

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓๗/๒๕๖๒

วันที่ ๒๑ เดือน กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	{	คณะกรรมการการเลือกตั้ง	ผู้ร้อง
		พรรคอนาคตใหม่	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง มีเหตุยกพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ หรือไม่

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสองหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสองหรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืน ... มาตรา ๗๒ ...” และมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด” ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ให้ยื่นศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ... (๓) กระทำการฝ่าฝืน ... มาตรา ๗๒ ... แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ...” และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามข้อ ๕๔ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา โดยให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาดมาใช้บังคับโดยอนุโลม” จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเหตุในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ เมื่อผู้ร้องมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าพรรคการเมืองใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) และเมื่อความปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ บทบัญญัติมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ก็ให้อำนาจนายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อผู้ร้องเพื่อพิจารณาได้ ซึ่งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดรองรับไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน การที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้นำระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น มิได้หมายความว่าต้องนำระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับทุกข้อ แต่เป็นกรณีที่น่าใช้เมื่อระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดไว้ อีกทั้งระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นระเบียบที่ใช้สำหรับกรณีการสืบสวน การไต่สวน

หรือการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดเพราะเหตุกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองซึ่งมีกระบวนการในการแจ้งข้อกล่าวหาและส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงาน อัยการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือคณะกรรมการหรือคณะทำงานที่เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายได้รวบรวม ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งเสนอความเห็นในเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือกล่าวหาต่อผู้ร้อง ก็ไม่เป็นการผูกมัดให้ผู้ร้องต้องสั่งตามความเห็นที่ได้เสนอต่อผู้ร้อง

เมื่อมีผู้ร้องเรียนเป็นเหตุให้ความปรากฏต่อผู้ร้องว่าผู้ถูกร้องกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งผู้เป็น นายทะเบียนพรรคการเมืองจึงได้มีคำสั่งที่ ๗/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ แต่งตั้ง คณะกรรมการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ และข้อ ๕๕ ซึ่งคณะกรรมการ ดังกล่าวได้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเสร็จสิ้นและจัดทำรายงานการรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเสนอต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง เมื่อนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณารายงาน ดังกล่าวแล้วจึงได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมผู้ร้อง และเมื่อผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีหลักฐานอันควร เชื่อได้ว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๗๒ จึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบ พรรคผู้ถูกร้อง กรณีจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของผู้ร้องตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๙๓ ประกอบระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๕๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๕๕ วรรคหนึ่ง กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ ดังนั้น ข้อที่ ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่าผู้ร้องต้องสั่งยุติเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง และผู้ร้องไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหา ต่อผู้ถูกร้องตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสืบสวน การไต่สวน และการวินิจฉัยชี้ขาด พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๕๔ กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟังไม่ขึ้น ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ “ตามกฎหมายอื่น” การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องเป็นคดีนี้เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ไม่ได้ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจบรรคผู้ถูกร้อง นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (๑) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย (๒) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์การอิสระ (๓) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และวรรคสาม บัญญัติให้นำความในมาตรา ๑๘๘ มาใช้บังคับแก่ศาลรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๘๘ บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และมาตรา ๑๓๐ (๔) บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดีซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยคดียุบพรรคการเมืองและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑๓) บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่นที่รัฐธรรมนูญกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นใช้บังคับโดยความเห็นชอบของรัฐสภาอันเป็นการกระทำโดยชอบของฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีหน้าที่และอำนาจพิจารณาวินิจฉัยยุบพรรคผู้ถูกร้องได้ ข้อที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งดังกล่าว จึงฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น ผู้ร้องจึงมีอำนาจยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒

ประเด็นที่สอง มีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมตัวกันเพื่อร่วมแสดงออกซึ่งเจตจำนงและผลประโยชน์ที่หลากหลายของกลุ่มคนในสังคมเป็นกิจกรรมที่บุคคลย่อมกระทำได้ตามความสมัครใจโดยเสรี ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น” แต่หากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลมีเป้าหมายเพื่อดำเนินกิจกรรมแสดงเจตจำนงทางการเมืองของผู้มีความคิดเห็นและอุดมการณ์ร่วมกันโดยจัดตั้งองค์กรในรูป “พรรคการเมือง” การใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลกรณีนี้ย่อมต้องกระทำภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ” อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้การจัดตั้ง การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งมีมาตรการกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิใช่สมาชิกของพรรคการเมือง ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวระบุจำกัดความของ “พรรคการเมือง” ว่าหมายถึง “คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้พรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองต้องไม่ดำเนินการอันมีลักษณะเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน” แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพรรคการเมืองผ่านกฎเกณฑ์กำกับการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง การเงินและการบัญชีของพรรคการเมือง รายได้ของพรรคการเมือง การใช้จ่ายของพรรคการเมือง การจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตลอดจนการสิ้นสุดของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองมีบทบาทสำคัญในกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทน โดยทำหน้าที่เป็นกลไกรองรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการรวบรวมผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้าด้วยกันเพื่อก่อรูปเจตจำนงทางการเมืองภายใต้อุดมการณ์

ของพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน สรรหาสมาชิกพรรคเพื่อลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนนำเสนอทางเลือกนโยบายและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง แก่สาธารณชนในสังคม พรรคการเมืองยังมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมประสานระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา โดยผ่านการร่วมกันคัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้นำทางการเมือง รวมทั้งมีบทบาทในการกำหนดวาระนโยบายสาธารณะของประเทศในกระบวนการตัดสินใจขององค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งถือเป็นการร่วมทำหน้าที่ในกระบวนการก่อรูปเจตจำนงของรัฐในฐานะที่พรรคการเมือง เป็นองค์กรสะท้อนผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่หลากหลายในสังคม ดังนั้น แม้พรรคการเมืองมีรากฐาน การก่อเกิดมาจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจของกลุ่มคนในสังคม แต่พรรคการเมืองก็มีสถานะเฉพาะที่ต่างไปจาก กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั่วไปในพื้นที่ประชาสังคม เนื่องจากพรรคการเมืองมีบทบาท หน้าที่เชิงสถาบันภายในระบบการเมือง โดยเฉพาะการเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการจัดการเลือกตั้ง ของประเทศ และกระบวนการก่อรูปเจตจำนงของรัฐในระบบรัฐสภาซึ่งมีเป้าหมายเพื่ออำนวยประโยชน์ สาธารณะโดยส่วนรวมของประเทศชาติ การกำกับควบคุมการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมืองโดยรัฐ จึงมีความจำเป็นต่อการปกป้องความเป็นอิสระของพรรคการเมืองจากการอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของ กลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ ตลอดจนการรักษาความโปร่งใสและความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

เมื่อพิจารณาคำร้อง ค่าชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ รายได้ และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ตามเอกสารงบการเงินของผู้ถูกร้องที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ของผู้ถูกร้องให้ออกงบการเงิน เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งต่อมาผู้ถูกร้องได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒ นำส่ง งบการเงินประจำปีดังกล่าวต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องมีรายได้ที่มาจากเงินทุนประเดิม ๑,๐๖๗,๑๒๔ บาท รายได้เงินบำรุงสมาชิก ๘,๖๒๐,๔๗๕ บาท รายได้จากการจำหน่ายสินค้า ๒,๗๑๘,๖๔๘ บาท รายได้เงินบริจาค ๕๘,๗๓๒,๐๐๐ บาท รายได้อื่น ๓๔,๙๒๑ บาท รวมรายได้ ๗๑,๑๓๓,๑๖๘ บาท ส่วนค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนการจำหน่ายสินค้า ๒,๔๔๔,๔๓๔ บาท ค่าใช้จ่ายในการ บริหาร ๖๑,๕๗๙,๓๔๑ บาท ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ ๘,๖๓๙,๙๓๐ บาท รวมค่าใช้จ่าย ๗๒,๖๖๓,๗๐๕ บาท ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้เป็นเงิน ๑,๕๓๐,๕๓๗ บาท และมีสินทรัพย์หมุนเวียน รวมเป็นเงิน ๒๒,๒๒๐,๐๔๑ บาท โดยมีรายการเงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด เป็นเงิน ๖,๕๐๙,๓๕๓ บาท ส่วนสินทรัพย์ไม่หมุนเวียนรวมเป็นเงิน ๑๐,๖๕๓,๑๗๐ บาท เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องโดยมติของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนธร

จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จำนวน ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยมีนายนิติพัฒน์ ตัมไพโรจน์ เจริญฤทธิพรรคผู้ถูกร้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายธนารท จึงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้แทนผู้ถูกร้อง ซึ่งในสัญญาข้อ ๑ ระบุว่า “... ผู้กู้ได้รับต้นเงินกู้เรียบร้อยแล้วทั้งจำนวน ...” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือน จนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดชอบปรับวันละ ๑๐๐ บาท จนกว่าผู้กู้จะชำระต้นเงินกู้คงค้าง ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น” และข้อ ๓ ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๓ ปี ๓.๑ ภายในปีที่ ๑ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ๓.๒ ภายในปีที่ ๒ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ๓.๓ ภายในปีที่ ๓ ชำระหนี้ต้นเงินกู้ ๔๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท” ต่อมาผู้ถูกร้องได้มีการชำระหนี้เงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนารท จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นจำนวน ๓ ครั้ง ได้แก่ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท วันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๒ ได้ชำระเป็นเงินสดจำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ได้ชำระโดยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีของนายธนารท จึงรุ่งเรืองกิจ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ บัญชีออมทรัพย์ เลขที่บัญชี ๔๙๓ - ๑ - ๐๗๕๑๙ - ๙ เป็นจำนวนเงิน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๗๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินเพิ่มเติมจากนายธนารท จึงรุ่งเรืองกิจ เป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยในสัญญาข้อ ๑ ระบุว่า “ผู้ให้กู้ตกลงให้เงินกู้แก่ผู้กู้ ... โดยในวันทำสัญญานี้ ผู้กู้ได้รับเงินกู้เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ... ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญา ผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ในภายหลัง” ข้อ ๒ ระบุว่า “ผู้กู้ยอมเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี ของต้นเงินกู้เท่าที่ผู้กู้ยังคงต้องชำระ” และข้อ ๓ ระบุว่า “ผู้กู้ตกลงจะชำระเงินกู้ตามสัญญานี้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ทำสัญญานี้” หลังจากที่ผู้ร้องนำคดีนี้มายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้มีการชำระค่าดอกเบี้ยและชำระเงินกู้ยืมบางส่วนให้แก่นายธนารท จึงรุ่งเรืองกิจ จำนวน ๓ ครั้ง เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นการชำระเงินในวันเดียวกัน ได้แก่ ครั้งที่ ๑ เป็นค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ จำนวน ๕,๘๙๕,๒๐๐ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คส่งจ่ายให้แก่นายธนารท จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๗๘ ครั้งที่ ๒ ชำระเงินกู้ยืมบางส่วนจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คส่งจ่ายให้แก่นายธนารท จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เช็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๗๙ และครั้งที่ ๓ ค่าดอกเบี้ยเงินกู้พร้อมเบี้ยปรับ เป็นเงินจำนวน

๑,๔๔๙,๙๘๘.๐๔ บาท โดยจ่ายเป็นเช็คสั่งจ่ายให้แก่นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ บัญชีกระแสรายวัน ธนาคารกรุงศรีอยุธยา สาขาไทยซัมมิท ทาวเวอร์ เซ็คเลขที่ ๓๑๙๗๖๓๘๐

มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้หรือไม่ เห็นว่า พรรคผู้ถูกร้องเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ การดำเนินงานภายในเกี่ยวกับการเงินของพรรคผู้ถูกร้องย่อมต้องยึดถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยเคร่งครัด กล่าวคือ การได้มาซึ่งรายได้ของพรรคผู้ถูกร้องต้องเป็นไปตามวิธีการและช่องทางที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ดังปรากฏในมาตรา ๖๒ ซึ่งระบุว่า “พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้ (๑) เงินทุนประเดิมตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๒) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ (๓) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง (๔) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง (๕) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค (๖) เงินอุดหนุนจากกองทุน (๗) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง” เมื่อพรรคการเมืองมีสถานะเป็นองค์กรนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คำว่า “รายได้” จึงมีความหมายเฉพาะเจาะจงในบริบทของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการเงินของพรรคการเมือง (party finance) โดยนัยนี้ รายได้ของพรรคการเมืองหมายความถึงเงินที่พรรคการเมืองจัดหามาเพื่อใช้สำหรับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในกิจการทั่วไปของพรรค รวมถึงกิจกรรมทางการเมือง ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ทั้งการรณรงค์ของผู้สมัครรายบุคคลและการรณรงค์ของพรรค “เงินทางการเมือง” (political finance) ที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และแลกเปลี่ยนทรัพยากรอื่น ๆ สำหรับใช้ในการแข่งขันทางการเมืองนั้น อาจมีแหล่งที่มาทั้งจากภายในและภายนอกด้วยวิธีการได้มาทั้งโดยตรงและโดยอ้อม สำหรับรายได้จากแหล่งที่มาภายใน ได้แก่ เงินทุนประเดิม เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง ส่วนรายได้จากแหล่งที่มาภายนอก ได้แก่ เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค และเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ดังนั้น เงินส่วนใดที่พรรคการเมืองนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองซึ่งมิได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่กฎหมายระบุไว้จึงถือว่า

เป็นเงินที่พรรคการเมืองได้มาโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติห้ามการกั๊ยืมสำหรับพรรคการเมืองไว้โดยชัดแจ้ง แต่การไม่ปรากฏข้อห้ามในเรื่องดังกล่าวก็มีอาจตีความได้ว่าพรรคการเมืองสามารถจัดหาเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยวิธีการกั๊ยืมได้โดยอิสระ เนื่องจากพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการได้มาและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองย่อมกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อนึ่ง แม้ว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวปรากฏคำว่า “หนี้สิน” ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บัญชีของพรรคการเมืองประกอบด้วย (๑) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย (๒) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค (๓) บัญชีแยกประเภท (๔) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน” แต่ก็มีได้หมายความว่าหากการกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้น เมื่อเป็น “หนี้สิน” แล้วจึงมิใช่ “รายได้” เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ และกำกับให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกรวบงำหรือชี้นำโดยบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใดซึ่งอาศัยการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นสื่อในการส่งอิทธิพลต่อพรรคการเมือง โดยในเรื่องงบบุลหรืองบการเงินนั้นจะใช้เพื่อแสดงความสัมพันธ์ของสินทรัพย์ หนี้สิน และทุน กล่าวคือ สินทรัพย์จะเท่ากับหนี้สินและทุนรวมกัน สัญญากั๊ยืมเงินจึงแสดงอยู่ในส่วนของหนี้สิน โดยเป็นทุนที่ก่อให้เกิดหนี้ที่จะต้องชำระคืนนั่นเอง

เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติกั๊ยืมเงินและเงื่อนไขเกี่ยวกับการกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมุ่งหมายให้พรรคการเมืองสามารถอาศัยเงินกั๊ยืมเป็นแหล่งที่มาของทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อีกทั้งไม่อาจถือได้ว่าการกั๊ยืมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองเป็นการได้มาซึ่งเงินทุนทางการเมืองโดยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะหากกฎหมายประสงค์อนุญาตให้พรรคการเมืองสามารถจัดหาเงินทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในกระบวนการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งและการรณรงค์แข่งขันในการเลือกตั้งแล้ว โดยทั่วไปกฎหมายย่อมจะบัญญัติกั๊ยืมเงินและเงื่อนไขว่าด้วยการกั๊ยืมเงินของพรรคการเมืองไว้โดยเฉพาะ ดังเห็นได้จากแนวปฏิบัติที่ปรากฏในการตรากฎหมายว่าด้วยการเงินของพรรคการเมืองในนานาประเทศซึ่งจำกัดเงื่อนไขในลักษณะแตกต่างกันไป

เช่น การกำหนดให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองต้องเป็นการทำนิติกรรมตามกฎหมายที่ระบุไว้ การกำหนดวงเงินสูงสุดที่พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมได้ การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้จากสถาบันการเงินที่จดทะเบียนตามกฎหมายที่ระบุไว้ การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้จากธนาคารในประเทศเท่านั้น การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินจากรัฐ การกำหนดให้การกู้ยืมเงินของพรรคการเมืองจากสถาบันการเงินต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขของตลาดสินเชื่อ การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถกู้ยืมเงินได้เฉพาะภายใต้วัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาชำระหนี้ที่พรรคการเมืองกู้ยืมจากบุคคลหรือองค์กรที่มีใช้สถาบันการเงิน การห้ามมิให้พรรคการเมืองกู้ยืมเงินจากบุคคลที่มีใช้พลเมือง เป็นต้น

การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการจัดหาเงินรายได้ของพรรคการเมืองโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มิให้สามารถส่งอิทธิพลแทรกแซงการกำหนดทิศทางการตัดสินใจและการบริหารกิจการภายในพรรค ซึ่งเป็นเหตุให้เจตจำนงของสมาชิกพรรคอาจถูกบิดเบือนได้ตามอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มเฉพาะภายในพรรคได้ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จะมุ่งหมายป้องกันมิให้พรรคการเมืองถูกรวบงำโดยบุคคลภายนอกพรรค ดังปรากฏในมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุมครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม” แต่ก็มีอาจถือได้ว่า การกระทำใดอันเป็นการเอื้อให้บุคคลที่เป็นสมาชิกพรรคคนใดสามารถมีบทบาทควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำกิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความเป็นอิสระเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวขัดแย้งต่อเจตนารมณ์และหลักการพื้นฐานของพรรคการเมืองในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งหมายให้พรรคการเมืองมีโครงสร้างการทำงานภายในของพรรคในแบบประชาธิปไตย มีกลไกภายในสำหรับประสานความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค อาทิ การเปิดให้สมาชิกออกเสียงเลือกผู้ลงสมัครของพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้ง การประชุมสมาชิกระดับสาขาพรรค การออกเสียงประชามติภายในพรรค การจัดประชุมใหญ่ระดับประเทศของพรรค รวมถึงการกระจายกิจกรรมของพรรคไปยังระดับพื้นที่ โดยการเปิดให้องค์กรพรรคระดับพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในพรรค ทั้งในเรื่องการวางแผนงานและการบริหารบุคลากร มีมาตรการกำกับควบคุมแหล่งที่มาของเงินรายได้และระบบการเงินภายในของพรรคการเมือง เพื่อป้องกันมิให้แหล่งทุนรายสำคัญของพรรคสามารถมีอิทธิพลต่อการบริหารพรรค

การตรากฎหมายเพื่อกำกับควบคุมการเงินของพรรคการเมือง (political finance regulations) นั้น โดยทั่วไปวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า เงินทุนทางการเมืองเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมือง เนื่องจากบรรดาพรรคการเมืองและผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถทำหน้าที่ของตนในระบบตัวแทนให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น จำเป็นต้องมีทรัพยากรอย่างเพียงพอสำหรับดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่ในขณะเดียวกันเงินทุนทางการเมืองก็อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือสำหรับส่งอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมืองโดยไม่สุจริตได้ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อเสียง การติดสินบนของกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล การแทรกแซงการเมืองของประเทศโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างชาติ รวมถึงกลุ่มอาชญากรรมที่ต้องการส่งอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางกฎหมายของประเทศ นอกจากนี้คุณค่าและหลักการของระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนก็อาจถูกบั่นทอนทำลายโดยผลกระทบจากการขาดมาตรการกำกับควบคุมระบบการเงินทางการเมืองได้ในหลายทาง กล่าวคือ หากนักการเมืองถูกผูกมัดให้อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้สนับสนุนเงินทุนของพรรคการเมืองอย่างแนบแน่นแล้ว นักการเมืองย่อมจะปฏิบัติหน้าที่โดยสนองตอบและรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งน้อยลง หากการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของพรรคการเมืองเป็นปัจจัยชี้ขาดผลการเลือกตั้งแล้ว ความเสมอภาคในการแข่งขันทางการเมืองก็ย่อมจะเสียไปในที่สุด การเลือกตั้งที่ได้รับการจัดขึ้นเป็นอย่างดีย่อมจะสูญเสียความหมายสำคัญต่อระบอบประชาธิปไตย เพราะผลลัพธ์ของการเลือกตั้งที่ปรากฏนั้นในความเป็นจริงกลับถูกตัดสินโดยระดับความมั่งคั่งของทุนทางการเมือง และหากพรรคการเมืองและนักการเมืองพยายามหาทางปิดบังอำพรางซ่อนเร้นวิธีการที่ตนได้มาซึ่งเงินทุนทางการเมืองและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองแล้ว ความโปร่งใสของกระบวนการทางการเมืองก็ย่อมจะเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องมีบทบาทในการกำกับระบบเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันว่าพรรคการเมืองทุกพรรคจะมีโอกาสเข้าสู่การแข่งขันทางการเมืองอย่างเสมอภาคกัน และมีช่องทางในการเข้าถึงเงินทุนทางการเมืองที่เพียงพอโดยไม่ผูกมัดกับการอยู่ภายใต้อิทธิพลครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์หรือแหล่งทุนรายใหญ่ที่สนับสนุนเบื้องหลังพรรคการเมือง ด้วยเหตุที่การจัดการเงินทุนของพรรคการเมืองมักเป็นฐานของการเกิดพฤติกรรมทุจริตฉ้อฉลทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลของแหล่งทุนทางการเมือง บทบาทของรัฐในการกำกับควบคุมระบบการเงินทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล ดังปรากฏในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) ข้อ ๗.๓ ซึ่งกำหนดว่า “รัฐภาคีแต่ละประเทศพึงกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการ

ทางการบริหารที่เหมาะสม เพื่อยกระดับความโปร่งใสในการจัดหาเงินทุนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้สำหรับแข่งขันเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะ รวมทั้งมาตรการสำหรับใช้กำกับจัดการจัดหาเงินทุนของพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้ โดยสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของอนุสัญญาฉบับนี้และหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในประเทศ”

การวางกฎเกณฑ์กำกับการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับเงินทุนทางการเมืองของพรรคการเมือง มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าระบบการเลือกตั้งและระบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนของประเทศจะทำงานได้อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายสำหรับกำกับควบคุมบทบาทของเงินในการเมืองโดยการจำกัดแหล่งที่มาและช่องทางการได้มาซึ่งรายได้ของพรรคการเมือง มาตรการป้องกันมิให้พรรคการเมืองมีพฤติกรรมการจัดการจัดหาเงินทุนและการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยไม่โปร่งใส มาตรการป้องกันมิให้กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจส่งอิทธิพลต่อนักการเมืองในทางที่มีขอบ มาตรการป้องกันมิให้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายถูกนำไปสู่การเมือง มาตรการป้องกันมิให้อาัยทรัพยากรของรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์หรือความได้เปรียบแก่พรรคการเมือง ฝ่ายรัฐบาล มาตรการส่งเสริมให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งยึดมั่นปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตลอดจนมาตรการบังคับใช้บทกำหนดโทษสำหรับพรรคการเมืองและบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เหล่านั้น การวางมาตรการของรัฐเพื่อกำกับระบบการเงินทางการเมืองที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้น สามารถจำแนกได้ ๒ ลักษณะ ลักษณะแรกคือ การวางมาตรการที่มุ่งกำกับตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidate - centred model) มีลักษณะสำคัญคือ พรรคการเมืองไม่มีสิทธิตามกฎหมายในการได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนจากรัฐ หากแต่เป็นระบบที่รัฐจัดสรรเงินสนับสนุนไปยังผู้สมัครรับเลือกตั้งรายบุคคลโดยตรง มักปรากฏในระบบประธานาธิบดีและกึ่งประธานาธิบดี ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ การวางมาตรการที่มุ่งกำกับพรรคการเมือง (party - centred model) มักปรากฏในระบบรัฐสภาซึ่งมีระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนและระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก การจัดตั้งรัฐบาลต้องอาศัยการสนับสนุนของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามารวมเสียงกัน พรรคการเมืองมีบทบาทหลักในการจัดหาเงินทุนทางการเมืองเพื่อดำเนินกิจการของพรรคและกิจกรรมรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองรับผิดชอบจัดทำงบประมาณรายจ่ายของพรรค พรรคการเมืองเป็นผู้รับสิทธิประโยชน์และการสนับสนุนจากรัฐ เช่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณสาธารณะเพื่อเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง และการจัดสรรเวลาการออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์สาธารณะเพื่อนำเสนอนโยบายหรือแถลงผลงานของพรรค เป็นต้น ภายใต้ระบบมาตรการที่มุ่งกำกับพรรคการเมืองนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองจึงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้นและรับผลตามบทกำหนดโทษในกรณีที่กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทางการเมือง

ในระบบกฎหมายพรรคการเมืองที่มีลักษณะการวางมาตรการโดยมุ่งกำกับพรรคการเมืองนั้น ถือว่าพรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีบทบาทในระบบการเมืองในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่จัดกิจกรรมรณรงค์และสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองในกระบวนการจัดการเลือกตั้งของประเทศ พรรคการเมืองจึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาทุนทางการเมือง การดำเนินกิจการภายใน การเปิดเผยแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายต่อสาธารณะ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มืองค์กรของรัฐรับผิดชอบหน้าที่กำกับควบคุมการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งจัดสรรเงินสาธารณะเพื่ออุดหนุนพรรคการเมืองหรือการสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ เนื่องจากถือว่ารัฐมีหน้าที่โดยชอบธรรมในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำกับควบคุมการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมืองเพื่อรักษาประโยชน์โดยส่วนรวมของประเทศ และถือว่าบทบาทของรัฐในการแทรกเข้าไปในระบบการเงินทางการเมือง โดยมีผลต่อทรัพยากรด้านต่าง ๆ ของพรรคการเมืองนั้น เป็นหน้าที่โดยชอบธรรมของรัฐเพราะมีเป้าหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคทางสังคม บทบาทของรัฐในลักษณะดังกล่าววางอยู่บนหลักการและเหตุผลที่ว่า ในบริบทการแข่งขันทางการเมืองนั้น สถานภาพเดิมทางสังคมของกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง โดยเฉพาะความแตกต่างในฐานะความมั่งคั่งและทรัพยากรทางการเงิน ควรจะถูกลดทอนให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้ทุกฝ่ายมีโอกาสในการแข่งขันโดยไม่เกิดความได้เปรียบหรือเสียเปรียบกันอันเนื่องมาจากปัจจัยด้านเงินทุนทางการเมือง รัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้พรรคการเมืองอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันในการแข่งขัน อาทิ การจำกัดที่มาของเงินทุนทางการเมือง การกำหนดเพดานค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง การจำกัดวงเงินและมูลค่าของการรับประโยชน์อื่นใดเพื่อลดทอนอิทธิพลของผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมือง รวมถึงการสนับสนุนจากรัฐโดยตรงและโดยอ้อม เมื่อพิจารณาระบบการกำกับการเงินทางการเมืองในประเทศไทย จะเห็นได้ว่ามีลักษณะการวางมาตรการโดยมุ่งกำกับพรรคการเมือง ข้อเท็จจริงที่ว่าพรรคการเมืองมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้พรรคการเมืองมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนโดยอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์กำกับควบคุมการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมือง ดังนั้น จึงไม่อาจอ้างได้ว่าพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายเอกชน เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยมิได้รับรู้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองในฐานะองค์กรภาคประชาสังคม

ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า ผู้ถูกร้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชน การใช้และการตีความกฎหมายต่อผู้ถูกร้องย่อมอยู่บนหลักการพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงเจตนา ผู้ถูกร้องย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการก่อนิติสัมพันธ์ใด ๆ ก็ได้ตราบเท่าที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดห้ามมิให้พรรคการเมืองกระทำนั้น

จึงฟังไม่ขึ้น เนื่องจากข้อโต้แย้งดังกล่าววางอยู่บนฐานของระบบกฎหมายที่ถือว่าพรรคการเมืองมีสิทธิในการดำเนินกิจการภายในทั้งปวงโดยอิสระ ตามหลักการว่าด้วยความมีอิสระเสรีภาพของบุคคลและองค์กรในภาคประชาสังคม ซึ่งถือว่าพรรคการเมืองพึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการถูกรัฐแทรกแซงการดำเนินการในเรื่องใด ๆ อันเป็นกิจการภายในของตนเอง ในกรณีเช่นนี้พรรคการเมืองย่อมสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการเงินของพรรคแทบทุกเรื่องได้ トラบเท่าที่อยู่ภายใต้มาตรการกำกับความโปร่งใสในการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของพรรคและผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งโดยทั่วไปมักเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการใช้จ่ายเงินรณรงค์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งประเทศที่มีระบบกฎหมายพรรคการเมืองในลักษณะนี้จึงมุ่งจำกัดบทบาทของรัฐในการกำกับควบคุมระบบการเงินทางการเมืองบนหลักการที่ถือว่า รัฐควรจะยอมรับสถานภาพทางสังคมของพรรคการเมืองทุกพรรคตั้งที่เป็นมาแต่เริ่มแรก ในฐานะที่พรรคการเมืองล้วนมีรากฐานการก่อตั้งมาจากการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลที่มีอุดมการณ์ร่วมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมและสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐควรจะหลีกเลี่ยงบทบาทในการแทรกแซงการดำเนินกิจการภายในของพรรคการเมืองไม่ว่าทางใดให้มากที่สุด โดยกฎหมายอนุญาตให้พรรคการเมืองทั้งหลายเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการภายในตามที่สมาชิกเห็นสมควร โดยนัยนี้การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการเงินภายในพรรคการเมืองถือเป็นกิจการของเอกชน รัฐไม่ควรเข้ามามีบทบาทกำกับควบคุมวิธีการระดมทุนหรือจัดหาเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการใช้จ่ายเงินในเมือง ยกเว้นมาตรการที่มีเป้าประสงค์เพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการเมืองและการเปิดเผยข้อมูลภายในพรรคให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้รับรู้ นอกจากนี้ รัฐไม่ควรเข้ามาแทรกแซงระบบการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีศักยภาพในการสร้างฐานเสียงสนับสนุนและถือครองทรัพยากรมากน้อยแตกต่างกัน เนื่องจากถือว่าพรรคการเมืองใดที่มีทรัพยากรทางการเงินเหนือกว่าโดยได้มาอย่างชอบธรรม ก็ย่อมสามารถใช้ทรัพยากรที่ตนมีเพื่อแข่งขันช่วงชิงชัยชนะทางการเมืองได้อย่างเสรี เช่นเดียวกับผู้สมัครแต่ละคนก็ย่อมมีเสรีภาพในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจกรรมการรณรงค์หาเสียงได้ไม่จำกัด ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องไม่ใช้การใช้จ่ายเงินที่ได้มาโดยไม่สุจริตหรือใช้จ่ายโดยไม่สุจริตหรือฝ่าฝืนข้อห้ามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในบริบทเช่นนี้มักถือว่าการมีกฎเกณฑ์จำกัดเสรีภาพของพรรคการเมืองมากเกินไปถือเป็นผลเสียต่อความเป็นอิสระของภาคประชาสังคม

มีข้อพิจารณาต่อไปว่า การรับเงินที่ได้มาจากการกั๊ยืมเงินโดยการทำสัญญากู้ยืมระหว่างเหรียญพรรคผู้ถูกร้องและหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ถือเป็นกรณีที่พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับเงินบริจาค ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒

หรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และความเห็นของเลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง รับฟังได้ว่า มูลเหตุที่ผู้ถูกร้องได้กู้ยืมเงิน จากนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เนื่องจากผู้ถูกร้องไม่สามารถจัดกิจกรรมระดมทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งได้ทันเวลา แต่เมื่อพิจารณาจากงบการเงินของผู้ถูกร้องปรากฏว่า นับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกร้องจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ จนถึงวันที่มีการทำ สัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ เป็นเวลาเพียงสามเดือน และตามงบแสดงรายได้ และค่าใช้จ่ายของผู้ถูกร้องสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๑ ปรากฏว่าผู้ถูกร้องมีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้เป็นเงิน ๑,๔๙๐,๕๓๗ บาท และมี สินทรัพย์หมุนเวียนและไม่หมุนเวียน รวมเป็นเงิน ๓๒,๘๗๓,๒๑๑ บาท แต่ผู้ถูกร้องโดยนายนิติพัฒน์ ตัมม์ไพโรจน์ เภรัญญิกพรรคผู้ถูกร้อง กลับทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ ผู้ให้กู้ ซึ่งมี ฐานะเป็นหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ ในจำนวนเงินสูงถึง ๑๖๑,๒๐๐,๐๐๐ บาท และต่อมาในวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ อีกเป็นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งที่ผู้ถูกร้องยังคงมีหนี้เงินต้นค้างชำระตามสัญญากู้ยืมเงิน ฉบับแรกอยู่เป็นเงิน ๘๙,๒๐๐,๐๐๐ บาท โดยในสัญญาฉบับที่สองระบุว่าในวันทำสัญญานี้ ผู้กู้ได้รับ เงินกู้เป็นเงินจำนวน ๒,๗๐๐,๐๐๐ บาท แล้ว ส่วนเงินกู้จำนวนที่เหลือตามสัญญา ผู้ให้กู้จะให้แก่ผู้กู้ ในภายหลัง อันแสดงให้เห็นถึงพฤติการณ์ในการกู้ยืมเงินระหว่างพรรคผู้ถูกร้องและนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ ว่าเป็นเรื่องที่เกินปกติวิสัยที่พรรคการเมืองจะพึงกระทำในการกู้ยืมเงิน และเมื่อพิจารณาถึงข้อตกลง ในสัญญากู้ยืมเงิน โดยสัญญากู้ยืมเงินฉบับแรกมีข้อตกลงว่าผู้กู้ตกลงเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินกู้ กำหนดส่งดอกเบี้ยทุกเดือนจนกว่าสัญญาสิ้นสุดลง หากผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้ไม่ว่า ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ผู้กู้ต้องรับผิดชอบในเบี้ยปรับซึ่งกำหนดไว้เพียงวันละ ๑๐๐ บาท จนกว่าผู้กู้จะชำระ ต้นเงินกู้คงค้าง ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับในงวดที่ผิดนัดเสร็จสิ้น อีกทั้งปรากฏว่ามีการตกลงเปลี่ยนแปลง แก่ไขระยะเวลาการชำระดอกเบี้ยจากรายเดือนเป็นรายปี ส่วนสัญญากู้ยืมเงินฉบับที่สองมีข้อตกลงว่าผู้ กู้ตกลงเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้ในอัตราเพียงร้อยละ ๒ ต่อปี ของต้นเงินกู้ ซึ่งการกู้ยืมเงินทั้งสองคราว ดังกล่าวเป็นการให้กู้ยืมเงินจำนวนมากโดยไม่มีหลักประกัน ประกอบกับในบันทึกถ้อยคำพยานของ นายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ ที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงเหตุที่พรรคผู้ถูกร้องไม่กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือจากบุคคลอื่น เนื่องจากคิดว่าไม่มี สถาบันการเงินใดให้พรรคผู้ถูกร้องกู้ยืมเงินแน่นอน ส่วนการกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นก็เป็นไปได้ยาก เนื่องจากขณะนั้นพรรคผู้ถูกร้องยังไม่เป็นที่นิยมเท่ากับปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องต้องกันกับถ้อยคำของ

นายปิยบุตร แสงกนกกุล เลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง และนายนิติพัฒน์ เต็มไพโรจน์ เற்றுญญิกพรรคผู้ถูกร้อง ที่ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนและไต่สวน แล้วเห็นได้ว่า การกู้ยืมเงินดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็น “ประโยชน์อื่นใด” ตามคำนิยามศัพท์ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่ารวมถึง การให้ใช้ทรัพย์สิน การให้บริการ หรือการให้ส่วนลดโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า และการทำให้นี้ที่พรรคการเมืองเป็นลูกหนี้ลดลงหรือระงับสิ้นไปด้วย ซึ่งสัญญากู้ยืมเงินนั้นเป็นสัญญา ยืมใช้สิ้นเปลือง ที่ผู้ให้ยืมโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินชนิดใช้ไปสิ้นไปนั้นเป็นปริมาณมีกำหนดให้ไปแก่ผู้ยืม และผู้ยืมตกลงว่าจะคืนทรัพย์สินเป็นประเภท ชนิด และปริมาณเช่นเดียวกันให้แทนทรัพย์สินซึ่งให้ยืมนั้น โดยสัญญานี้ย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๐ ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินระหว่างพรรคผู้ถูกร้องและนายธนธร จึงรุ่งเรืองกิจ จึงมีลักษณะ เป็นการให้ใช้ทรัพย์สินโดยไม่มีค่าตอบแทนหรือมีค่าตอบแทนที่ไม่เป็นไปตามปกติทางการค้า เมื่อพรรคผู้ถูกร้อง รับเงินที่ได้จากการกู้ยืมเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งที่เป็นเงินที่มีได้ มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มาตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงเป็นกรณีที่พรรคผู้ถูกร้องรับบริจาคประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่า ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ข้อบังคับพรรคคอนาคัดใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๑ หมวด ๖ รายได้ วิธีการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรค ซึ่งระบุข้อความแต่เพียงว่า “ข้อ ๑๐๕ รายได้ วิธีการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรค ให้เป็นไปตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด” การกู้ยืมเงินของพรรคผู้ถูกร้องโดยการทำสัญญากู้ยืมระหว่างற்றுญญิกพรรคผู้ถูกร้องและหัวหน้าพรรค ผู้ถูกร้อง จึงเป็นเพียงดำเนินการโดยอาศัยมติคณะกรรมการบริหารพรรค โดยไม่ปรากฏว่าการกู้ยืมเงิน ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติภายใต้ข้อบังคับพรรคผู้ถูกร้องแต่ประการใด การที่ผู้ถูกร้องรับเงินที่ได้จากการกู้ยืม เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นทุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ทั้งที่เป็นเงินที่มีได้มีแหล่งที่มาและวิธีการได้มา ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๖๒ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงถือได้ว่าผู้ถูกร้องรับบริจาคประโยชน์อื่นใดโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา จึงเป็นกรณีผู้ถูกร้องรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ ประกอบมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามมาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สาม คณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องจะถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง หรือไม่ เพียงใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการไต่สวนแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า พรรคการเมืองกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น” ดังนั้น เมื่อผู้ถูกร้องได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องและขอที่จะมีคำสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ตามที่มาตรา ๙๒ วรรคสอง กำหนดให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ดังนี้ จะต้องเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาเท่าใด เห็นว่า สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้อาสาเข้ามาทำประโยชน์แก่ประเทศในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกำหนดระยะเวลาของการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งจึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักความพอเหมาะพอควรระหว่างพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำกับโทษที่จะได้รับซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ถูกร้องซึ่งได้กระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๒ โดยปรากฏพฤติการณ์และพยานหลักฐานแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกร้องมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เป็นการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แต่ยังไม่ถึงขนาดเป็นการจงใจกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามอันบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งตามกฎหมาย จึงเห็นควรกำหนดระยะเวลาการเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องมีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค

ผู้ถูกร้อง ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง ที่ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบ และถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ ดังนั้น จึงให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้อง ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคสอง

ประเด็นที่สี่ ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคของผู้ถูกร้องที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้งจะไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคผู้ถูกร้องถูกยุบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองใดแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศคำสั่งยุบพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา และห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองซ้ำ หรือพ้องกับชื่อ ชื่อย่อ หรือภาพเครื่องหมายของพรรคการเมืองที่ถูกยุบนั้น” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคการเมืองที่ถูกยุบและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเพราะเหตุดังกล่าว ไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีก ทั้งนี้ ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่พรรคการเมืองนั้นถูกยุบ” บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยผลของการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมีได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องแล้ว จึงต้องสั่งให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำ อันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้องและถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกไม่ได้ภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นควรมีคำสั่งให้ยุบพรรคคอนาคตใหม่ ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ หรือวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่มีการกระทำอันเป็นเหตุให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง มีกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง และห้ามมิให้ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารของพรรคผู้ถูกร้องดังกล่าวไปจดทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ หรือเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นใหม่อีกภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙๔ วรรคสอง



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ