว่า เมื่อสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกจากเจตจำนงของประชาชนแล้วย่อมมีอำนาจในการบริหารประเทศ และใช้อำนาจรัฐเพื่อการบริหารงานซึ่งหากจะพิจารณาว่าเป็นหลักกฎหมายเอกชนก็อาจจะไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะพรรคการเมืองย่อมจะได้รับอำนาจในภายหลังที่มี การเลือกตั้ง ย่อมมีอำนาจในการบริหารประเทศ สถานะของพรรคการเมืองตามกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมัน จึงเป็นที่ยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายมหาชนแบบพิเศษ⁴

การควบคุมทางการเงินตามกฎหมายเช่น การส่งรายงานด้านการเงิน(บัญชี)ประจำปี รายการที่ต้องปรากฏในรายงานด้านการเงิน(บัญชี)ประกอบด้วย รายรับ รายจ่าย สินทรัพย์ หนี้ที่ต้องชำระ รายรับเช่น ค่าสมาชิก ผลประโยชน์ทางการเงินในการนำเงินไปลงทุน การรับบริจาคจากบุคคลธรรมดาและจากนิติบุคคล ต้องมีรายงานสรุปเพื่อกำหนดจำนวนเงินบริจาคทั้งปีสำหรับผู้บริจาค⁵ รายจ่าย สินทรัพย์ รายการหนี้ หรือหนี้สิน สรุปรายงานด้านการเงิน(บัญชี)ที่สำคัญ และการตรวจสอบ

รายได้ของพรรคการเมืองตามกฎหมาย⁶ เช่น เงินสนับสนุนตามกฎหมายที่รัฐให้ความช่วยเหลือซึ่งมีหลักการพิจารณาจากผลรวมของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน (Bundestag) และ สมาชิกรัฐสภา (Landtag)⁷ หรือพิจารณาจากคะแนนที่ได้รับเลือกตั้งโดยถูกต้องตามกฎหมาย รายได้จากการแสวงหาของพรรคการเมือง เช่น รายได้จากเงินสมทบ รายได้จากเงินที่ได้รับในการจัดกิจกรรมทางการเมือง รายได้จากเงินที่รับบริจาคจากบุคคลธรรมดาและจากนิติบุคคล รายได้ จากการรับบริจาคตามกฎหมาย เช่น การรับบริจาคเงินโดยทั่วไป⁸ แต่การบริจาคมีข้อจำกัด การฝ่าฝืนมีบท

³ Online:(<https://www.bundeswahlleiter.de/en/parteien.html> สืบค้น กรกฎาคม 2564)

⁴Online:(<https://www.expatrio.com/living-germany/facts-about-germany/german-political-system> สืบค้น กรกฎาคม 2564)

⁵ Law on Political Parties 1967 Section 24 Accountability Report

⁶ Law on Political Parties 1967 Section 26 Concept of Income

⁷Law on Political Parties 1967 section 18 Principles and scope of state funding (1) (2)(3)(4)(5)

⁸ Law on Political Parties 1967 Section 25(1)(2)(3)

กำหนดโทษปรับและอาจถูกตัดสิทธิส่วนการบริจาคที่ไม่ได้เผยจะถูกปรับจำนวนสองเท่าของจำนวนเงินที่ไม่ได้เผยแพร่⁹

การยุบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี พิจารณาจากเป้าหมายของพรรคการเมือง 2 ประการ คือ ประการที่ 1 เป้าหมายของพรรคการเมืองมีความมุ่งหมายเพื่อขัดขวาง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และประการที่ 2 เป้าหมายของพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นภัยต่อการดำรงคงอยู่ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐมีแนวทางการยุบพรรคการเมืองในเรื่องของความมั่นคงในหลักการประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญ โดยไม่มีบทบัญญัติในการยุบพรรคการเมือง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงินซึ่งถือเป็นปัญหาทางเทคนิค และก็ได้เป็นเหตุผลหรือปัจจัยสำคัญของการยุบพรรคการเมืองหรือแม้แต่การดำเนินคดีอาญา ก็ได้เป็นผลให้การกระทำนั้นนำไปสู่การยุบพรรคการเมืองและ 3) ในความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองก็ไม่ถือเป็นเหตุที่นำมาใช้ในการยุบพรรคการเมืองเช่นกัน

6. กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่น พรรคการเมืองจัดตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 21¹⁰ พรรคการเมืองถือเป็นสมาคมเป็นประเภทหนึ่ง โดยมีเจตนาที่จะมีอิทธิพลทางการเมือง พรรคการเมือง จึงจัดเป็นองค์กรทางการเมืองที่จัดขึ้นโดยบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกันมีสถานะทางกฎหมายเป็นสมาคมจัดเป็นกฎหมายเอกชน¹¹

สถานะนิติบุคคลของพรรคการเมืองเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนเนื่องจาก "พรรคการเมือง" มีรูปแบบที่ไม่แตกต่างจากสมาคมโดยทั่วไป โดยที่ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองจำนวน 2 ฉบับเรียกว่ากฎหมายควบคุมทางการเงินของพรรคการเมือง (Political Funds Control Act 1952) และกฎหมายสนับสนุนการเงินกับพรรคการเมือง (Political Party Subsidy Act. 1994)

กฎหมายควบคุมทางการเงินของพรรคการเมือง มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้พรรคการเมืองชี้แจงสถานะทางการเงินโดยต้องดำเนินการอย่างเหมาะสม ให้พรรคการเมือง ต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบและต้องเปิดกว้างและสามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส ยุติธรรม ในการบริหารเงินของ

⁹ Ibid, section 31 c Illegally obtained or unpublished donations

¹⁰ Constitution Of Japan 1947 Article 21 [Communicative Rights] (1) Freedom of assembly and association as well as speech, press, and all other forms of expression are guaranteed. (2) No censorship shall be maintained, nor shall the secrecy of any means of communication be violated.

¹¹ Shigenori Matsui, "The Constitution of Japan," Second Edition, p. 145 เผยแพร่โดย Yuhikaku 2002) ระบุไว้ดังนี้ "รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นไม่ได้ระบุอะไรเกี่ยวกับพรรคการเมืองดังนั้นภายใต้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นพรรคการเมืองจึงมีสถานะเป็น" สมาคม "ตามเสรีภาพในการรวมตัวตามมาตรา 21"

พรรคการเมืองเพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความหวาดระแวงต่อการบริหารงานพรรคการเมือง ซึ่งหากฝืนจะมีบทลงโทษ¹²

กฎหมายสนับสนุนการเงินพรรคการเมือง วัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนพรรคให้มีการจัดกิจกรรมทางการเมืองสามารถขอรับเงินสนับสนุนได้ตามที่กฎหมายกำหนด จำนวนเงินอุดหนุนพรรคการเมืองคิดคำนวณจากจำนวนประชากรที่มาจากผลการสำรวจสำมะโนประชากรที่เผยแพร่อย่างเป็นทางการ

การกักเงินของพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองมิได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกักเงินซึ่งมีกรณีศึกษาที่น่าสนใจในดังนี้

กรณีนายไดชิโร ยามากิwa (Daishiro Yamagiwa)¹³สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Liberal Democratic Party) ซึ่งเป็นผู้ให้พรรคการเมืองของตนเองกักเงินจำนวน 48 ล้านเยนปรากฏในเอกสารการเปิดเผยทรัพย์สิน เมื่อพ้นจากตำแหน่งคณะรัฐมนตรี

กรณีที่ 3 นายโยชิมิ วาตานาเบ (Yoshimi Watanabe)ตัวแทนพรรคการเมืองกักเงินจำนวน 800 ล้านเยนจากเจ้าของธุรกิจที่ไม่เปิดเผยโดยไม่ต้องชำระดอกเบี้ยและไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันการกักเงินในเวลาต่อมาเกิดการแถลงข่าวการลาออกและกล่าวว่าได้ใช้จ่ายเงินไปกับการเลือกตั้งให้กับพรรคและการขยายพรรค กรณีดังกล่าวย่อมต้องถือได้ว่าการนำเงินไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งแต่กลับไม่ได้รับระบุไว้ในรายงานรายรับรายจ่ายถือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการเลือกตั้ง¹⁴ จากกรณีการกักเงินของพรรคการเมืองหรือการให้พรรคการเมืองกักเงิน ย่อมสามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมทางการเงินของพรรคการเมืองที่กำหนดไว้ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองประกอบด้วยกฎหมายการเลือกตั้ง ฯ กฎหมายควบคุมเงินทุนทางการเมืองและกฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง กรณีการกักเงินของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละระดับเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยต้องแจ้งค่าใช้จ่าย รายได้ต่อ คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง ที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งและการจัดการกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งถือเป็นหน้าที่ของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดไว้สำหรับผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละระดับปฏิบัติหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติถือเป็นความผิดตามกฎหมาย แต่มิได้มีประเด็นอันจะนำไปสู่การยุบพรรคการเมือง นอกจากนี้เมื่อพิจารณากฎหมายที่กำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีสำหรับเงินทุนพรรคการเมืองโดยแจ้งสถานะของดุลการชำระเงินที่เกี่ยวข้องต้องนำเงินที่ได้รับการอุดหนุนมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่ากรณีรายจ่ายจากเงินช่วยเหลือของพรรคการเมืองเป็นทุนสำรองของเงินช่วยเหลือ

¹² Political Funds Control Act 1952 Article 25 (2)

¹³ หนังสือพิมพ์ อาซาฮี ซิมบุนของประเทศญี่ปุ่น, การกักเงินของพรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น, (Online: www.asahi.com/articles/ASG5C02PZG5BUTIL01D.html) สืบค้น พฤษภาคม ๒๕๖๔

¹⁴ เอกสารรายงานบัญชีทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง, (Online : www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_shitsumon.nsf) สภาผู้แทนราษฎรประเทศญี่ปุ่น สืบค้น พฤษภาคม ๒๕๖๔

พรรคการเมืองตามวัตถุประสงค์ แต่ไม่รวมการชำระคืนเงินกู้ยืม¹⁵ แสดงให้เห็นว่าการกู้ยืมเงินย่อมกระทำได้ หากจะเป็นความผิดก็เป็นเพียงการไม่แจ้งแหล่งที่มาของการกู้เงินเท่านั้น

7. กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทย สถานะนิติบุคคลของพรรคการเมืองตามกฎหมายจากความคิดเห็นของนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชนดังนี้¹⁶

ประการที่ 1 พิจารณาจากกฎหมายที่จัดตั้งนิติบุคคลซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถใช้อำนาจมหาชนหรือใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่มีอำนาจเหนือหรืออำนาจฝ่ายเดียวแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลับมีเนื้อหาเป็นการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพียงเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน กับพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ที่ควบคุมการดำเนินการของบริษัทมหาชน พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดไม่ได้ให้อำนาจมหาชนหรืออำนาจรัฐแก่บริษัทมหาชนแต่อย่างใด

ประการที่ 2 พิจารณาจากอำนาจของพรรคการเมืองว่าเมื่อพิจารณาถึงหลักการทั่วไปของการจัดตั้งพรรคการเมืองก็จะพบว่า พรรคการเมืองทั้งหลายไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนโดยตรง หากแต่ทำหน้าที่เพียงรวบรวมและก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน เพื่อให้มีโอกาสในการเข้าไปใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจมหาชนต่อไปเท่านั้น

ประการที่ 3 พิจารณาจากกิจกรรมที่นิติบุคคลว่า องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะเป็นนิติบุคคลที่ใช้อำนาจมหาชนได้นั้นจะต้องเข้าองค์ประกอบครบถ้วนทั้งสามประการ พรรคการเมืองไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หากแต่เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่เสนอนโยบายและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพื่อแสวงหาโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งเท่านั้น และเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ผู้ได้รับการเลือกตั้งจึงจะมีโอกาสเข้าไปใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอีกทอดหนึ่ง

ประการที่ 4 พิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศอธิบายว่ากฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น พรรคการเมืองต่างมีสถานะเป็นเพียงนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยเห็นว่า แม้พรรคการเมืองจะเป็นองค์กรที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งถือเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การ

¹⁵ Political Party Subsidy Law 1994, Article 14 The same shall apply hereinafter (repayment of borrowings and lending of loans) (Excluding attachments)), which includes the payment of branch political party grants and does not include expenditures from branch political party grants.

¹⁶ ข้อโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (Online: <https://www.naewna.com/politic/474963> สืบค้น มีนาคม ๒๕๖๔)

เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว พรรคการเมืองไม่อาจมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้ สาเหตุเพราะพรรคการเมือง มิได้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริการสาธารณะ และมีได้มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงกิจกรรมของพรรคการเมืองก็ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมหาชนแต่ประการใด¹⁷

ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ กล่าวว่า¹⁸ พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลเอกชน การตั้งพรรคการเมืองเกิดขึ้นโดยใจสมัครเหมือนการตั้งบริษัทต่างจากหน่วยงานรัฐที่มีกฎหมายจัดการเกิดขององค์กรมีความมุ่งหมายของตัวเอกชนแต่ละคนมารวมกันเป็นนิติบุคคลเอกชน ถึงแม้ว่ากฎหมายพรรคการเมืองจะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม ถือเป็นคนละเรื่องกับสถานะของพรรคการเมืองแต่พรรคการเมืองต่างจากนิติบุคคลเอกชนอื่น ในประการสำคัญที่มีได้แสวงหากำไรหรือทำการกุศลแต่เพื่อมุ่งเข้าไปได้มาซึ่งอำนาจรัฐ มุ่งเพื่อผลักดันอุดมการณ์ทางการเมืองให้ปรากฏเป็นรูปธรรมจึงเป็นนิติบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อช่วงชิงอำนาจของรัฐ เข้าไปใช้อำนาจของรัฐในบางส่วน และด้วยเหตุนี้จึงต้องมีกฎหมายกำหนดแต่หาใช่นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนไม่

การควบคุมทางการเงินตามกฎหมายปรากฏอยู่ใน หมวด 4 การเงินและการบัญชีของ พรรคการเมืองเช่น การจัดให้มีคณะกรรมการบริหารด้านการเงิน การจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่าย โดยระงับการปิดบัญชีและการตรวจสอบเสนองบการเงินต่อนายทะเบียนและประกาศให้ประชาชนทราบ รายได้ของพรรคการเมือง ตามกฎหมายปรากฏตามมาตรา 62 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560โดยกฎหมายบังคับว่า รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดนอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้ รายได้พรรคการเมืองประกอบด้วยเงินทุนประเดิม เงินอุดหนุนจากกองทุน รายได้จากแสวงหาของพรรคการเมือง เช่น เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง¹⁹เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุน ดอกผลรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง รายได้จากการรับบริจาคภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย การบริจาคเงินหรือบริจาคทรัพย์สิน หรือมีการกระทำอย่างใดอันถือประโยชน์ที่พรรคการเมืองได้รับที่สามารถตีราคาเป็นจำนวนเงินได้ แต่การรับบริจาคกฎหมายต้องมีการกำหนดขอบเขตของการรับบริจาคไว้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการครอบงำการบริหารงานภายในพรรค

¹⁷ สัมภาษณ์ รศ.ดร.ต่อพงษ์ กิตติยานพงศ์, รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๔

¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ . บทสัมภาษณ์ จากเว็บไซต์ ประชาไท หัวข้อ “คำวินิจฉัยยุบพรรคอนาคตใหม่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๓ (Online: <https://prachatai.com/journal> สืบค้น พฤษภาคม ๒๕๖๔)

¹⁹ ระเบียบข้อบังคับคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๖๓ ข้อ ๓๒ – ๓๖

การเมือง มูลค่าของการบริจาคไม่เกิน 10 ล้านบาท²⁰ ต่อปีถือเป็น“ข้อจำกัดเด็ดขาด”ที่จะรับบริจาคเกินจำนวนที่กำหนดไว้ไม่ได้โดยเจตนาของกฎหมายก็เพื่อมิให้เกิดการครอบงำการบริหารงานของพรรคการเมือง

วัตถุประสงค์งานวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมือง
- 2) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมาย พรรคการเมืองของประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางการเงินและการยุบพรรคการเมือง
- 3) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research)เป็นการวิจัยจากเอกสาร(Documentary Research)เกี่ยวกับหลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับพรรคการเมืองของต่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่นเพื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทยโดยนำข้อมูลมาดำเนินการวิเคราะห์สังเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ประกอบด้วย และสัมภาษณ์นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน

ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับสถานะของพรรคการเมือง
- 2) ศึกษากฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทยในการควบคุมทางการเงินสำหรับพรรคการเมืองและการยุบพรรคการเมือง

ผลการวิจัย

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทนิติบุคคลของพรรคการเมืองพรรคการเมืองหมายถึงการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยเป็น การรวมตัวของคนและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เหตุผลสำคัญเพราะพรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองซึ่งถือเป็นกฎหมายมหาชน โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นมีอำนาจในการตรวจสอบ กำกับควบคุมการทำงานของพรรคการเมืองและเมื่อพิจารณาในด้านเนื้อหาตามกฎหมายมหาชน แม้พรรคการเมืองมิได้ มีบทบาทอำนาจและหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ

²⁰ เรื่องเดิม, มาตรา ๖๖ และ ระเบียบข้อบังคับคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.๒๕๖๓ ข้อ ๔๘

หรือเป็นหน่วยงานที่รัฐมอบอำนาจให้ ดำเนินตามหลักการของกฎหมายมหาชน ก็ตาม แต่พรรคการเมืองจะมีบทบาทสำคัญภายหลัง การเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญ และเมื่อพรรคการเมืองมีอำนาจในการบริหารประเทศก็จะมีอำนาจพิเศษเพื่อดำเนินกิจกรรมทางปกครองในฐานะที่ กำกับนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของประเทศเยอรมนีที่กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคลภายใต้บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐถือว่าเป็นนิติบุคคลมหาชนแบบพิเศษ ซึ่งมีความแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองบัญญัติไว้โดยตรงแต่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองในการควบคุมและการอุดหนุนพรรคการเมืองเท่านั้นพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นจึงมีลักษณะเช่นเดียวกับ สมาคมฯตามกฎหมายแพ่งซึ่งถือเป็นกฎหมายเอกชน

ดังนั้นการจะพิจารณาสถานะความเป็นนิติบุคคลของพรรคการเมืองย่อมต้องพิจารณาจากหลักการเป็นสำคัญและหลักกฎหมายต่างประเทศประกอบ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพรรคการเมืองถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ย่อมควรวินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนว่า “เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน” เพราะเหตุผลตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้ว โดยมีนักวิชาการด้านมหาชนให้ความเห็นสนับสนุนและโต้แย้งด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนบางท่าน ผู้วิจัยเห็นว่า พรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจากหลักการและเหตุผลประกอบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ

ประเด็นที่ 2 ปัญหาคำวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและการตีความคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีความไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐเพราะพรรคการเมืองย่อมไม่อาจทราบได้ว่าการกระทำดังกล่าวจะถือเป็นความผิดถึงขั้นยุบพรรคการเมืองจึงไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐซึ่งหมายความว่า การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ จึงพิจารณาได้ว่าคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวว่า แม้ไม่มีกฎหมายระบุไว้แต่ก็ไม่มีกฎหมายให้การอนุญาตย่อมไม่เป็น ไปตามหลักการดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งกรณี ที่ พรรคการเมืองได้รับเงินด้วยเงินจำนวนดังกล่าวนั้นมีได้ปรากฏอยู่ในมาตรา 62 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าถือ เป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมเห็นได้ว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้หลักนิติรัฐแล้วก็ต้องยอมถือว่ากระทำได้แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับวินิจฉัยว่า แม้ไม่มีกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ไม่ได้มีกฎหมายอนุญาต ให้ทำได้ ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ผู้วิจัยเห็นว่าขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

การตีความของศาลรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามหลักการตีความรัฐธรรมนูญ หมายถึง การค้นหาความหมายถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะเคลือบคลุม แปลความได้หลายมุมหรือมีข้อสงสัยว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นจะใช้กับข้อเท็จจริงได้หรือไม่ โดยอาศัยหลักการตีความตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องไม่ส่งผลกระทบต่อหลักการที่สำคัญการ ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ทั้งนี้เพราะการ

ตีความหรือคำวินิจฉัยมีลักษณะเชื่อมโยงจากฐานความผิด ไปสู่ประเด็นการยุบพรรคมาตรา 92 ซึ่งมีผลกระทบต่อหลักการทางประชาธิปไตย กระทั่งต่อสิทธิเสรีภาพ ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกยุบ ทำให้เห็นว่าศาลได้วางหลักกฎหมายขึ้น โดยไม่ได้คำนึงถึงระบบกฎหมายแบบ Civil law แต่กลับเป็นหลักแนวคิด ของกฎหมายแบบ Common law ส่งผลถึงตุลาการสามารถสร้างหลักกฎหมายได้เอง และเมื่อพิจารณาหลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ (Golden Rule) ซึ่งการตีความรัฐธรรมนูญจะต้องละเว้นไม่ตีความให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถยานั้นคือผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองในแบบเสรีประชาธิปไตยและผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลจะพิจารณาว่าพรรคการเมือง เป็นนิติบุคคลมหาชนการตีความก็ต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ประการสำคัญ ในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยสถานะของรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดจึงมีความสำคัญในการตีความเป็นอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันสรุปได้ว่า การตีความเพื่อยุบพรรคการเมืองต้องเป็นไปเพื่อความมั่นคงเป็นประการสำคัญโดยเป็นการให้ความสำคัญกับเจตนาที่แสดงออกมาจากตัวบทกฎหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายการตีความรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปเพื่อสร้างความมั่นคงของนิติฐานะ

ประเด็นที่ 3 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองจากกรณีพรรคการเมืองกู้เงินไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายและหลักการของกฎหมายต่างประเทศคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ยุบพรรคการเมืองมีลักษณะเป็นบทลงโทษพรรคการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นลักษณะของการบริจาดหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้กับพรรคการเมืองมีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้อินิจฉัย ในการกระทำความผิดของผู้ให้กู้เพราะถือว่าได้มีการกระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายพรรคการเมืองที่ต้องการมิให้มีบุคคลใดเข้าครอบงำพรรคการเมืองอีกทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพราะการบังคับใช้กฎหมายควรเป็นไปตามเจตนารมณ์อันจะเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันหลักที่สำคัญ ซึ่งเหตุผลในการยุบพรรคการเมืองโดยขาดความชัดเจน กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมัน การยุบพรรคการเมืองจะสามารถกระทำได้อย่าง และมีหลักการสำคัญพรรคการเมืองต้องเปิดเผยทรัพย์สินแหล่งที่มาทางการเงินและการใช้เงินของพรรคการเมืองต่อสาธารณะและพรรคการเมืองต้องไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อขัดขวางหรือทำลายระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทยมีหลักการตรวจสอบการเงินแหล่งที่มาของเงินและต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบเช่นเดียวกันแต่การจะยุบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันมีเป็นไปตามหลักกฎหมายอย่างชัดเจนสำหรับกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นแม้ไม่มีกฎหมายพรรคการเมืองโดยตรงอย่างเช่นของประเทศไทยหรือของประเทศเยอรมันแต่ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการควบคุมพรรคการเมืองโดยมีกฎหมายการควบคุมพรรคการเมืองเพื่อให้พรรคการเมืองชี้แจงสถานะทางการเงินและต้องสามารถ

ตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส ยุติธรรม ในการบริหารการเงินของพรรคการเมืองเพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความหวาดระแวงต่อการบริหารงานของพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการเช่น ตรวจสอบเงินจากกิจกรรมเพื่อระดมทุน การที่พรรคการเมืองต้องทำรายงานสถานะทางการเงิน ต้องรายงานรายรับและรายจ่ายและหากไม่ดำเนินการก็จะมิบทลงโทษแต่จะเป็นโทษปรับโทษจำคุกสำหรับผู้ที่กระทำความผิดเท่านั้นหาผลถึงการยุบพรรคการเมืองไม่ ลักษณะกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศไทย ประเทศเยอรมันและประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายกันโดยพรรคการเมืองสามารถมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นเงินรายได้จากการแสวงหาของพรรคการเมืองตามที่กฎหมายบัญญัติ การยุบพรรคการเมืองตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นไม่ปรากฏว่ามีเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองระบุไว้ในกฎหมาย แม้ในกรณีที่มีกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมทางการเงินที่พรรคการเมืองที่สำคัญ ประเทศญี่ปุ่นก็เกิดกรณีการกักเงินของพรรคการเมืองเช่นเดียวกับประเทศไทยแต่ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมิได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกักเงินหรือห้ามมิให้ผู้ใดให้เงินกับพรรคการเมืองหากแต่การกักเงินของพรรคการเมืองย่อมสามารถกระทำได้ โดยไม่มีความผิดตามกฎหมายและไม่มีผลต่อการยุบพรรคการเมือง

สรุปและอภิปรายผล

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับประเภทนิติบุคคลของพรรคการเมือง พรรคการเมือง จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองถือเป็นองค์กรทางการเมือง โดยมีคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นฝ่ายปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบ กำกับควบคุมการทำงานของพรรคการเมือง แม้ว่าพรรคการเมืองมิได้มีบทบาทอำนาจและหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือเป็นหน่วยงานที่รัฐมอบอำนาจให้ดำเนินตามหลักการของกฎหมายมหาชน และได้มีหน้าที่ในการบริการสาธารณะซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอีกทั้งมิได้มีอำนาจพิเศษเพื่อดำเนินกิจกรรมทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี ปรากฏชัดว่า เมื่อพรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนและมีฐานะเป็นสมาชิกรัฐสภาแล้วย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) จึงถือว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในรูปแบบพิเศษ แตกต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเภทอื่น

ประเด็นที่ 2 ปัญหาคำวินิจฉัยไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและการตีความ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวว่า แม้ไม่มีกฎหมายระบุไว้ แต่ก็ไม่มีกฎหมายให้การอนุญาตย่อมไม่เป็นไปตามหลักการ เมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินด้วยเงินจำนวนดังกล่าวนี้มิได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายย่อมต้องถือว่ามีอำนาจกระทำได้อีกทั้งการตีความของศาลรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามหลักการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งต้องไม่ส่งผลกระทบต่อหลักการที่สำคัญการมีคำวินิจฉัยให้ยุบพรรคการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ถูกยุบทำให้เห็นว่า ศาลได้วางหลักกฎหมายขึ้น โดยไม่ได้คำนึงถึงระบบ

กฎหมายแบบ Civil law ซึ่งหมายถึงการพิจารณาต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ลักษณะดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับระบบ Common law แล้วอาจพิจารณาได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักกฎหมายขึ้นมาเอง ซึ่งสอดคล้องกับระบบกฎหมายแบบ Civil law ซึ่งเป็นระบบกฎหมายของประเทศไทยส่งผลให้การตีความไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

ประเด็นที่3 ปัญหาการยุบพรรคการเมืองจากกรณีพรรคการเมืองกู้เงินไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายและหลักการของกฎหมายต่างประเทศเมื่อศาลวินิจฉัยว่า เป็นลักษณะของการบริจาคหรือประโยชน์อื่นใดที่ให้กับพรรคการเมืองมีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้วินิจฉัย ในการกระทำความผิดของผู้ให้กู้เพราะถือได้ว่าได้มีการกระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพราะการบังคับใช้กฎหมายควรเป็นไปตามเจตนารมณ์อันจะเป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากพรรคการเมืองถือเป็นสถาบันหลักที่สำคัญ ซึ่งเหตุผลในการยุบพรรคการเมือง โดยขาดความชัดเจนซึ่งควรพิจารณาแนวทางของ กฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมนี การยุบพรรคการเมืองควรมุ่งเน้นในเรื่องความมั่นคงหาใช่เพียงจุดมุ่งหมายเพื่อยุบพรรค โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารงานทางการเงินที่สำคัญตามกฎหมายของประเทศเยอรมนีและประเทศญี่ปุ่นไม่ปรากฏว่ามีเหตุแห่งการยุบพรรคการเมืองในเหตุที่เกี่ยวข้องกับการเงิน แม้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับด้านการเงินก็จะเป็นการลงโทษผู้กระทำ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นก็เกิดกรณีการกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมิได้มีข้อกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินหรือห้ามมิให้ผู้ใดให้เงินกู้กับพรรคการเมือง หากแต่การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองย่อมสามารถกระทำได้โดยไม่มีผลต่อการยุบพรรคการเมือง

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัยฉบับนี้นำเสนอหลักการสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน เช่น **หลักนิติรัฐ** ต้องมีความชัดเจนและแน่นอนผู้ขึ้นหน้าที่ปฏิบัติต้องสามารถเข้าใจได้ **หลักการประชาธิปไตย** เพื่อไม่ให้เกิดการยุบพรรคการเมืองต่อไปในอนาคตซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองเกิดความเข้มแข็ง **หลักเสรีภาพของพรรคการเมือง** ควรให้พรรคการเมืองมีเสรีภาพในการแสวงหารายได้เพิ่มมากขึ้นและรัฐสามารถตรวจสอบได้

2) เพิ่มเติมและปรับปรุงเนื้อหากฎหมาย โดยเฉพาะใน คำนิยาม “**การกู้ยืม**” ควรระบุให้ชัดเจนว่าพรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐหรือของเอกชนภายใต้หลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยและต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในกิจการในการบริหารงานพรรคการเมืองเท่านั้นและ“**หนี้สิน**” หมายถึง หนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินรวมถึงดอกเบี้ยตามกฎหมายว่าด้วยอัตราดอกเบี้ยของธนาคาร และต้องเป็นหนี้ที่เกิดจากการ

บริหารงานพรรคการเมืองและปรับปรุงมาตรา 62 โดยระบุที่มาของรายได้ที่มาจาก การกู้เงินให้ชัดเจน เป็นสอดคล้องกับหลักกฎหมายมหาชน

เอกสารอ้างอิง

- กิจบัติ ชินเบญจภูษ. (2564). *หลักกฎหมายมหาชน* พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รามคำแหง.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2564). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*, พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-กฎหมายเอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ วงศ์เสรี . (2561). *นิติวิธี การใช้และการตีความกฎหมายศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน*, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นิยม รัฐอมฤต. 2540การเมืองไทยยุคปัจจุบัน ปัญหาการพัฒนาพรรคการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง) หน้า 21-22
- นพดล เสงเจริญ. (2564). การตีความรัฐธรรมนูญ. สืบค้น เมษายน 2564. จาก <http://public-law.net/publaw>.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม . *วารสารจุลนิติ*, 9(1), 49-67.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2551). การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน. *เอกสารเสนอในงานรำลึก 100 ปี ชาตีกาล ศาสตราจารย์จิติติ ดิงศภักดิ์ เมื่อ 30 มีนาคม 2551*, 33-34.
- ศันนกรณ โสทธิพันธ์. (2564). *คำอธิบายนิติกรรมสัญญา*, พิมพ์ครั้งที่ 24. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- Benton, Ted and Craib, Ian. (2001). *Philosophy of Social Science*. New York
- Wolfe, Christopher (1997). *Judicial activism*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Herman Finer. (1949). *The Theory and Practice of Modern Government*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- G.A. Jacobsen and M.H. Lipman. (1969). *Political Science*. New York: Barnes and Noble.