

บันทึกการประชุม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ครั้งที่ ๑๗๖

วันอังคาร ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๙

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายนครินทร์ สิงห์เสณี	โฆษกกรรมการ
๕. นายอุดม รัฐอมฤต	โฆษกกรรมการ
๖. นางกฤษณา สุมาวงศ์	กรรมการ
๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ	กรรมการ
๘. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	กรรมการ
๙. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย	กรรมการ
๑๐. นายเอียรชัย ณ นคร	กรรมการ
๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท	กรรมการ
๑๒. นายภุมรัตน์ ทักษาดิพงษ์	กรรมการ
๑๓. พลตรี วีระ โรจนนาค	กรรมการ
๑๔. นายศุภชัย ยาวะประภาษ	กรรมการ
๑๕. นายอมร วาณิชวิวัฒน์	กรรมการ
๑๖. นายอัชพร จารุจินดา	กรรมการ
๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช	กรรมการ
๑๘. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	เลขานุการกรรมการ คนที่สอง

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

๑. นายภัทระ คำพิทักษ์	(ลาการประชุม)
๒. นายปกรณ์ นิลประพันธ์	(ลาการประชุม)

ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
นายเจษฎ์ โทณะวณิก

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

๑. นางสุภัทรา เชื้อรอด
๒. นางสาวฐิติพร วิชัยธนพัฒน์
๓. นายณัฏฐ์ มโนกุลอนันต์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ
๒. นางพรพิมล สัมฤทธิ์ผ่อง
๓. นายอรรถสิทธิ์ กันมล
๔. นางสาวจรรยาพร พงศาวสีกุล
๕. นางสาวคณินิจ แซ่เฮง
๖. นางรัชณี รุจิขจรเดช
๗. นางสาวจีระ พุ่มพวง

กรรมการร่างกฎหมายประจำ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง
ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๐ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

คณะกรรมการมีมติเลื่อนรับรองบันทึกการประชุม

(บันทึกการประชุม ครั้งที่ ๑๐ วันจันทร์ ที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ ถึงครั้งที่ ๑๗ วันจันทร์ ที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ อยู่ระหว่างการตรวจทานของคณะกรรมการพิจารณาตรวจบันทึกการประชุมและรายงานการประชุม)

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

พิจารณาแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แจ้งต่อที่ประชุมว่า เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมคณะกรรมการ ได้พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ในส่วนที่ เกี่ยวกับการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยที่ประชุมมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ มีขั้นตอนการจัดตั้งพรรคการเมืองที่ยังยากเกินไป ซึ่งมีลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ยากเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ที่ประชุมมีความเห็นร่วมกันในเบื้องต้น ดังนี้

๑) การจัดตั้งพรรคการเมืองควรมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนไม่ยุ่งยากเกินไป เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคล สามารถรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองได้

๒) การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับมาตรา ๔๕ ของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นหลักการเรื่อง เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง และการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการบริหารพรรคการเมือง

๓) ควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมในการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อประโยชน์ในการ บริหารพรรคการเมือง รวมทั้งการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ

๔) การจัดตั้งพรรคการเมืองควรพิจารณาบริบทต่าง ๆ ทางสังคมของประเทศประกอบด้วย โดยจะต้องทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและมีความโปร่งใส และมีวัตถุประสงค์ให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันหลัก ทางการเมือง เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาทางการเมืองต่อไป

จากหลักการพิจารณาในเรื่องการจัดตั้งพรรคการเมืองข้างต้น สามารถสรุปวิธีการดำเนินการ ได้เป็นสามรูปแบบ คือ

แบบที่หนึ่ง กำหนดผู้ริเริ่มจำนวนไม่น้อยกว่าสิบห้าคน (หรืออาจเพิ่มจำนวนเป็นห้าสิบคน) เพื่อขอจด แจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อรวบรวมสมาชิกให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนจากทั่วทุกภาค และต้อง มีสมาชิกที่จะเข้าร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน

แบบที่สอง ไม่ต้องกำหนดให้มีผู้ริเริ่มเพื่อขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยหากผู้ที่จัดตั้ง พรรคการเมืองรวมตัวกันได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน สามารถยื่นขอจดแจ้งขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนได้ แต่ยังคงต้องมีสมาชิกจากทั่วทุกภาคที่จะเข้าร่วมจัดตั้งพรรคการเมืองในแต่ละภาคไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน

แบบที่สาม ไม่ต้องกำหนดให้มีผู้ริเริ่มเพื่อขอจดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยหากผู้ที่จัดตั้ง พรรคการเมืองรวมตัวกันได้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน (หรืออาจลดลงเหลือสองร้อยคน) สามารถยื่นขอ จดแจ้งขึ้นทะเบียนต่อนายทะเบียนได้ ซึ่งจะต้องมีสมาชิกจากทั่วทุกภาคโดยจะมีสมาชิกในแต่ละภาค ไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนหรือไม่ก็ได้

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นการเพิ่มจำนวนสมาชิกเพื่อให้ได้จำนวนตามที่กฎหมายกำหนดภายหลัง จัดตั้งพรรคการเมือง โดยมีการเสนอให้มีกระบวนการรวบรวมให้ได้จำนวนเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และมีการ พิจารณาว่าจะกำหนดให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกขั้นต่ำหรือไม่ เพื่อเป็นเหตุผลในการขยายจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกระบวนการเลือกตั้ง รวมทั้งประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าสมาชิกพรรค ซึ่งจะเป็นพื้นฐานในเรื่องเงินทุนของ พรรคการเมืองในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ กำหนดให้ต้องเก็บเงินจากสมาชิกในอัตราคนละ สองร้อยบาทซึ่งประเด็นดังกล่าวที่ประชุมยังค้างพิจารณาอยู่

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดหลักการในเบื้องต้นก่อนว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อยห้าร้อยคน ซึ่งจะต้องมีสมาชิกจากทั่วทุกภาคไม่น้อยกว่าภาคละหนึ่งร้อยคน ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกทั้งห้าร้อยคนจะต้องเสียค่าบำรุงพรรคการเมืองหรือไม่

ที่ประชุมสอบถามและแสดงความเห็น ดังนี้

- พรรคการเมืองควรมีทุนจดทะเบียนตั้งต้นในลักษณะเดียวกับบริษัทที่เป็นนิติบุคคลทั่วไป ส่วนสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องจ่ายค่าบำรุงพรรคการเมืองเป็นจำนวนเท่าใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องมีทุนประเดิมในการตั้งพรรคเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าห้าล้านบาท และสมาชิกพรรคการเมืองทั้งห้าร้อยคน ต้องยินยอมที่จะจ่ายเงินเป็นทุนประเดิมให้แก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่าคนละสองพันบาท การกำหนดลักษณะดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่ ทั้งนี้ การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองจำเป็นต้องมีเงินทุนในการดำเนินการ ซึ่งผู้ที่ประสงค์จะร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองควรมีเงินทุนประเดิมในการจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวนหนึ่ง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เงินจำนวนสองพันบาทอาจเป็นจำนวนที่มากเกินไปสำหรับสมาชิกบางคนที่ไม่ได้มีฐานทางการเมืองมาแต่เดิม

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่าเมื่อจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้ว พรรคการเมืองจะเก็บค่าสมาชิกพรรคจากสมาชิกทั้งหมดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน เพื่อไปขอรับเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากกองทุนที่คณะกรรมการเลือกตั้งจะต้องจ่ายให้ และเงินดังกล่าวจะนำไปเป็นทรัพย์สินในการบริหารพรรคการเมืองเบื้องต้น แต่หากกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมจะมีลักษณะคล้ายกับบริษัทหรือสมาคมซึ่งเป็นเรื่องที่แตกต่างกันจากหลักการเดิม

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เงินที่คณะกรรมการเลือกตั้งจ่ายอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองควรมีหลักเกณฑ์การจ่ายในรูปแบบใหม่ แต่ไม่ควรนำเงินทุนประเดิมมาเกี่ยวพันกับการจ่ายเงินอุดหนุนให้พรรคการเมืองของคณะกรรมการเลือกตั้ง

- แต่ละภูมิภาคมีจำนวนประชากรไม่เท่ากัน การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกพรรคในแต่ละภาคเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าภาคละหนึ่งร้อยคน จึงจะจัดตั้งพรรคการเมืองได้ อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการจัดตั้งพรรคการเมือง

- อาจกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมในการตั้งพรรคการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่าสี่ล้านบาท โดยให้พรรคการเมืองรวบรวมเงินให้ได้จำนวนอย่างน้อยภาคละหนึ่งล้านบาท เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ไม่ยุ่งยากเกินไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุที่กำหนดให้ต้องมีทุนประเดิมเบื้องต้นในการจัดตั้งพรรคการเมือง เนื่องจากต้องการแสดงให้เห็นเจตนาจริงของการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรกำหนดให้สมาชิกพรรคทั้งห้าร้อยคนมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองโดยการจ่ายเงินเป็นทุนประเดิมให้แก่พรรคการเมืองอย่างน้อยคนละสองพันบาท ซึ่งพรรคการเมืองควรมีทุนประเดิมทั้งหมดจำนวนห้าล้านบาท ลักษณะเช่นนี้จะเหมาะสมหรือไม่

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการจัดตั้งพรรคการเมืองต้องพิจารณาว่าประสงค์จะให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายหรือยาก ซึ่งหลักเกณฑ์การจัดตั้งพรรคการเมืองข้างต้นถือว่าเป็นการจัดตั้งพรรคการเมืองที่กระทำได้ยากแต่หากกำหนดให้มีผู้ริเริ่มในการขอจัดตั้งพรรคการเมืองจำนวนประมาณห้าสิบคน และภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้สรรหาสมาชิกพรรคการเมืองให้ได้

จนครบจำนวนห้าร้อยคน โดยสมาชิกแต่ละคนต้องจ่ายเงินเป็นทุนประเดิมให้พรรคการเมืองอย่างน้อยคนละสองพันบาท จนกระทั่งพรรคการเมืองมีทุนประเดิมครบจำนวนห้าล้านบาท ลักษณะนี้การจัดตั้งพรรคการเมืองถือว่ากระทำได้ไม่ยาก

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองอาจกำหนดหลักเกณฑ์เป็นทางเลือกว่า หากพรรคการเมืองเชิญชวนบุคคลเพื่อสมัครเป็นสมาชิกได้ครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดพร้อมกับหลักฐานแสดงความยินยอมที่จะจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองสามารถจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้ทันที หรือกำหนดให้มีผู้ริเริ่มในการยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้เบื้องต้น จากนั้นต้องหาสมาชิกให้ครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายในสามเดือน พร้อมกับมีหลักฐานแสดงความยินยอมที่จะจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ก็สามารถจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้ แต่หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในสามเดือน ชื่อพรรคการเมืองที่ขอจดทะเบียนไว้ให้เป็นอันยกเลิกไป โดยไม่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในต่างประเทศมีการดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองในลักษณะดังกล่าว กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมืองจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ก่อน จากนั้นต้องหาสมาชิกให้ครบถ้วนตามจำนวนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเพื่อขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง กรณีไม่สามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด ชื่อพรรคการเมืองที่ขอจดทะเบียนไว้เป็นอันยกเลิกไปโดยผลของกฎหมาย

- สนับสนุนหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง โดยการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองซึ่งสอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองในร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวอาจถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองกระทำได้ยากขึ้น โดยนำจำนวนเงินมาเป็นตัวจำกัดเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง

- ในทางปฏิบัตินายทุนพรรคการเมืองจะจ่ายเงินให้แก่สมาชิกพรรคทุกคนเพื่อใช้เป็นเงินค่าสมาชิกพรรคการเมือง ทำให้หลักเกณฑ์ที่จะให้สมาชิกพรรคทุกคนมีส่วนร่วมบริหารจัดการพรรคการเมืองโดยการจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง ในทางกลับกัน การกำหนดจำนวนเงินเป็นทุนประเดิมในการจัดตั้งพรรคการเมืองที่สูงเกินไป อาจทำให้ประชาชนที่ต้องการจัดตั้งพรรคการเมืองอย่างแท้จริงไม่อาจจัดตั้งพรรคการเมืองได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้สมาชิกพรรคการเมืองร่วมกันจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อป้องกันปัญหานายทุนพรรคการเมืองจ่ายเงินให้แก่พรรคโดยประสงค์จะใช้อำนาจครอบงำพรรคการเมือง ทั้งนี้ อาจจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจนในกรณีมีบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองแทน นอกจากนี้ การกำหนดให้สมาชิกพรรคต้องจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างน้อยคนละสองพันบาท ยังไม่ใช่หลักเกณฑ์อย่างเป็นทางการ หากกรรมการส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นจำนวนที่สูงเกินไป สามารถปรับลดให้เหมาะสมได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า ในขั้นตอนการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองยังไม่จำเป็นต้องชำระเงินทุนประเดิมของพรรคการเมือง แต่เมื่อมีสมาชิกพรรคและเงินทุนครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงจะมาจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองพร้อมกับชำระเงินทุนประเดิมก็ได้

- การกำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องมีเงินทุนประเดิมจำนวนห้าล้านบาท อาจเป็นจำนวนที่มากเกินไป แต่เห็นด้วยในหลักการที่สมาชิกพรรคควรจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ การกำหนดให้สมาชิกพรรคต้องจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างน้อยคนละสองพันบาท อาจเกิดปัญหา

ในทางปฏิบัติ เนื่องจากทำให้นายทุนพรรคการเมืองอาศัยเป็นช่องทางในการจ่ายเงินสนับสนุนพรรคจำนวนมากเพื่อใช้อำนาจครอบงำพรรคการเมืองได้ ซึ่งคณะกรรมการควรหาวิธีการหรือรูปแบบอื่นในการระดมทุนให้แก่พรรคการเมืองที่เหมาะสมและสะท้อนการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

- งานวิจัยของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับพรรคการเมือง โดยกล่าวถึงการกำหนดให้สมาชิกพรรคต้องจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในจำนวนที่เท่ากัน แต่หากประสงค์จะจ่ายเงินมากกว่าจำนวนที่กำหนดจะเรียกว่า “การบริจาค” เงินให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งแตกต่างจากการจ่ายเงินค่าสมาชิกพรรคการเมืองโดยทั่วไป ดังนั้น การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมจำนวนห้าล้านบาทจึงจะจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้ อาจจำเป็นต้องได้รับเงินค่าสมาชิกจากสมาชิกพรรคการเมืองกับเงินบริจาคจากผู้สนับสนุนพรรคการเมืองประกอบกัน

- ควรให้อิสระแก่พรรคการเมืองพอสมควรในการกำหนดอัตราขั้นสูงของเงินค่าสมาชิกพรรคและเงินบริจาคแก่พรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองบางพรรคอาจไม่มีผู้บริจาคหรือสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองที่เพียงพอ จึงอาจกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถนำเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจ่ายให้ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสร็จสิ้นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด มาชดเชยเป็นเงินทุนประเดิมของพรรคการเมืองได้ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้เป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่และป้องกันการถูกวิจารณ์ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีเงินทุนเท่านั้น ทั้งนี้ อาจกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า เงินทุนที่พรรคการเมืองมีอยู่เมื่อรวมกับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจ่ายให้แล้ว หากยังไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ให้พรรคการเมืองนั้น เป็นอันยุบเลิกไปและให้รับเงินที่พรรคการเมืองนั้นมีอยู่ทั้งหมดด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถนำเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งจ่ายให้ไปรวมเป็นเงินทุนประเดิมของพรรคได้ด้วย จะทำให้เกิดการจัดตั้ง พรรคการเมืองขึ้นจำนวนมากเพื่อประสงค์ให้ได้รับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนกรณีให้ยุบเลิกพรรคการเมืองที่ไม่สามารถหาเงินทุนประเดิมได้ครบตามจำนวนและระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนดอาจเกิดปัญหาตามมา เนื่องจากต้องมีการสอบบัญชีพรรคการเมืองที่ถูกยุบเลิกซึ่งมีขั้นตอน และค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และในทางปฏิบัติการริบหรือยึดเงินคืนจากพรรคการเมืองที่ถูกยุบเลิกเป็นไปได้ยาก เนื่องจากเงินที่พรรคการเมืองนั้นได้รับถูกนำไปใช้แสวงหาประโยชน์จนหมดแล้ว

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อาจนำหลักเกณฑ์การจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมหรือมูลนิธิมาใช้ กำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองได้ โดยอาจกำหนดให้พรรคการเมืองต้องวางเงิน ประเดิมเบื้องต้นจำนวนหนึ่งล้านบาท เป็นประกันไว้ที่ธนาคาร โดยห้ามโยกย้าย ถ่ายโอน หรือนำเงิน ดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น เพื่อเป็นประกันว่าพรรคการเมืองนั้นจะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อย่างแท้จริง

- เงินทุนตั้งต้นสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ควรเป็นเงินที่รวบรวมจาก สมาชิก (membership fee) ในขณะที่เริ่มต้นจะจัดตั้งพรรคการเมือง เมื่อจดทะเบียนพรรคการเมือง เรียบร้อยแล้วพรรคการเมืองจึงจะสามารถขอรับบริจาค (donation) เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ พรรคการเมืองได้ ดังนั้น หากกำหนดว่าในขณะที่เริ่มต้นจะจัดตั้งพรรคการเมือง อนุญาตให้ผู้จัดตั้งสามารถ ขอรับการสนับสนุนหรือขอรับบริจาคเงินได้ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้นกระบวนการจดทะเบียนจัดตั้งเป็น พรรคการเมือง แม้จะกำหนดอัตราขั้นสูงของเงินบริจาคไว้ก็ตาม ซึ่งพรรคการเมืองนั้นอาจถูกมองว่า ในอนาคตภายหลังจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วอาจถูกครอบงำโดยบุคคลหนึ่งบุคคลก็ได้

- สนับสนุนแนวคิดเรื่องเงินทุนตั้งต้นสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง แต่การกำหนดวงเงินทุนตั้งต้นจะต้องไม่สูงมากจนกระทบต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มบุคคลที่ประสงค์จะจัดตั้งพรรคการเมืองแต่ไม่มีเงินทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอ การบัญญัติหลักการในลักษณะดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดข้อครหาในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองว่า คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขด้านการเงินเพื่อเป็นตัวกีดกันการจัดตั้งพรรคการเมืองของกลุ่มการเมืองหรือบุคคลบางกลุ่ม

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุผลที่เสนอให้มีเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น เพื่อให้พรรคการเมืองมีเงินทุนตั้งต้นสำหรับใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือดำเนินกิจกรรมเพื่อระดมทุนภายหลังจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแล้วและเป็นเงินทุนสำหรับให้พรรคการเมืองใช้ในการเสนอนโยบายของพรรคการเมืองและการเชิญชวนสมัครเข้ามาเป็นสมาชิก หลังจากนั้นพรรคการเมืองก็สามารถเก็บค่าสมาชิกหรือขอรับบริจาคเพื่อเป็นเงินทุนสำหรับดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในอนาคตต่อไป

ส่วนเรื่องกำหนดจำนวนเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น กรณีกำหนดหลักการให้เก็บจากค่าสมาชิกของพรรคการเมืองโดยกำหนดเงื่อนไขว่าให้เก็บจากสมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองห้าร้อยคน ด้วยความยินยอมของสมาชิกดังกล่าวในอัตราคนละสองพันบาทเพื่อรวบรวมเป็นเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวจะทำให้สมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งห้าร้อยคนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของพรรคการเมืองร่วมกันโดยให้ถือว่าสมาชิกทั้งห้าร้อยคนได้รับยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าสมาชิกรายปีส่วนบุคคลที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองภายหลังจากการจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองแล้วให้เสียค่าสมาชิกรายปีในอัตราที่พรรคการเมืองกำหนด

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า สนับสนุนแนวคิดเรื่องจำนวนเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเก็บจากสมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองห้าร้อยคนในอัตราคนละสองพันบาท ซึ่งรวมแล้วเงินทุนประเดิมในขณะที่ยื่นจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นเงินจำนวนหนึ่งล้านบาท เป็นจำนวนที่เหมาะสมและไม่เป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งพรรคการเมือง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองในอดีต ไม่มีการบัญญัติหลักการในเรื่องเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณากำหนดจำนวนเงินทุนประเดิมไม่ให้สูงมาก แต่ให้คงแนวคิดเรื่องการให้สมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองห้าร้อยคน มีส่วนร่วมในการรวบรวมเงินเพื่อตั้งเป็นเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองในอัตราคนละสองพันบาท

- ภาครัฐให้การสนับสนุนเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง ในการให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองโดยส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด และมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

ประธานกรรมการกล่าวว่า เงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ความคิดเริ่มต้นในการกำหนดหลักการดังกล่าวต้องการให้พรรคการเมืองมีเงินทุนประเดิมในขณะจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การสนับสนุนจำนวนหนึ่งล้านบาท

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า เรื่องการสนับสนุนเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้แก่พรรคการเมืองนั้น กรณีกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มบุคคลประสงค์จะจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองจะต้องจัดทำแผนการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและการกำหนดนโยบายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ประธานกรรมการกล่าวว่า การกำหนดให้มีเงินทุนประเดิมในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น เพื่อให้สมาชิกที่เข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองห้าร้อยคน เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของพรรคการเมืองร่วมกันอย่างแท้จริง จึงมีแนวคิดที่จะกำหนดเรื่องเงินทุนประเดิมเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง โดยสมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองห้าร้อยคน จะต้องยอมจ่ายเงินในจำนวนเท่ากันเพื่อให้ทุกคนเกิดความรู้สึกว่าได้เป็นเจ้าของพรรคการเมืองอย่างเสมอภาคกัน

- มีกรรมการแสดงความเห็นสนับสนุนแนวคิดเรื่องเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยเรียกเก็บจากสมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองห้าร้อยคน ในอัตราคนละสองพันบาท เพื่อเป็นเงินทุนประเดิมในการขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ว่าเงินจำนวนดังกล่าว หากพรรคการเมืองกำหนดเก็บค่าสมาชิกรายปี ๆ ละสองร้อยบาท เท่ากับสมาชิกลงกล่าวได้จ่ายเงินค่าสมาชิกล่วงหน้าเป็นระยะเวลาสิบปี นอกจากนั้น สมาชิกยังสามารถนำไปลดหย่อนภาษีเงินได้อีกด้วย ดังนั้น เรื่องเงินทุนประเดิมโดยเก็บจากสมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นแนวคิดที่จะเป็นการขยายฐานของพรรคการเมืองให้กว้างขึ้น ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะกลุ่มนายทุนของพรรคการเมืองเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักการเรื่องเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง จะส่งผลต่อพรรคการเมืองที่จดทะเบียนแล้วหรือไม่ อย่างไร

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตั้งข้อสังเกตว่า บัญชีรายชื่อสมาชิกของพรรคการเมืองที่จดทะเบียนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งและยังคงมีสถานะทางทะเบียนว่าเป็นพรรคการเมืองในปัจจุบัน ไม่เคยมีการตรวจสอบว่าบัญชีรายชื่อสมาชิกพรรคการเมืองที่จดทะเบียนไว้นั้นเป็นบุคคลที่มีตัวตนอยู่จริงหรือไม่ คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงมีแนวความคิดที่จะบัญญัติกลไกบังคับให้พรรคการเมืองในปัจจุบันต้องส่งหลักฐานเอกสารสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการตรวจสอบว่าตรงกับข้อมูลที่แจ้งในขณะจดทะเบียนหรือไม่ เนื่องจากในการตรวจสอบพบข้อมูลว่าพรรคการเมืองบางพรรครายชื่อสมาชิกที่ปรากฏในบัญชีรายชื่อไม่มีตัวตนอยู่จริง ซึ่งอาจเป็นเหตุให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกไม่ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้ถูกยุบพรรคการเมืองได้

ประธานกรรมการเสนอว่า การบัญญัติหลักการเรื่องการจดทะเบียนพรรคการเมือง ควรกำหนดในลักษณะว่าการจดทะเบียนพรรคการเมืองให้กระทำได้เมื่อมีผู้เข้าชื่อกันครบห้าร้อยคน โดยในภาคต่างๆ ทั้งสี่ภาคจะต้องมีสมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน และสมาชิกที่จะเข้าร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมืองทั้งห้าร้อยคน จะต้องมีหนังสือยินยอมและต้องจ่ายเงินทุนประเดิมสำหรับจัดตั้งพรรคการเมืองในอัตราคนละสองพันบาท โดยต้องมีหลักฐานการจ่ายเงินมาแสดงต่อ

นายทะเบียนพรรคการเมืองว่ามีจำนวนเงินครบตามที่กำหนด นายทะเบียนจึงจะจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นได้ และในการขอจดทะเบียนกรณีผู้ริเริ่มซึ่งไม่น้อยกว่าสิบห้าคน ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองยังไม่มีความพร้อม ผู้ริเริ่มจะเข้าชื่อกันทั้งสิบห้าคนเพื่อขอไปดำเนินการสรรหาสมาชิกให้ครบจำนวนก่อนก็ได้ สามารถจดทะเบียนพรรคการเมืองก่อนได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันที่จดทะเบียน ครั้นครบกำหนดสามเดือนแล้วยังไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนพรรคการเมืองตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นได้ ให้ถือว่าการจดทะเบียนนั้นเป็นอันยกเลิกไปเสมือนไม่มีการจดทะเบียน นอกจากนั้น หลักการดังกล่าวให้นำไปบัญญัติในบทเฉพาะกาลด้วยว่า พรรคการเมืองใดที่จดทะเบียนแล้วในปัจจุบัน ถ้ายังมีสมาชิกไม่ถูกต้องหรือมีทุนหรือเงินในบัญชีของพรรคการเมืองไม่ถึงหนึ่งล้านบาท ให้นายทะเบียนประกาศความสิ้นสุดของพรรคการเมืองนั้น หากพรรคการเมืองที่ถูกประกาศให้สิ้นสุดความเป็นพรรคการเมืองไม่พอใจก็ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ส่วนหลักการเรื่องการตราข้อบังคับพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องระบุไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองว่าจะต้องมีการกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่จ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง ในอัตราปีละไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยบาท แต่ไม่เกินห้าร้อยบาท

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เงื่อนไขการจดทะเบียนพรรคการเมืองนั้น ควรกำหนดเงื่อนไขแบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่หนึ่งให้สมาชิกพรรคการเมืองมีหน้าที่ชำระค่าบำรุงเป็นประจำทุกปี เพื่อให้สมาชิกเกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพรรคการเมือง และส่วนที่สองผู้บริจาคสามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้ เนื่องจากรายได้ของพรรคการเมืองในส่วนของ การรับบริจาคเงินถือเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญของพรรคการเมือง

ประธานกรรมการเสนอว่า การบัญญัติหลักการเรื่องรายได้ของพรรคการเมือง ควรกำหนดในลักษณะว่า รายได้ของพรรคการเมืองให้มาจาก (๑) เงินทุนประเดิม (๒) เงินค่าสมาชิก (๓) เงินบริจาค (๔) เงินอุดหนุนจากรัฐ และ (๕) ดอกผล ส่วนหลักเกณฑ์การบริจาคให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกประกาศกำหนดอัตราขั้นสูงสุดของการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองว่าในแต่ละปีสามารถบริจาคสูงสุดได้ไม่เกินเท่าใด

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า หลักการเรื่องรายได้ของพรรคการเมือง ไม่ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศกำหนดแต่ควรกำหนดอัตราขั้นสูงสุดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองเพื่อให้เป็นมาตรฐานกลางและป้องกันปัญหาการตีความ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคณะอาจออกประกาศกำหนดอัตราขั้นสูงสุดของการบริจาคไม่เท่ากันก็ได้ ประกอบกับในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอมานั้น ในเรื่องการบริจาคมกำหนดให้เฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่มีสิทธิบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ ซึ่งอำนาจดุลพินิจบางประการควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เพื่อความโปร่งใสในการรับบริจาคของพรรคการเมืองและการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ควรกำหนดกลไกการตรวจสอบการให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และควรกำหนดให้พรรคการเมืองประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบว่ามีผู้ใดบริจาคให้แก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนเท่าใด

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการเรื่องรายได้ของพรรคการเมือง ควรกำหนดอัตราขั้นสูงสุดว่าในแต่ละปีผู้บริจาคสามารถบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในอัตราสูงสุดไม่เกินจำนวนเท่าใด รวมทั้งกำหนดให้บริจาคได้เฉพาะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น คนต่างด้าวไม่สามารถบริจาคให้แก่

พรรคการเมืองได้ ส่วนเรื่องการประกาศต่อสาธารณชนเพื่อความโปร่งใสในการรับบริจาคของพรรคการเมือง และการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้น ข้อเสียคือ อาจไม่มีผู้ใดกล้าบริจาคให้แก่พรรคการเมือง แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ จะกำหนดให้พรรคการเมือง ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงไม่มีพรรคการเมืองใดเปิดเผยชื่อผู้บริจาค ต่อสาธารณชนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น ควรออกแบบวิธีการใหม่โดยกำหนดว่ากรณีที่มีการรับบริจาค ให้พรรคการเมืองแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่ต้องประกาศเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน ก็จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

- มีกรรมการสอบถามว่า ดอกผลของเงินและรายได้จากทรัพย์สินของพรรคการเมือง เช่น การให้เช่าทรัพย์สิน หรือการจำหน่ายสินค้าของที่ระลึก เป็นต้น ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการนอกเหนือจาก วัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง จะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอนั้น ได้บัญญัติหลักการเรื่องรายได้ของพรรคการเมืองและการบริจาคแก่พรรคการเมืองไว้ในหมวด ๓ ส่วนที่ ๒ รายได้ของพรรคการเมือง และส่วนที่ ๓ การบริจาคแก่พรรคการเมือง ซึ่งบัญญัติหลักการเดียวกับที่เคยบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่วนเรื่องจำนวน การบริจาคที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้น ในร่างมาตรา ๖๖ กำหนด ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่าสิบล้านบาท

ประธานกรรมการเสนอว่า การบัญญัติหลักการในเรื่องการบริจาคมานั้น ขอให้คณะกรรมการ ยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ผู้บริจาคสามารถบริจาคโดยตรงแก่หัวหน้า พรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองได้หรือไม่ หรือกรณีที่หัวหน้า พรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองขอรับการสนับสนุนเป็นการ ส่วนตัว เงินดังกล่าวถือเป็นรายได้ของพรรคการเมืองหรือไม่

นายอัคร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ผู้บริจาคสามารถบริจาคให้แก่หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร พรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองได้โดยตรง ประเด็นดังกล่าวเป็นช่องว่างของกฎหมาย และเป็น จุดอ่อนจุดหนึ่งของการเมืองไทยเนื่องจากเจตนาของของผู้บริจาคประสงค์ที่จะบริจาคให้แก่หัวหน้า พรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการส่วนตัว โดยไม่ได้ ประสงค์ที่จะบริจาคให้แก่พรรคการเมือง จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณา

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีที่พรรคการเมืองกำหนดกติกาทางเมืองว่า ผู้ใดที่ประสงค์จะเป็น รัฐมนตรีจะต้องดูแลสมาชิกของพรรคตามจำนวนที่พรรคการเมืองเป็นผู้กำหนด ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมาย ที่ไม่สามารถตรวจสอบเรื่องลักษณะดังกล่าวได้ ดังนั้น ควรบัญญัติบทกำหนดโทษ ห้ามมิให้บุคคลใด บริจาคเงินให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรงโดยไม่ผ่านพรรคการเมือง และผู้สมัครรับการเลือกตั้งคนใด รับเงินบริจาคโดยตรงจากผู้บริจาค ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้บริจาคกระทำการทุจริตการเลือกตั้ง

- มีกรรมการสอบถามว่า การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่รับบริจาคโดยตรงโดยไม่ผ่านพรรคการเมือง หากเป็นกรณีบุคคลภายในครอบครัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้โดยเสนาหา หรือบริจาคให้แก่ผู้สมัครโดยตรง จะสามารถกระทำได้หรือไม่

- กรณีนายทุนของพรรคการเมืองอนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าใช้ประโยชน์อาคารเพื่อเป็นสถานที่ตั้งสำนักงานประสานงานพรรคการเมืองโดยไม่คิดค่าเช่า รวมทั้งออกค่าใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภคให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นด้วย การรับบริจาคดังกล่าวจะไม่ปรากฏในบัญชีรายรับ-รายจ่ายของพรรคการเมือง กรณีดังกล่าวสามารถกระทำได้หรือไม่ หากไม่สามารถกระทำได้ควรกำหนดมาตรการห้ามไว้ในกฎหมายด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีอนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าใช้ประโยชน์อาคารเพื่อเป็นสถานที่ตั้งสำนักงานประสานงานพรรคการเมืองโดยไม่คิดค่าเช่า รวมทั้งออกค่าใช้จ่ายค่าสาธารณูปโภคด้วยนั้น ถือเป็นกาให้ประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ตามร่างมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องการเงินของพรรคการเมืองเป็นเรื่องสำคัญ คณะกรรมการจะออกแบบกลไกเพื่อใช้ในการควบคุมเรื่องการเงินของพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร ในประเด็นดังกล่าวมาตรา ๔๕ ของร่างรัฐธรรมนูญที่ผ่านการออกเสียงประชามติ ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองไว้ว่า จะต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ทั้งจากสมาชิกของพรรคการเมืองและบุคคลภายนอก ดังนั้น คณะกรรมการควรกำหนดมาตรการให้พรรคการเมืองมีการเปิดเผยบัญชีรายรับ-รายจ่ายของพรรคการเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม กรณีพรรคการเมืองใดได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ แต่ไม่ปรากฏในบัญชีรายรับพรรคการเมืองให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีเจตนาทุจริต หรือกรณีหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองรับบริจาคเป็นการส่วนตัวก็ต้องนำเข้าบัญชีของพรรคการเมืองเช่นเดียวกันเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบความโปร่งใสเรื่องบัญชีของพรรคการเมือง

- ในอดีตมีสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยินยอมให้หักเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งบางส่วนเพื่อบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่ตนสังกัด ประเด็นดังกล่าวมีความเห็นทางวิชาการแบ่งเป็นสองความเห็น ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสามารถกระทำได้ เพราะเป็นการให้โดยเสนหา แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากส่อเจตนาว่าเป็นการกระทำเพื่อหวังผลตอบแทนทางการเมือง ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอมานั้น ได้มีบทบัญญัติห้ามในลักษณะดังกล่าวหรือไม่

- กรณีสมาชิกพรรคการเมืองพรรคหนึ่งซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ยินยอมให้หักเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งบางส่วนเพื่อบริจาคให้แก่พรรคการเมืองที่ตนสังกัด ถือว่าเป็นการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในฐานะสมาชิกของพรรคการเมือง ไม่มีกฎหมายห้ามจึงสามารถกระทำได้

ประธานกรรมการกล่าวว่า การบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องลงบัญชีรายรับ-รายจ่ายของพรรคการเมือง และให้พรรคการเมืองรายงานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทราบเป็นประจำทุกเดือน ส่วนเรื่องวิธีการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งในอดีตคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งร้องเพลงบนเวทีในขณะหาเสียงเลือกตั้งหรือไม่

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า วิธีการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง บัญญัติในมาตรา ๕๓ (๓) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการโฆษณาหาเสียงหรือจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ ในระหว่างหาเสียงเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า เรื่องการห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งกระทำการโฆษณาหาเสียงหรือจัดให้มีมหรสพหรือการรื่นเริงต่างๆ ในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งนั้น หากกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งขึ้นเวทีร้องเพลงในขณะหาเสียงเลือกตั้ง เช่น ศิลปินนักร้องลงสมัครรับเลือกตั้ง อยากรู้ประชาชนเลือกเพราะความเป็นศิลปินนักร้องไม่ใช่เพราะการเป็นนักการเมืองอาชีพ เป็นต้น กรณีดังกล่าวควรบัญญัติหลักการในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้ผู้สมัครสามารถทำได้

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า จากการตรวจสอบข้อมูลเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพบข้อมูลเกี่ยวกับสถิติการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรณีการโฆษณาหาเสียงหรือจัดให้มีมหรสพ หรืองานรื่นเริงต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีเรื่องร้องเรียนการกระทำความผิดมาตรา ๕๓ (๓) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ทั้งสิ้นจำนวนยี่สิบห้าราย

- จากการตรวจสอบข้อมูลการจัดตั้งพรรคการเมืองในต่างประเทศ ไม่พบข้อมูลว่ากฎหมายพรรคการเมืองของต่างประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีบทบัญญัติเรื่องเงินทุนประเดิมสำหรับใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง แต่วิธีที่ดีที่สุดสำหรับใช้ตรวจสอบเกี่ยวกับการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองคือ การให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานบัญชีรายรับ-รายจ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นวิธีตรวจสอบที่ใช้อยู่ในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเมื่อได้รับบริจาคในจำนวนที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การกำหนดกลไกการตรวจสอบการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง หากไม่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดทำรายงานเสนอ หรือกำหนดให้พรรคการเมืองจัดทำรายงานแต่ไม่มีกระบวนการตรวจสอบว่าข้อมูลที่พรรคการเมืองรายงานนั้นเป็นข้อมูลจริงหรือไม่ หลักการเรื่องการตรวจสอบบัญชีของพรรคการเมืองก็จะไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ

- เรื่องการรับบริจาคแก่พรรคการเมือง มาตรา ๕๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้การบริจาคแก่พรรคการเมืองตั้งแต่ห้าพันบาทขึ้นไป ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชน และการบริจาคแก่พรรคการเมืองตั้งแต่สองหมื่นบาทขึ้นไป จะต้องบริจาคโดยวิธีการส่งจ่ายเป็นตัวแลกเปลี่ยน หรือเช็คขีดคร่อม

- หลักการเรื่องการเปิดเผยบัญชีของพรรคการเมือง ในร่างมาตรา ๖๗ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ ได้บัญญัติหลักการเดียวกับมาตรา ๖๐ วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการบริจาคให้แก่พรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำประกาศบัญชีรายชื่อผู้บริจาค และจำนวนเงิน รายการทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ ที่ได้รับบริจาคในแต่ละสัปดาห์ ให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงให้แล้วเสร็จภายในวันทำการวันแรกของสัปดาห์ถัดมา แล้วปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และจัดส่งประกาศดังกล่าวให้นายทะเบียนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ประกาศ”

- มาตรา ๖๐ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “เมื่อมีการบริจาคแก่พรรคการเมือง ให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมือง ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับบริจาค ต้องจัดทำบันทึกการรับบริจาคไว้เป็นหลักฐานและจัดส่งบันทึกการรับบริจาคของพรรคการเมืองพร้อมเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ รวมทั้งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ให้แก่พรรคการเมือง เพื่อนำส่งเข้าบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคของพรรคการเมือง”

ประธานกรรมการเสนอว่า ควรบัญญัติหลักการให้พรรคการเมืองจัดทำสรุปรายงานเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นประจำทุกเดือน โดยแสดงรายละเอียดการรับบริจาคว่า ได้รับบริจาคจากผู้ใด จำนวนเท่าใด ส่วนการบริจาคแก่พรรคการเมืองตั้งแต่สองหมื่นบาทขึ้นไป จำเป็นหรือไม่ที่ต้องบริจาคโดยวิธีการส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงิน หรือเช็คขีดคร่อม

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า หลักการเรื่องการบริจาคแก่พรรคการเมือง ควรบัญญัติห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดบริจาคเงินในลักษณะเป็นค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า กรณีพรรคการเมืองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดบริจาคเงินในลักษณะเป็นค่าตอบแทนรายเดือนให้แก่สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการกระทำที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๔๙ ดังนั้น ควรบัญญัติหลักการเรื่องห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกพรรคการเมืองรับเงินที่พรรคการเมืองหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ในลักษณะเป็นค่าตอบแทนรายเดือน และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืน

จากนั้น นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองจำเป็นต้องมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือไม่

ประธานกรรมการสอบถามว่า การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอมานั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งสาขาพรรคหรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขานุการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ร่างมาตรา ๓๒ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ ได้กำหนดเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไว้ว่า “ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนกำหนดอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา”

ประธานกรรมการกล่าวว่า ประเด็นเรื่องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หากกำหนดว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ หรือได้รับการเสนอแนะจากสมาชิกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ด้วย จะสามารถกำหนดเป็นหลักการไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้หรือไม่ และจะขัดต่อร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แต่เพียงว่าจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและพรรคการเมืองมีมติส่งผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดหลักการในเรื่องเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ในการยกร่างหลักการเรื่องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

และแบบบัญชีรายชื่อ จะสามารถนำหลักการดังกล่าวมากำหนดเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่

ที่ประชุมแสดงความเห็น ดังนี้

- เรื่องการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายนามนั้น คณะกรรมการสามารถกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้ และไม่ขัดต่อร่างรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่าการออกข้อบังคับพรรคการเมืองจะต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากกำหนดว่ามติของพรรคการเมืองในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดจะต้องมีสมาชิกของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคน ให้ความเห็นชอบ และในขณะที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใดจะต้องจัดให้มีการประชุมสมาชิกในเขตเลือกตั้งนั้นเพื่อรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นด้วย ถ้าพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องชี้แจงให้สมาชิกได้รับทราบเหตุผลด้วย และให้พรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลักการในลักษณะดังกล่าวจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายอัชพร จารุจินดา กรรมการ ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า การกำหนดกระบวนการในลักษณะดังกล่าวไม่มีการทบทบัญญัติห้ามไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ จึงสามารถกระทำได้และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่เพียงว่า ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีหลักการในเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในกฎหมายด้วย ดังนั้น การบัญญัติหลักการดังกล่าวจึงเป็นการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งใดจะต้องได้รับการรับรองจากสมาชิกในเขตเลือกตั้งนั้น ซึ่งสามารถอธิบายหลักการและเหตุผลในเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองได้ดีกว่าเรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ไม่ควรบังคับให้พรรคการเมืองต้องตั้งสาขาพรรคการเมืองครบทั้งสี่ภาค แต่ให้เป็นดุลพินิจของพรรคการเมืองว่าจะตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือจะตั้งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองก็ได้ ซึ่งจะสะดวกต่อการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เรื่องการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายนาม ร่างมาตรา ๔๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ กำหนดให้สาขาพรรคการเมืองที่ตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้พิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นๆ หากจังหวัดใดไม่มีสาขาพรรคการเมืองตั้งอยู่ ให้ที่ประชุมสมาชิกพรรคการเมืองในจังหวัดนั้นเป็นผู้พิจารณาเสนอรายชื่อแทน

- อำนาจการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองต่างๆ ในร่างมาตรา ๔๗ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ กำหนดให้พิจารณาร่วมกัน

ระหว่างคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ดังนั้น กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครโดยสาขาพรรคการเมืองหรือโดยมติที่ประชุมของสมาชิกพรรคการเมืองในกรณีที่จังหวัดนั้นไม่มีสาขาพรรคการเมืองตามร่างมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๔๖ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น ก็จะต้องส่งรายชื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามร่างมาตรา ๔๘ ยังกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองอาจใช้วิธีการให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๔๗ ก็ได้ด้วย

ประธานกรรมการกล่าวว่า หากบัญญัติหลักการตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ จะเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองไม่ต้องมีสมาชิกในแต่ละจังหวัดถึงสองร้อยคน เพื่อให้การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองในการคัดเลือกผู้สมควรส่งเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของคณะกรรมการที่ต้องการให้กระจ่ายการมีส่วนร่วมลงไปในพื้นที่เลือกตั้งด้วย ดังนั้น ควรบัญญัติหลักการในลักษณะว่า มติของพรรคการเมืองที่จะให้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีสมาชิกในจังหวัดนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคนให้การรับรอง อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวควรพิจารณารายละเอียดอีกครั้งว่าจะขัดต่อร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อาคารและสถานที่ตั้งสาขาพรรคการเมืองบางแห่งคล้ายกับอาคารว่างเปล่า โดยไม่ได้มีการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ของพรรคการเมือง จึงควรกำหนดองค์ประกอบของการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองให้มีความชัดเจน โดยองค์ประกอบของการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองไม่ควรมีเพียงการมีสมาชิกพรรคการเมืองและอาคารสำนักงานเท่านั้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่จะไม่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหากไม่มีความพร้อม โดยอาจมีเพียงพรรคการเมืองบางพรรคที่จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ในการขอรับเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง และการที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ควรเป็นเหตุให้สันนิษฐานความเป็นพรรคการเมือง

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง เลขาธิการกรรมการ คนที่สอง ในฐานะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า กรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป จะถือเป็นเหตุให้สันนิษฐานความเป็นพรรคการเมืองหรือไม่นั้น ซึ่งในประเด็นดังกล่าว คณะอนุกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดที่จะกำหนดว่า พรรคการเมืองใดไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ถือเป็นเหตุแห่งยุบพรรคการเมืองนั้นได้ แต่การบัญญัติหลักการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อพรรคการเมืองที่เริ่มดำเนินการจัดตั้งพรรคการเมืองและอยู่ระหว่างการเชิญชวนประชาชนให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคซึ่งอาจไม่ทันเวลาในการส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง หากบัญญัติเหตุยุบพรรคในลักษณะดังกล่าวพรรคการเมืองเหล่านั้นก็ต้องถูกยุบพรรคไปด้วย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอมานั้น กำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นต้องมุ่งประสงค์ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปด้วย โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดว่า ให้พรรคการเมืองที่ไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัคร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปจำนวนสองครั้ง ต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอ กำหนดให้พรรคการเมืองที่ไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปจำนวนเพียงครั้งเดียวต้องสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง เพื่อป้องกันมิให้มีการประท้วงโดยการไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งเกิดขึ้นในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดหลักการว่ากรณีพรรคการเมืองที่ไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อขัดขวางการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นโดยชอบ ถือว่ามีเจตนาขัดขวางการเลือกตั้งจะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าจะเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองหรือไม่ หรือหาเป็นกรณีที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกพรรคการเมืองลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปจำนวนสองครั้ง เพราะเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่ใช่การขัดขวางการเลือกตั้งให้เป็นเหตุสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง โดยผลของกฎหมาย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีที่พรรคการเมืองใดไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองในการสั่งยุบพรรคการเมือง หากพรรคการเมืองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งยุบพรรคการเมือง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดให้ยื่นต่อศาลปกครอง เนื่องจากหากนายทะเบียนพรรคการเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าพรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตามร่างมาตรา ๓๒ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้ ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ซึ่งคำสั่งยุบพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นคำสั่งทางปกครอง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เหตุผลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอกรณียุบพรรคการเมืองให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เหตุผลหนึ่งอาจเป็นกรณีการสั่งให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันของพรรคการเมือง

ประธานกรรมการกล่าวว่า เหตุที่ทำให้สภาพของพรรคการเมืองสิ้นสุดคือคำสั่งของนายทะเบียนพรรคการเมือง หากจะมีการอุทธรณ์คำสั่งก็ควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม กรณีการสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองควรกำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่หากเป็นกรณีการยุบพรรคการเมืองไม่ว่ากรณีใดเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า จะทำอย่างไรให้สมาชิกพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในลักษณะที่พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เช่น การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคการเมือง เป็นต้น

ประธานกรรมการกล่าวว่า การให้พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบสมาชิกพรรคการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ หรือการใช้จ่ายเงินภายใต้การกำกับของพรรคการเมือง จะดำเนินการได้จริงหรือไม่ในทางปฏิบัติ

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า มาตรา ๔๕ ของร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้พรรคการเมืองกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ควรพิจารณาว่าจะมีวิธีการอย่างไรให้พรรคการเมืองกำกับดูแลสมาชิกพรรคการเมืองไม่ให้ซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งและไม่หาเสียงด้วยนโยบายประชานิยมซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหาย

ต่อเศรษฐกิจการคลังของประเทศ โดยอาจนำหลักการของบทบัญญัติมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาปรับปรุงแก้ไขโดยกำหนดบทลงโทษให้เป็นความผิดเฉพาะบุคคล

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดหลักการห้ามไม่ให้พรรคการเมืองหรือผู้บริหารพรรคการเมืองหรือสมาชิกพรรคการเมืองหรือบุคคลใดให้เงินสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งนอกเหนือจากจำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด หากเป็นเงินบริจาคให้บริจาคผ่านพรรคการเมืองและให้พรรคการเมืองเป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น ๆ มิเช่นนั้น ทั้งผู้ให้เงินและผู้รับเงินจะมีความผิด และเป็นเหตุให้ต้องยุบพรรคการเมือง

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า การจำกัดการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งตามกรอบที่กฎหมายกำหนด อาจเป็นเหตุที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ซึ่งพรรคการเมืองควรจะมีหน้าที่ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของสมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ประธานกรรมการกล่าวว่า ควรกำหนดหลักการให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องทำแผนการใช้จ่ายเงินยื่นต่อพรรคการเมืองต้นสังกัดและคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองมีหน้าที่กำกับดูแลให้สมาชิกพรรคการเมืองใช้จ่ายเงินตามแผนการใช้จ่ายเงินนั้น ส่วนการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดจำนวนป้ายหาเสียงที่ใช้ติดตั้งในเขตเลือกตั้งและกำหนดจำนวนใบปลิวที่ใช้ในการหาเสียง หลังจากนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการติดตั้งป้ายหาเสียงให้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๑.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๒๐ นาฬิกา

นายณฤพณ์ ฐิติจันทร์

นิติกรปฏิบัติการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาววรินทร์พร ปณิธานธรรม

วิทยากรชำนาญการ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมการ ๒

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์