

พรรคการเมืองและมาตรการอุดหนุนพรรคการเมือง

2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับพรรคการเมือง

การศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้น มีความจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นถึงความหมาย ความเป็นมา ความสำคัญและหน้าที่ของพรรคการเมือง ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของพรรคการเมือง

ในเรื่องความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” นี้ ได้มีผู้ให้คำจำกัดความของคำนี้ไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องและคล้ายคลึงกัน โดยศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายไว้ว่า พรรคการเมือง หมายถึงความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันก่อตั้งเป็นพรรค โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมือง กำหนดเป็นนโยบายของพรรค เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิธีทางประชาธิปไตย¹

ศาสตราจารย์ ดร. เกษม อุทยานิน นักรัฐศาสตร์ กล่าวว่า พรรคการเมือง คือ กลุ่มของพลเมืองซึ่งมีความคิดเห็นในปัญหาสาธารณะร่วมกัน และปฏิบัติการร่วมกันเป็นหน่วยการเมือง เพื่อแสวงหาการควบคุมรัฐบาล โดยตั้งใจส่งเสริมการกำหนดการและนโยบายซึ่งเขาเชื่อถือ²

สำหรับพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 นั้นได้ กำหนดนิยามความหมายของคำว่า พรรคการเมือง ไว้ว่า กลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างเดียวกัน ร่วมกันจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมาย

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ว่า “พรรคการเมือง” คือ “การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในระดับสหพันธ์ หรือในระดับมลรัฐ และ

¹ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง, (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2517), น. 1.

² เกษม อุทยานิน, รัฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2516) น. 75.

ประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐ ซึ่งหากพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริงทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิก และในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ชี้ชัดว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”³

สำหรับความหมายในทางกฎหมายของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้นิยามความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ในมาตรา 4 ว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดนิยามของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 ทำนองเดียวกันว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง

จากคำนิยามดังกล่าว อาจสรุปความหมายของพรรคการเมืองได้ดังนี้ คือ

1. ต้องมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มบุคคลจัดตั้งเป็นองค์กร โดยจำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองของแต่ละประเทศ
2. ต้องมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันไม่ว่าจะเป็นปัญหาในทางสาธารณะ เศรษฐกิจ และสังคม
3. มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ การควบคุมอำนาจรัฐ กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ และออกกฎหมายตามแนวนโยบายของพรรค

นอกจากนี้ หากพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองนั้นจะต้องมีการส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องอีกด้วย เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง มิใช่เพียงการตั้งพรรคขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เช่น การจัดตั้งพรรคขึ้นและมีการเพิ่มจำนวนสาขาเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจาก

³ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19, ฉบับที่ 2, น.148 (มิถุนายน 2532)

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองโดยมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ในทางการเมืองเชกเช่นที่เคยเป็นอยู่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

หากพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า พรรคการเมืองนั้นได้รับผลกระทบโดยตรง โดยจะถูกบังคับให้ต้องมีสมาชิกตามจำนวนที่กำหนด คือ ไม่น้อยกว่า 5,000 คน ต้องมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง และต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องด้วย อันส่งผลให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ จะต้องดำเนินการให้พรรคของตนเป็นที่รู้จักเพื่อให้มีจำนวนสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนดและต้องคัดเลือกตัวบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามที่กฎหมายกำหนดด้วย มิฉะนั้นอาจถูกนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองตามกฎหมายได้ และพรรคการเมืองที่จะเหลืออยู่คือ พรรคขนาดใหญ่และพรรคขนาดกลาง ซึ่งมีความเข้มแข็งและได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนเท่านั้นที่จะยังคงดำรงอยู่ได้

2.1.2 ความเป็นมาของพรรคการเมืองในประเทศไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพรรคการเมืองเป็นองค์การดำเนินการนั้น เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงจัดให้มีการทดลองการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดตั้งเมือง “ดุสิตธานี” ขึ้น เป็นเมืองที่ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้พลเมืองเลือกพรรคที่มีอยู่สองพรรคว่า พรรคใดควรจะเข้ามาทำหน้าที่บริหารเมืองดุสิตธานี แต่การที่ทรงขนานนามของพรรคโดยใช้สีเป็นตัวกำหนดแทนที่จะใช้อุดมการณ์ทางการเมือง ทำให้การเมืองในเมืองจำลองแห่งนี้ไร้เป้าหมายหรือขาดชีวิตจิตใจ ทำยที่สุดแล้วดุสิตธานีก็กลายเป็นเพียงละครโรงหนึ่งในตำนานเท่านั้น จะเห็นได้ว่าแนวคิดในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยพรรคการเมืองของไทยในสมัยนั้นยังไม่สู่จะประสบความสำเร็จนัก⁴

ต่อมาในปี พ.ศ. 2489 หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 นานถึง 14 ปี ได้มีความพยายามในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยความริเริ่มของนายปรีดี พนมยงค์ ในฐานะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ในขณะนั้น เพื่อรองรับสิทธิของประชาชนชาวไทยในการตั้งพรรคการเมืองขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ก็มิได้ระบุถึงรายละเอียดเกี่ยวกับสาระสำคัญของความเป็นพรรคการเมืองไว้เลย แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า การที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิในการตั้ง

⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทสุโขมและบุตรจำกัด, 2542) น.126.

พรรคการเมืองไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเพียงการยอมรับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นเท่านั้น เนื่องจากในขณะนั้นได้มีการตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้วก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และจากการที่ไม่มีการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้เลย ทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ และนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2490 หลังจากนั้นพรรคการเมืองยังคงกลายเป็นเครื่องมือในการอำพรางการใช้อำนาจในการกำหนดความเป็นไปของบ้านเมืองจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2494 เพื่อขจัดบทบาทของพรรคการเมืองออกไป⁵

ในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการออกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งต้องมีสมาชิกผู้ก่อตั้งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 500 คนขึ้นไปหรือเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 10 คน ขึ้นไป ต้องมาจดทะเบียนพรรคการเมือง โดยให้มีสิทธิตามกฎหมายในการดำเนินกิจการของพรรคและกิจการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของพรรค มีสิทธิรับเงินบำรุงจากสมาชิก หรือรับบริจาคจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งมีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง แม้กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดให้พรรคการเมืองเป็นนิติบุคคล แต่ได้กำหนดให้สามารถเป็นโจทก์หรือจำเลยทางแพ่งในศาลได้ในนามของพรรคการเมืองเองโดยมีหัวหน้าพรรคเป็นผู้แทน อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ามีให้นำกฎหมายว่าด้วยสมาคมมาใช้กับพรรคการเมือง⁶

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับต่อมา คือ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ซึ่งกำหนดให้พรรคการเมืองต้องจดทะเบียนเช่นเดิม แต่ให้ใช้วิธีการเดียวกับการจดทะเบียนบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีสิ่งที่เพิ่มขึ้น คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้งติดต่อกันจะต้องเลิกพรรค ซึ่งการวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้สถานะของพรรคการเมืองขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของการลงเลือกตั้ง อันเป็นการเรียกร้องจากพรรคการเมืองมากไป ทั้ง ๆ ที่ความเป็นจริงแล้ว การส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้งน่าจะเป็นการปฏิบัติภารกิจที่เพียงพอแล้ว⁷

⁵ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองของไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538) น. 16.

⁶ เพิ่งอ้าง, น.17.

⁷ เพิ่งอ้าง, น.19.

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 อันเป็นผลจากการเรียกร้องประชาธิปไตยจนเกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าต้องสังกัดพรรคการเมือง ทำให้นักการเมืองต้องหาพรรคสังกัด หรือตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเอง ส่งผลให้จำนวนพรรคการเมืองที่มีอยู่เพิ่มขึ้นโดยมิได้มีความแตกต่างทางด้านนโยบายทางการเมืองมากนัก และเป็นการตั้งขึ้นเพื่อเสริมบารมีผู้ก่อตั้งหรือหัวหน้าพรรคเท่านั้น นอกจากนี้ได้มีการกำหนดให้เพิ่มจำนวนสมาชิกพรรคก่อนขอจดทะเบียนว่าต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1,000 คน และได้ยกเลิกบทบัญญัติเรื่องการเลิกพรรคเมื่อไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง⁸

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 นั้น พรรคการเมืองมีแนวโน้มไปในทางที่มีความผูกพันกับทุนทรัพย์มากขึ้น เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเล็งเห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงเรียกร้องให้พรรคการเมืองต้องมีฐานที่กว้างขึ้น โดยกำหนดให้มีสมาชิกก่อตั้งอย่างน้อย 5,000 คนและกระจายมาจากภาคต่าง ๆ และกำหนดจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคจะต้องส่งลงสมัครเลือกตั้งทั่วไปแต่ละครั้งเป็นจำนวน 120 คน ซึ่งจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการสมัครถึงคนละ 10,000 บาท และจะถูกยุบพรรคหากไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับเป็นการบีบบังคับให้พรรคการเมืองเป็นเรื่องของกลุ่มคนที่มีเงินทุนมาก ซึ่งย่อมต้องคำนึงถึงเพียงแต่ผลตอบแทนที่จะได้รับกลับคืนมา จึงเกิดการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้นเป็นประวัติการณ์ เพราะต้องการถอนทุนคืนและเป็นสาเหตุของการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้พรรคการเมืองต้องจัดทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ด้วย⁹

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ที่ร่างขึ้นจากแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง และสนับสนุนให้ประชาชนได้แสดงออกทางการเมือง โดยการบัญญัติให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปโดยง่ายกว่ากฎหมายพรรคการเมืองฉบับปี พ.ศ. 2524 เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองอันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแล้ว กฎหมายก็ได้ให้หลักประกันความมั่นคงของพรรคการเมืองไว้โดยกำหนดว่า การยุบพรรคการเมืองจะต้องให้นายทะเบียนพรรคการเมืองยื่นคำร้องต่อ

⁸ เฟื่องอ้าง, น. 20-21.

⁹ เฟื่องอ้าง, น. 22-23.

ศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่สั่งยุบพรรคการเมืองเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด¹⁰

หลังจากนั้นได้มีเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์การเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง อันเนื่องมาจากความไร้ประสิทธิภาพขององค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากจากการมีพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเป็นประวัติการณ์ในสภาผู้แทนราษฎร นำไปสู่การควมรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้มีฐานเสียงในสภาผู้แทนราษฎรที่เด็ดขาดมากขึ้น ส่งเสริมการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และส่งผลกระทบต่อแนวทางในการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ การตรวจสอบคานอำนาจจากสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายค้าน และนำไปสู่เหตุการณ์ความไม่สงบ การชุมนุมประท้วงและยุบสภาในเวลาต่อมา

จนกระทั่งในวันที่ 19 กันยายน 2550 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยการเกิดเหตุการณ์รัฐประหาร โดยคณะทหารที่เรียกตัวเองว่า คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้ออกประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใดทางการเมือง ลงวันที่ 21 กันยายน 2549 ซึ่งกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลใช้บังคับต่อไปเพื่อให้พรรคการเมืองยังคงสภาพอยู่ต่อไปได้ แต่ห้ามมิให้พรรคการเมืองที่มีอยู่แล้วดำเนินการประชุมหรือดำเนินกิจการใด ๆ ในทางการเมือง และห้ามการดำเนินการจัดตั้งหรือจดทะเบียนไว้เป็นการชั่วคราวเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย

และในเวลาต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 15 เรื่อง ห้ามพรรคการเมืองประชุมหรือดำเนินกิจการอื่นใดทางการเมือง ลงวันที่ 21 กันยายน 2549 พ.ศ. 2550 ขึ้นเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งหรือจดทะเบียนได้และสามารถดำเนินการประชุมหรือดำเนินกิจการใด ๆ ทางการเมืองได้ตามมติคณะรัฐมนตรี อันมีผลทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่อไปได้หลังจากถูกระงับไว้เป็นระยะเวลาหนึ่ง

ในขณะเดียวกันก็ได้มีการสรรหาสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และได้ประกาศใช้ตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

¹⁰ อุดม รัฐอมฤต, การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ, (นครปฐม : มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2546) น.10.

พ.ศ. 2549 กำหนดไว้ หลังจากเสร็จสิ้นการทำประชามติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สภาว่่างรัฐธรรมนูญก็ได้สิ้นสุดการทำหน้าที่และเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อบังคับใช้ต่อไป

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยหลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจนว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เป็นการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้ารับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ และจะต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดมาตรการเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจการของพรรคการเมือง และการเงินและการอุดหนุนทางการเงินของพรรคการเมือง ตลอดจนการเลิกและการยุบพรรคการเมืองไว้อย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดเกี่ยวกับเป็นสมาชิกพรรค เช่น การห้ามมิให้พรรคการเมืองเสนอประโยชน์ให้ผู้ใดเข้าเป็นสมาชิกพรรค หรือห้ามผู้ใดเรียกหรือยอมจะให้ผลประโยชน์แก่พรรคหรือผู้ใดเพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค รวมถึงการห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินหนึ่งพรรค หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและข้อห้าม รวมถึงการเงินของพรรคการเมืองก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการได้มาซึ่งรายได้ของพรรคการเมืองและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางการเมืองเท่านั้น อีกทั้งต้องสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษทั้งทางอาญาและทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ไว้ด้วย อันเป็นวิวัฒนาการของพรรคการเมืองในประเทศไทยและพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นภายหลังจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองใหญ่ ๆ หลายพรรค ทำให้พรรคการเมืองต่าง ๆ เหลืออยู่ไม่มากนัก รวมถึงการเกิดการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อดำเนินการส่งผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้ง โดยในปัจจุบันมีพรรคการเมืองที่จดทะเบียนกับนายทะเบียนพรรคการเมืองและยังดำเนินการอยู่เป็นจำนวนทั้งสิ้น 68 พรรค¹¹

¹¹ ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 25 เมษายน 2551 จากเว็บไซต์คณะกรรมการการเลือกตั้ง <http://www.ect.go.th/thai/download51/party_37.pdf> (เข้าเยี่ยมชมเมื่อ 28 เมษายน 2551)

2.1.3 ความสำคัญของพรรคการเมืองและหน้าที่ของพรรคการเมือง

หลักของการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศนั้นต้องมาจากประชาชนในรัฐ ซึ่งในการปกครองให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจะต้องถือมติของประชาชนเป็นใหญ่ ดังนั้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบเดิม จึงให้ประชาชนในรัฐเป็นผู้ออกเสียงในการดำเนินกิจการของรัฐนั้น ๆ โดยตรง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐนั้นเจริญขึ้นและประชาชนในรัฐมีจำนวนมากขึ้นและซับซ้อนมากขึ้น การให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจของตนดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายและยุ่งยาก ดังนั้น ในปัจจุบันนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในรัฐเสรีประชาธิปไตยว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และมีความจำเป็นต้องให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน หรือเป็นระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน ดังนั้น พรรคการเมืองจึงกลายเป็นสถาบันที่เป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยเป็นสื่อกลางหรือเป็นตัวแทนในการเชื่อมโยงความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนในลักษณะขององค์กรที่รวบรวมบุคคลที่มีอุดมการณ์ แนวความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่เหมือนกันเข้าไว้ด้วยกันและพยายามที่จะทำให้นโยบายของพรรคได้รับการยอมรับจากประชาชน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นรัฐบาล และมีโอกาสนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ หรือหากไม่ได้รับเลือกให้เป็นรัฐบาลแต่เป็นฝ่ายค้านก็มีโอกาสในการทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารของรัฐ โดยพยายามชี้จุดอ่อนของนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้แก้ไขนโยบายที่บกพร่องนั้น โดยวิธีการในระบบประชาธิปไตย เช่น การเสนอกะทู้ การเปิดอภิปรายทั่วไป การอนุมัติหรือไม่อนุมัติกฎหมาย หรือการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งอาจจำแนกความสำคัญของพรรคการเมืองได้ดังนี้ คือ

1. เป็นการรวมกลุ่มของบุคคลเพื่อแสดงพลังทางการเมืองอันเป็นการชักนำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยการเข้าไปเป็นสมาชิกพรรค และทำให้รู้สึกว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง
2. เป็นการรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเพื่อกำหนดเป็นนโยบายระดับชาติ โดยผ่านแต่ละพรรคการเมืองซึ่งเป็นแหล่งรวมของผู้มีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นอย่างเดียวกัน ถ้าไม่มีพรรคการเมืองก็ไม่อาจรวบรวมแนวคิดเหล่านี้เป็นกลุ่มก้อนได้
3. เป็นรัฐบาลทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายของพรรค หรือเป็นฝ่ายค้านที่คอยโต้แย้งคัดค้าน ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นการถ่วงดุลอำนาจมิให้รัฐบาลทำการใด ๆ ตามอำเภอใจ
4. เป็นการกลั่นกรองนโยบายของพรรคให้รอบคอบโดยมีสมาชิกพรรคร่วมแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ

หน้าที่ของพรรคการเมือง

โดยที่พรรคการเมืองเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการเชื่อมโยงความคิดเห็นและผลประโยชน์รวมถึงเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชนกับการปกครองประเทศ จึงเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศ และการสร้างสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีทำหน้าที่สำคัญหลายประการ ดังนี้¹²

1. คัดเลือกตัวบุคคลที่เหมาะสมเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่จะทำหน้าที่ในการออกกฎหมายขึ้นบังคับใช้ และพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชน จึงต้องมีความสำนึกในผลประโยชน์ของส่วนรวม พรรคการเมืองจึงต้องทำหน้าที่คัดเลือกตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้แทน เพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงแข่งขันกันคัดเลือกบุคคลที่ดีที่สุด เพื่อหวังจะชนะคู่แข่งของพรรคอื่น

2. ประสานผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจายให้อยู่ภายในพรรคเดียวกัน โดยกำหนดนโยบายตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้น

3. นำนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชนไปใช้ในการบริหารประเทศ ในกรณีที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมากจนสามารถจัดตั้งเป็นรัฐบาลได้

4. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านในรัฐสภา หากมิได้มีเสียงข้างมากในรัฐสภา โดยมีหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาล เพื่อชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของนโยบายของรัฐบาล และเสนอแนวทางแก้ไข พร้อมกับเสนอนโยบายของตนเมื่อมีการเลือกตั้ง ซึ่งบทบาทนี้นับเป็นบทบาทที่สำคัญในการช่วยให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการใช้นโยบายที่ไม่สมควร

5. ปลุกฝังความรู้และสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยนั้นหากประชาชนมีความกระตือรือร้นทางการเมือง คอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา และรัฐบาลย่อมส่งผลดีต่อการบริหารประเทศ โดยความกระตือรือร้นดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อได้รับการกระตุ้นและสร้างบรรยากาศทางการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยมีพรรคการเมืองเป็นส่วนประกอบที่สำคัญปัจจัยหนึ่งนั่นเอง

6. ทำหน้าที่ควบคุมสมาชิกพรรคให้อยู่ในระเบียบวินัย เช่น การเข้าประชุมสภา การลงมติอภิปรายต่าง ๆ หรือกระทำหน้าที่ตามที่พรรคมอบหมายหรือตามตกลงที่พรรคกำหนด

จะเห็นได้ว่าพรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นผู้สร้างเจตนารมณ์ในทางการเมืองของประชาชน เพื่อถ่ายทอดและเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้าง

¹² อุดม รัฐอมฤต, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10*, น.7-8.

เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการที่พรรคส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้ง เพราะฉะนั้น ในทางวิชาการจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นและขาดไม่ได้สำหรับระบอบประชาธิปไตย¹³

2.1.4 กิจกรรมของพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการใช้เงิน

เนื่องจากพรรคการเมือง และบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลายจำเป็นต้องรักษาสถานะคะแนนเสียงของตนเอาไว้ โดยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งล้วนแล้วแต่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเพื่อโน้มน้าวผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้ลงคะแนนเพื่อเลือกพรรคของตน ด้วยเหตุนี้พรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นต้องแสวงหารายได้ให้มากที่สุดเพื่อให้โอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งมีมากขึ้นตามไปด้วย โดยอาจแยกได้ตามช่วงเวลาดังนี้ คือ

2.1.4.1 กิจกรรมในเวลาปกติ จากการศึกษาพบว่าในระหว่างเวลาปกติหรือเวลาที่ไม่มี การเลือกตั้ง พรรคการเมืองไม่ค่อยมีบทบาททำกิจกรรมใด ๆ มากนัก นอกเหนือจากการพยายามรักษาสถานะเสียงในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ อันตกเป็นภาระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ประกาศตัวว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป ซึ่งพรรคการเมืองจะมีค่าใช้จ่ายไม่มากนัก กล่าวคือ ในระหว่างเวลาปกติ ไม่ปรากฏว่าพรรคการเมืองพยายามแสวงหาสมาชิกเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง และจริงจัง หรือพยายามโฆษณาและอธิบายแนวนโยบายของตนให้ประชาชนรับทราบและเข้าใจ ไม่ปรากฏว่าพรรคการเมืองได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของชาติและประชาชนอย่างจริงจัง¹⁴

กิจกรรมที่พอจะมีอยู่บ้างของพรรคการเมืองไทย ได้แก่ การจัดประชุมหรือสัมมนา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการทางการเมืองในสภาเท่านั้น ดังนั้นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองส่วนใหญ่ในเวลาเช่นนี้จึงเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดการพรรค เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาของเจ้าหน้าที่ ค่าเช่าสถานที่ ค่าน้ำค่าไฟ ค่าหนังสือพิมพ์ ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ ซึ่งรวมแล้วเป็นจำนวนที่ไม่มากนัก และจากการสำรวจของหนังสือพิมพ์ The Bangkok Post เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2536 พบว่าโดยเฉลี่ยแล้วพรรคใหญ่ ๆ แต่ละพรรคมีค่าใช้จ่ายเดือนละ

¹³ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, “การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐและการควบคุมเงินบริจาค : ศึกษากรณีการปรับปรุงระบบของประเทศไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศเยอรมัน” , วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 34, น. 143. (กันยายน 2547).

¹⁴ วิษณุ วรรณฤณ และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540) , น. 2

ประมาณ 200,000 – 400,000 บาท โดยส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องเจ้าหน้าที่ เครื่องใช้ไม้สอยของสำนักงาน และค่าน้ำค่าไฟ¹⁵

ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหน้าที่ต้องช่วยเหลือประชาชนในเขตเลือกตั้งที่ตนเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอยู่ตลอดเวลา ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเสียค่าใช้จ่ายในลักษณะของการออกเงินช่วยเหลือในงานต่าง ๆ ที่จัดขึ้นในเขตเลือกตั้งของตน เช่น งานศพ งานมงคลสมรส งานทอดกฐิน ฯลฯ อีกทั้งการบริจาคเงินสำหรับการทำกิจการสาธารณกุศล เช่น สร้างศาลาพักคนโดยสาร ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล สร้างโบสถ์วิหาร ปรับปรุงถนนหนทาง เป็นต้น¹⁶ ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมักต้องเป็นผู้มีฐานะดี หรือมีผู้มีฐานะดีให้การสนับสนุนอยู่ ทั้งนี้เพราะลำพังเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มที่ได้รับรวมกันแล้วย่อมไม่เพียงพอสำหรับกิจกรรมดังกล่าว¹⁷

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในช่วงนอกฤดูการหาเสียงเลือกตั้งนี้ พรรคการเมืองไม่ค่อยมีค่าใช้จ่ายสูงมากนัก แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีค่าใช้จ่ายในการรักษาสถานะคะแนนเสียงของตนค่อนข้างสูง

2.1.4.2 กิจกรรมในเวลาที่มีการเลือกตั้ง ในระบบการเลือกตั้งในปัจจุบันนั้นจะเห็นได้ว่าเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งในการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองหลาย ๆ พรรคจึงมักจะคำนึงถึงฐานะทางการเงินยิ่งกว่าคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร นอกจากราคาค่าสื่อและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้สำหรับการโฆษณาแนวนโยบายของพรรคและสรรพคุณของผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีราคาสูงขึ้นตามอัตราค่าครองชีพแล้วสาเหตุที่ทำให้พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องจ่ายเงินจำนวนมากระหว่างที่มีการเลือกตั้งได้แก่

¹⁵ เพิ่งอ้าง, น. 4.

¹⁶ คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รายงานฉบับสมบูรณ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 22 มีนาคม 2535, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอลโล่การพิมพ์ จำกัด, 2536) น. 69

¹⁷ อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10, น.12.

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมในการรับสมัครเลือกตั้ง

ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ หรือหากพรรคการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบก็ต้องถือว่าแต่ละพรรคจำเป็นต้องกันเงินสำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าวไว้ส่วนหนึ่ง

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้ง

ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งที่ถูกต้องและเปิดเผยในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการโฆษณากระจายเสียงทางวิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนแขนงอื่น ๆ นับว่าเป็นเงินจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่างจังหวัดซึ่งมีขนาดของเขตเลือกตั้งกว้างขวาง และโดยสภาพความเป็นอยู่ของคนชนบทซึ่งไม่ค่อยได้รับทราบข่าวคราวต่าง ๆ อย่างเป็นกิจจะลักษณะมากนัก ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งและหวัคະแนนจำเป็นต้องเป็นฝ่ายเดินทางเข้าหาเพื่อชักชวนให้ไปออกเสียงลงคะแนนให้ ทำให้ค่าใช้จ่ายสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่เป็นชนบทจึงค่อนข้างสูงกว่าค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเมือง นอกจากนี้พรรคยังมีแนวโน้มที่จะให้การช่วยเหลือด้านการเงินให้เฉพาะผู้สมัครที่เห็นว่ามีโอกาสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งอีกด้วย ทำให้ผู้สมัครของแต่ละพรรคได้รับเงินช่วยเหลือไม่เท่ากัน

ค่าใช้จ่ายในการซื้อคะแนนเสียง

เป็นที่ทราบกันดีว่าการจะได้รับเลือกเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎรนั้นนอกจากผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องใช้เงินเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมการหาเสียงเลือกตั้งตามที่กฎหมายอนุญาตแล้ว ยังมีผู้สมัครบางส่วนใช้วิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่างๆ อีกหลายประการ¹⁸ ได้แก่ การซื้ออาหารหรือเครื่องอุปโภค บริโภคที่จำเป็นมาแจกแก่ประชาชน การออกเงินชำระค่าสาธารณูปโภค ค่าน้ำ ค่าไฟของเดือนที่จะมีการออกเสียงเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่ออกเสียงให้แก่ผู้สมัครและเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจะออกของเดือนต่อไปให้อีก การซื้อขายคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยเงินสด การจัดหายานพาหนะรับส่งผู้ที่จะไปออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง การจัดเลี้ยงอาหารและเครื่องดื่มอย่างเต็มที่สำหรับประชาชนที่จะไปออกเสียง หรือการที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งออกเงินให้กู้แต่ไม่คิดดอกเบี้ยโดยมีข้อตกลงว่าจะต้องไปเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งคนนั้น ซึ่งส่วนมากจะเป็นการให้คำสัญญา การให้ผลประโยชน์ หรือการให้ผลตอบแทน

¹⁸ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, “ระบบการเลือกตั้งที่ลดการซื้อเสียงและให้โอกาสคนดีสมัครเลือกตั้ง”, รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) , (กรุงเทพมหานคร :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) น. 32-33.

เป็นเงิน นอกจากนี้ ยังมีการใช้วิธีการซื้อกรรมกรตรวจนับคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งให้เป็นพรรคพวกของตน เพื่อให้การนับคะแนนหรือการลงคะแนนเป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเอง

จะเห็นได้ว่าในฤดูกาลเลือกตั้ง จะมีค่าใช้จ่ายมหาศาลไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากค่าใช้จ่ายที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น นักการเมืองจึงมีค่าใช้จ่ายสูง ในขณะที่ผลตอบแทนที่ได้รับนั้นหากเทียบกันแล้วก็นับว่าไม่สูงนัก ดังนั้น นักการเมืองจึงไม่อาจอยู่ในตำแหน่งได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินทุนส่วนตัวของตนหรือเงินจากผู้อุปถัมภ์ทั้งจากภายในพรรคและภายนอกพรรคการเมือง อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ในที่สุด

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 87 ว่าต้องเป็นไปเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองหรือส่งผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามแผนการใช้จ่ายเงินต่อไปนี้ โดยพรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินหรือจำหน่ายทรัพย์สินของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

1. ค่าตอบแทนบุคลากรของพรรคการเมือง และค่าใช้จ่ายในการพัฒนาบุคลากรทางการเมือง
2. ค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง
3. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา 52
4. ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง
5. ค่าใช้จ่ายในการให้ความรู้ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง
6. ค่าใช้จ่ายอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

ซึ่งการรายงานการใช้จ่ายเงิน และการลงรายละเอียดของรายการค่าใช้จ่าย ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยห้ามพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองใช้จ่ายเงินหรือจำหน่ายทรัพย์สินของพรรคการเมืองนอกจากที่กำหนดไว้นี้ มิฉะนั้นต้องชำระค่าปรับทางปกครองเท่ากับหรือไม่เกิน 2 เท่าของจำนวนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้รับบริจาค อันเป็นการที่กฎหมายได้กำหนดการใช้จ่ายของพรรคการเมืองไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก

2.2 โครงสร้างกฎหมายพรรคการเมืองกับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ลักษณะโครงสร้างทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์ระดับหนึ่งกับระบบการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง โดยโครงสร้างทางกฎหมายดังกล่าวอาจจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ¹⁹ คือ

1. ระบบกฎหมายที่ยังไม่มีการรับรองสถานภาพทางการเมืองในประเทศดังกล่าว การรวมตัวของบุคคลในกรอบของพรรคการเมืองถือเป็นการรวมตัวทางธรรมชาติที่เกิดจากเจตจำนงร่วมกันของปัจเจกบุคคล การคงอยู่ของพรรคการเมืองจึงไม่ใช่ประเด็นในแง่กฎหมาย เพราะฉะนั้น จึงไม่มีการรับรองรับสถานภาพของพรรคการเมืองในกรอบของกฎหมาย ดังในกรณีของประเทศเบลเยียม ลักเซมเบิร์ก และเนเธอร์แลนด์ ตลอดจนประเทศไอร์แลนด์ และกรีซ ซึ่งการให้เงินอุดหนุนในระบบนี้จึงไม่มีการระบุหรือกำหนดไว้เป็นกฎหมาย ลักษณะการให้เงินสนับสนุนจึงมีลักษณะเป็นไปตามความพึงพอใจของแต่ละบุคคล โดยส่วนมากเป็นการให้เงินสนับสนุนจากภาคเอกชน หรือการหารายได้โดยลำพังของพรรคการเมือง

2. ระบบกฎหมายที่ยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองในลักษณะที่เป็นนิติบุคคล เช่นประเทศกลุ่มแองโกลแซกซอน อาทิ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา ตลอดจนบางประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวีย ในแง่กฎหมายพรรคการเมืองนั้น ถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นการรวมตัวในทางแพ่งเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายเอกชน โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของพรรคการเมือง รวมถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองจึงอยู่ภายใต้บทบัญญัติเดียวกับนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองจึงมีแต่เพียงเงินสนับสนุนจากเอกชนเท่านั้น

3. ระบบกฎหมายที่ยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดังในประเทศฝรั่งเศส อิตาลี โปรตุเกส และสวิตเซอร์แลนด์ รวมถึงประเทศไทย สถานภาพของพรรคการเมืองได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่เกิดจากการใช้สิทธิของปัจเจกบุคคลในการรวมกลุ่ม พรรคการเมืองจึงถือว่าเป็นส่วนประกอบของผลประโยชน์สาธารณะซึ่งจะต้องได้รับการกำหนดและมีการวางกฎเกณฑ์ ระบบการให้เงินสนับสนุนในระบบนี้จึงเป็นการผสมผสานระหว่างระบบการให้เงินสนับสนุนทั้งจากภาคเอกชนและจากภาครัฐ

¹⁹ สีดา สอนศรี, พรรคการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ศึกษาเฉพาะประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และมาเลเซีย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น. 273.

4. ระบบกฎหมายที่ยอมรับสถานภาพของพรรคการเมืองในระดับรัฐธรรมนูญว่าเป็นองค์กรสาธารณะดังเช่นในประเทศเยอรมนี สเปน และเม็กซิโก กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าพรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการยอมรับในระดับของรัฐธรรมนูญถึงสถานภาพของพรรคการเมืองว่าเป็นองค์กรสาธารณะซึ่งจะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ ระบบการให้เงินสนับสนุนในระบบกฎหมายในลักษณะนี้จึงเน้นในเรื่องการสนับสนุนโดยรัฐ

2.2.1 ระบบการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ระบบการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยทั่วไปนั้น อาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบ คือระบบการให้เงินสนับสนุนจากเอกชน และระบบการให้เงินสนับสนุนจากรัฐ²⁰ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ระบบการให้เงินสนับสนุนจากเอกชน หมายถึง การได้มาซึ่งรายรับของพรรคการเมืองจากผู้สนับสนุนทางการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือองค์กรทางธุรกิจ หรือองค์กรอื่น ๆ เช่น จากองค์การทางศาสนาหรือสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ตลอดจนสหพันธ์แรงงาน ซึ่งการอุดหนุนดังกล่าวยังครอบคลุมถึงเงินสนับสนุนที่ได้มาจากสมาชิกของพรรค ตลอดจนรายได้ที่ได้มาจากการลงทุนในประเภทต่าง ๆ ของพรรคการเมืองโดยผ่านเครือข่ายที่มีลักษณะกึ่งธุรกิจ ในหลายประเทศเงินอุดหนุนจากภาคเอกชนยังอาจจะมีแหล่งที่มาจากการสนับสนุนขององค์กรเอกชนและองค์กรที่มีรัฐ (NGO) อีกด้วย

2. ระบบการให้เงินสนับสนุนจากรัฐ หมายถึง การให้ความช่วยเหลือของรัฐในด้านการเงินแก่พรรคการเมืองทั้งที่เป็นลักษณะโดยตรงและทางอ้อม ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 การให้เงินสนับสนุนโดยตรง ได้แก่ การที่รัฐได้กันส่วนหนึ่งของงบประมาณทั้งจากส่วนกลางและระดับมลรัฐ เพื่ออุดหนุนกิจกรรมของพรรคการเมืองทั้งในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและกิจกรรมทั่วไปของพรรคการเมือง นอกจากนั้นยังรวมถึงการให้เงินสนับสนุนแก่สมาชิกพรรคการเมืองเพื่อใช้จ่ายในกิจกรรมระหว่างการหาเสียงและกิจกรรมอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาด้วย

2.2 การให้เงินสนับสนุนโดยทางอ้อม ได้แก่ การลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ที่ทำการสนับสนุนพรรค ซึ่งส่งผลถึงการลดรายได้จากภาษีของรัฐที่จะนำมาใช้ในการบริหารประเทศ อันเทียบได้กับการสนับสนุนพรรคการเมืองจากรัฐโดยทางอ้อม นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึง

²⁰ สีดดา สอนศรี, เพิ่งอ้าง, น.270 – 271.

การที่รัฐอนุญาตให้มีการใช้สื่อในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะโทรทัศน์หรือวิทยุโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ อีกด้วย

โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า ระบบการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากเอกชนนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ในการใช้ดุลพินิจของประชาชนในการเลือกพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพราะความโปร่งใสที่สะท้อนถึงแหล่งที่มาของเงินสนับสนุนย่อมแสดงถึงทิศทางและแนวนโยบายของพรรคการเมืองได้อย่างดียิ่งไปกว่าอุดมการณ์ที่พรรคการเมืองนั้น ๆ อ้างถึงเสียอีก

ส่วนการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากรัฐนั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อปลดปล่อยพันธนาการของพรรคการเมืองจากนายทุนหรือองค์กรที่ให้การสนับสนุน กล่าวคือ เป็นการเน้นเรื่องความเป็นอิสระของพรรคการเมือง เพื่อลดปัญหาคอรัปชั่นอันเป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังและยังเป็นการให้โอกาสอันเท่าเทียมกันกับพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคต่าง ๆ

2.2.2 การเงินของพรรคการเมือง

จากที่ศึกษาแล้วพิจารณาได้ว่า พรรคการเมืองเป็นองค์กรทางการเมืององค์กรหนึ่ง ซึ่งต้องมีรายรับและรายจ่ายในการดำเนินการ ซึ่งต้องมีระบบการบริหารจัดการเงินเพื่อใช้ในกิจการดังกล่าวด้วย ซึ่งในลำดับต่อไปจะได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับแนวความคิดในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองและแหล่งรายได้ของพรรคการเมือง

2.2.2.1 แนวคิดในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองมาจากแนวคิดที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองนับว่ามีความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น มีความจำเป็นต้องใช้เงิน ซึ่งหากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาของเงินอย่างเหมาะสม ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันได้ว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในบางประเทศจึงมีกฎหมายให้รัฐให้การสนับสนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง หรืออาจรวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมของพรรคด้วย²¹

นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังเป็นศูนย์รวมความหลากหลายของผลประโยชน์ของคนในชาติ ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมืองจึงเป็นการจัดระบบดังกล่าวให้อยู่ในกรอบของกฎระเบียบ ทำให้การต่อสู้แข่งขันของกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสม

²¹ คาริ บุรณะนนท์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 192 – 193.

ในประเทศที่เน้นระบบเสรีนิยมอย่างเต็มที่ ได้แก่ กลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน อาทิ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย จะถือว่าปัจเจกบุคคลถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมือง ดังนั้น การรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลในลักษณะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมืองจึงเป็นกระบวนการตามธรรมชาติอันเกิดจากแรงผลักดันจากความต้องการของปัจเจกบุคคล รัฐจึงไม่เข้าไปก้าวก่ายกลไกในทางการเมือง แต่จะเป็นหลักประกันและเคารพสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ซึ่งทำให้การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองจึงเน้นไปในเรื่องของเอกชน อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองในระยะหลังเกิดการแข่งขันและแรงกดดันทางการเมืองที่ทวีความเข้มข้นมากขึ้นส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว การพึ่งพาแต่เพียงการสนับสนุนจากเอกชนย่อมไม่เพียงพอ รัฐจึงเห็นความจำเป็นในการที่จะเข้าไปช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อแบ่งเบาภาระ แต่ก็เป็นการให้เงินแก่ตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งมิใช่ให้กับพรรคการเมือง²²

ส่วนในประเทศที่เน้นถึงความสำคัญขององค์กรหรือการรวมกลุ่มที่เรียกว่าพหุนิยม เช่น ในประเทศเยอรมนีและประเทศสเปน ซึ่งเน้นความสำคัญของการรวมกลุ่มไม่ว่าจะเป็นลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง บทบาทของรัฐจึงเป็นไปในทางส่งเสริมการรวมกลุ่มและการให้การสนับสนุนต่อกลุ่มหรือพรรคการเมืองมากกว่าเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคล การสนับสนุนพรรคการเมืองจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐ และเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองพึ่งพาการสนับสนุนจากเอกชนด้วย เนื่องจากรัฐตระหนักดีว่ารัฐไม่สามารถแบกรับภาระในส่วนนี้ได้ทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่คัดค้านการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นก็มีเช่นกัน โดยให้เหตุผลว่า ประชาชนทั่วไปไม่อาจยอมรับได้ว่า การที่รัฐบาลนำเอาเงินภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศไปสนับสนุนพรรคการเมืองซึ่งไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชน อีกทั้งยังจะส่งผลให้มีแรงจูงใจในการจัดตั้งพรรคการเมืองมากขึ้น ทำให้จำนวนพรรคการเมืองมีมากขึ้นซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการแบ่งสรรปันส่วนตำแหน่งในรัฐบาลรวมถึงผลประโยชน์ต่าง ๆ ของพรรคร่วมรัฐบาล และเหตุผลสำคัญที่สุดคือ การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองไม่สามารถแก้ไขปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงได้อย่างแท้จริง²³

²² ฝ่ายผลิตเอกสาร กองการประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สิทธิประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536), น. 271.

²³ บัญชา อุณใจ, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 89 – 91.

2.2.2.2 แหล่งรายได้ของพรรคการเมือง พรรคการเมืองเป็นสถาบันตามกฎหมายที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และมีภาระหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามนโยบายของกลุ่มบุคคล ซึ่งจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น พรรคการเมืองจึงจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้เป็นของตนเองเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองไว้ในมาตรา 53 ดังต่อไปนี้

- (1) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมือง
- (2) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นไปตามที่นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด
- (3) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้จากการจัดกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมือง
- (4) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้จากการบริจาคแก่พรรคการเมือง
- (5) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (6) ดอกผลของเงินและรายได้จากทรัพย์สินของพรรคการเมือง
- (7) รายได้อื่น ซึ่งเป็นไปตามที่นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

นอกจากนี้ การหารายได้จากการจัดกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมืองต้องกระทำโดยเปิดเผยและแสดงวัตถุประสงค์ว่าเป็นการหาทุนของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน และเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ที่ได้จากการจัดกิจกรรมดังกล่าวจากผู้สนับสนุน รายใดที่มีจำนวนตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป ให้ถือเป็นรายได้จากการบริจาค และเมื่อพรรคการเมืองได้ดำเนินกิจกรรมหาทุนในแต่ละครั้งเสร็จเรียบร้อยแล้วให้รายงานรายได้ที่หาได้และกิจกรรมที่จัดขึ้นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จัดกิจกรรมดังกล่าว โดยให้ระบุชื่อบุคคล ผู้สนับสนุนทางการเงินเป็นจำนวนตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป แก่กิจกรรมหาทุนนั้นด้วย จากที่กล่าวมาอาจสรุปโดยสังเขปได้ว่า รายได้หลัก ๆ ของพรรคการเมืองมีดังต่อไปนี้

1. ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสมาชิกพรรค

พรรคการเมืองสามารถกำหนดค่าธรรมเนียมในการรับสมาชิกใหม่หรือสมาชิกปัจจุบันไว้ในข้อบังคับพรรคการเมืองได้ หากพรรคการเมืองมีสมาชิกเป็นจำนวนมาก รายได้ส่วนนี้ก็จะเป็แหล่งรายได้ที่สำคัญและสะท้อนถึงความสำเร็จในการมีส่วนร่วมตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงแล้วพรรคการเมืองกลับไม่มีรายได้จากสมาชิกพรรคเป็นกอบเป็นกำมากนัก ทั้งนี้ เพราะพรรคการเมืองของไทยยังไม่ค่อยมีฐานมาจากสมาชิกพรรค ซึ่งการก่อตั้งพรรคการเมือง

การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมถึงการบริหารพรรคการเมืองยังเป็นเรื่องของคนในพรรคเพียงไม่กี่คน และโดยแท้จริงแล้วการแสวงหาสมาชิกพรรคนั้นไม่เพียงแต่พรรคการเมืองจะไม่ได้รับเงินจากการเป็นสมาชิกแล้ว บางครั้งยังกลับต้องจ่ายเป็นค่าสินจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อของสมาชิกพรรคด้วยซ้ำ ดังนั้น การคาดหวังในเรื่องจะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมจากค่าสมาชิกพรรคนั้น จึงค่อนข้างจะเลือนลอย

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 อันเป็นฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องมีสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองมีรายได้จากสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกจำนวนหนึ่ง

2. เงินสนับสนุนพรรคการเมือง

จะเห็นได้ว่าการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองนั้นมีรายจ่ายเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งรายรับที่ได้จากค่าธรรมเนียมในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคนั้นมีไม่เพียงพอ ผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองจึงจำต้องเงินจากแหล่งสนับสนุนอื่น โดยเฉพาะเงินบริจาคจากกลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจจากภาคเอกชน ซึ่งอาจส่งผลให้กลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจดังกล่าวที่ให้การสนับสนุนพรรคกลายเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมืองได้

3. เงินอุดหนุนจากบุคคลสำคัญภายในพรรค

การอุดหนุนจากบุคคลสำคัญภายในพรรคถือเป็นแหล่งรายได้หลักของพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน เนื่องจากการบริหารจัดการพรรคจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย พรรคการเมืองบางพรรคจึงได้กำหนดให้สมาชิกพรรคที่มีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ เช่น สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี ต้องแบ่งเงินเดือนของตนเพื่อช่วยเหลือพรรคเป็นรายเดือน หรือการกำหนดจำนวนค่าใช้จ่ายต่อเดือนหรือพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่อาจใช้วิธีการลงขันเป็นเงินกองกลางให้พรรค

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า แหล่งเงินทุนที่สำคัญของพรรคการเมืองไทยนั้นจะมาจากค่าบำรุงสมาชิกพรรค การบริจาคจากประชาชนทั่วไป นักธุรกิจ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งบุคคลสำคัญในพรรคการเมืองเอง ซึ่งรายได้หลักของพรรคการเมืองนั้นจะมาจากเงินบริจาค อันส่งผลให้พรรคการเมืองใหญ่ ๆ มีความได้เปรียบในด้านเงินทุนมากกว่าพรรคการเมืองเล็ก ๆ เนื่องจากผู้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองย่อมเล็งเห็นว่าพรรคใหญ่นั้นมีศักยภาพและมีความพร้อมในการจัดตั้งรัฐบาลเพื่อดำเนินนโยบายได้มากกว่า ซึ่งหากพิจารณารายงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งถึงจำนวนเงินบริจาคของพรรคการเมืองช่วงเดือนมกราคม – มีนาคม 2551 พบว่ามียอดเงินบริจาคทั้งสิ้น 56,249,176.69 บาท โดย พรรคที่ได้รับเงินบริจาคสูงที่สุดตามลำดับ คือ พรรคพลังประชาชน มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 33,620,000 บาท พรรคเพื่อแผ่นดิน มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 8,965,406 บาท พรรคประชาธิปัตย์ มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 4,400,000 บาท

พรรครวมใจชาติพัฒนา มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 4,372,500 บาท พรรคประชาธิปัตย์มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 4,343,767.50 บาท พรรคเพื่อไทย มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 150,000 บาท พรรคประชาธิปัตย์ มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 119,880.19 บาท พรรคพลังแผ่นดินไทย มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 90,473 บาท พรรคกิจสังคม มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 60,000 บาท พรรคอธิปไตย มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 51,000 บาท พรรคเครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 50,000 บาท พรรคชาติไทย มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 16,000 บาท และพรรครักเมืองไทย มียอดรับบริจาคทั้งสิ้น 10,150.00 บาท²⁴

2.3 มาตรการในการอุดหนุนพรรคการเมืองของประเทศไทย

ในประเทศไทยได้มีความพยายามในการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน อันเป็นการให้การอุดหนุนโดยรัฐเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมือง และการให้การอุดหนุนโดยการรับบริจาคจากเอกชน ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.3.1 ความเป็นมาของการอุดหนุนพรรคการเมือง²⁵

1. ในช่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2515 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคสหประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้นได้ร่วมกันยื่นหนังสือต่อพลเอกถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น เพื่อขอของบประมาณจำนวน 385 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่ถูกตัดออกมาจากงบประมาณประจำปีไปให้แก่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งสังกัดพรรคสหประชาธิปไตยคนละ 2 ล้านบาท เพื่อไปพัฒนาจังหวัดของตน ซึ่งแนวคิดนี้ได้ถูกสื่อมวลชนคัดค้านอย่างหนักโดยเกรงว่าจะเกิดการคอร์รัปชันและเป็นผลทำให้เกิดการปฏิวัติในสมัยพลเอกถนอม กิตติขจร ทำให้เรื่องดังกล่าวยุติไป

2. ในช่วงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ได้มีผู้เสนอขอแปรญัติมาตรา 21 ของร่างรัฐธรรมนูญในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อกำหนดให้

²⁴ สรุปยอดเงินบริจาคพรรคการเมือง ตั้งแต่ มกราคม – มีนาคม 2551 ข้อมูลจากเว็บไซต์คณะกรรมการการเลือกตั้ง <http://www.ect.go.th/thai/fund/fund_mar51.pdf> (เข้าเยี่ยมชมเมื่อ 28 เมษายน 2551)

²⁵ คณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, สรุปผลการวิจัยเรื่อง “รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ, 2537), น. 51-53.

รัฐบาลช่วยเหลือเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองแต่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติไม่เห็นด้วยโดยมีคะแนนเสียง 77 ต่อ 51 ทำให้คำแปรญัตตินั้นตกไป

3. ในช่วงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวคิดในการเสริมสร้างสถาบันพรรคการเมืองโดยได้บัญญัติหลักการให้รัฐให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองอันเป็นหลักการใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2521 ได้มีการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ โดยเพิ่มเติมหลักการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในมาตรา 33 บรรทัดท้ายความว่า “รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายพรรคการเมืองได้” แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายดังกล่าวได้ถูกแปรญัตติโดยมีข้อความดังนี้ “พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน อาจขอรับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” โดยการแปรญัตติดังกล่าวมีเหตุผลเพื่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่พอสมควร และเป็นการขจัดพรรคเล็กพรรคน้อย อย่างไรก็ตามท้ายที่สุดแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติก็ไม่เห็นด้วยที่จะเอาเงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายให้กับพรรคการเมือง

4. ในช่วงการร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 คณะกรรมาธิการได้เพิ่มเติมความในมาตรา 35 ทวิ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้รัฐให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติดังกล่าวถูกตัดออกจากร่างกฎหมายพรรคการเมืองเมื่อมีการลงมติด้วยคะแนนเสียง 158 ต่อ 101

5. ในปี พ.ศ. 2533-2534 ได้มีการเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเรียกร้องให้รัฐให้การสนับสนุนทางการเมืองแก่พรรคการเมือง โดยในปี พ.ศ. 2533 บรรดาสมาชิกพรรคกิจสังคมจำนวนหนึ่งได้ริเริ่มให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินเพื่อให้การสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นเงินอุดหนุนจำนวน 350,000 บาทต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยในการอุดหนุนดังกล่าว รัฐบาลจะต้องใช้เงินงบประมาณอุดหนุนทั้งสิ้น 124,900,500 บาท ซึ่งในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าวนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้สนับสนุนให้รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง โดยภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับล่วงหน้าให้นำไปหักกลบลบกันกับเงินอุดหนุนที่พึงได้รับ โดยคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้ง หากเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองได้รับล่วงหน้ามีจำนวนมากกว่าจำนวนที่พึงได้รับ เมื่อคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งให้พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินอุดหนุนส่วนที่รับเกินไปนั้นให้แก่

กระทรวงการคลังทั้งหมดภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งทุกเขตทั่วประเทศ และในกรณีที่พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนล่วงหน้าไปแล้ว หากไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปให้พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินอุดหนุนที่รับไปล่วงหน้าทั้งหมดให้แก่กระทรวงการคลังภายใน 30 วัน นับแต่วันหมดเขตการสมัครรับเลือกตั้ง อันเป็นการกำหนดเพื่อให้ทัดเทียมกับอารยประเทศที่มีการให้การอุดหนุนพรรคการเมืองได้แก่ ประเทศเยอรมนี ออสเตรเลีย ฟินแลนด์ ซึ่งมีการให้เงินอุดหนุนให้ตามจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ เพื่อชดเชยการรับบริจาคจากเอกชนซึ่งมองกันว่าจะก่อให้เกิดการนำศักยภาพของพรรคการเมืองไปหาประโยชน์ส่วนตัวอันจะทำให้ประชาชนขาดความเลื่อมใสศรัทธาในพรรคการเมือง จึงจำต้องหาเงินงบประมาณมาอุดหนุนให้พรรคการเมืองเข้มแข็งยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนนี้ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบแก่พรรคการเมืองโดยพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากย่อมจะได้รับการอุดหนุนมากกว่าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า นอกจากนี้การกำหนดให้พรรคการเมืองเบิกเงินอุดหนุนไปก่อนย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากในการส่งเงินคืนคลังในภายหลัง อย่างไรก็ตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลบังคับใช้เนื่องจากในขณะที่ยังร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ทันเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีการปฏิวัติยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

6. ในช่วงการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการเพิ่มหลักการในการกำหนดให้รัฐต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองไว้ในมาตรา 41 วรรคสาม แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยมีหลักการในทำนองเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ความว่า “รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวได้ถูกตัดออกในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่สาม

7. ในปี พ.ศ. 2533 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้มีความพยายามในการพิจารณาให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยมองถึงสภาพปัญหาด้านการเงินของพรรคการเมืองว่า หากพรรคการเมืองใดมีนายทุนหรือมีผู้ให้การสนับสนุนก็จะสามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่องในขณะที่พรรคที่ไม่มีชื่อเสียงหรือเป็นพรรคการเมืองเล็กๆ ที่ไม่มีผู้ให้การสนับสนุนก็ต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเนื่องจากไม่สามารถส่งสมาชิกของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งได้ เนื่องจากขาดแคลนเงินทุนหรือผู้ให้การสนับสนุน ซึ่งถ้าพิจารณาได้จากค่าสมาชิกพรรคนั้นไม่เพียงพอและหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วแม้ในข้อบังคับพรรคจะมีการกำหนดเรื่องค่าบำรุงที่สมาชิกพรรคจะต้องเสียให้แก่พรรคการเมืองเป็นรายปี แต่ในความเป็นจริงแทบไม่มีการเก็บเงิน

ส่วนนี้ เนื่องจากสมาชิกบางรายเป็นการชักชวนกันมาโดยไม่ได้มีความสมัครใจหรือไม่มีความศรัทธาในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง โดยกรรมการปกครองได้ศึกษาหลักการของต่างประเทศได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเยอรมนี อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอนี้ของกรรมการปกครองนั้นก็เสนอว่าเงินอุดหนุนพรรคการเมืองแล้วเงินนั้นควรจ่ายโดยคำนวณตามจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งอันเป็นการปิดโอกาสพรรคเล็ก ๆ ที่มีทุนดำเนินการน้อยและไม่เป็นที่รู้จักของประชาชนอยู่ดี

8. ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 อันเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองเพื่อตอบสนองหลักความโปร่งใส และหลักจริยธรรมทางการเมือง รวมทั้งเพิ่มหลักการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของพรรคการเมืองอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การกำหนดให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการแก่พรรคการเมือง โดยการให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประสานงานกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิจัยกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เพื่อจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแถลงผลงานของพรรคการเมืองปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 3 ครั้งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ และการกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและด้านอื่น ๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยผ่านกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการกำหนดให้การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองสามารถนำไปลดหย่อนภาษีตามประมวลรัษฎากรได้ด้วยเพื่อจูงใจให้เอกชนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ

อย่างไรก็ดีการกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองในกรณีนี้ก็เกิดปัญหาว่า มีพรรคการเมืองจดทะเบียนจัดตั้งพรรคและตั้งสาขาและหาสมาชิกมาได้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายเพื่อขอรับเงินสนับสนุนโดยไม่สนใจวิธีการในการได้มาและไม่สนใจที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างจริงจัง รวมทั้งการกำหนดให้การบริจาคให้พรรคการเมืองสามารถนำไปลดหย่อนภาษีตามประมวลรัษฎากรนั้น ก็ไม่มีผลใช้ได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเพื่อกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าวไม่สามารถผ่านการพิจารณาจากสภาและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

9. หลังจากเกิดเหตุการณ์ปฏิวัติรัฐประหารขึ้น เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2550 ซึ่งได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

พ.ศ. 2541 ด้วย จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ขึ้นมาใหม่ ภายใต้บทเรียนของการที่พรรคการเมืองถูกรวบง้ออย่างแน่นแฟ้นโดยอิทธิพลของกลุ่มนายทุนเพียงไม่กี่คน และก่อให้เกิดการเอื้อเฟื้อในทางธุรกิจอันนำมาสู่การทุจริตคอร์รัปชันในทางการเมืองอันเนื่องมาจากการที่พรรคการเมืองได้รับการอุดหนุนเงินทุนจากผู้มีอิทธิพลภายในพรรคหรือกลุ่มผลประโยชน์รวมทั้งนักธุรกิจ เพื่อมาใช้ในการดำเนินงานของพรรคทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเป็นกลาง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุดหนุนพรรคการเมืองในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมการอุดหนุนไว้เข้มงวดกว่า โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดยกเว้นให้รายได้และทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นการให้การสนับสนุนโดยยกเว้นภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่พรรคการเมืองซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง เพื่อสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้ โดยรัฐยอมเสียสละไม่จัดเก็บภาษีในส่วนนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. ในเรื่องการบริหารค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมือง กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนโดยการให้บริจาคแก่พรรคการเมืองไว้ใน ส่วนที่ 3 ของหมวดที่ 1 ซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยการเงินและการสนับสนุนพรรคการเมือง ไว้อย่างละเอียดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำแดงให้เห็นที่มาของเงินบริจาค เพื่อมิให้เกิดความเชื่อมโยงกับกลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้การบริจาคเงินนั้นถูกรวบง้อโดยกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มอิทธิพลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งแม้กระทั่งการบริจาคของหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง และสมาชิกให้แก่พรรคการเมือง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 55

สำหรับวิธีการการบริจาคให้แก่พรรคการเมืองในการจัดกิจกรรมเพื่อหารายได้ของพรรคตามมาตรา 54 ตั้งแต่ 1,000 บาทขึ้นไป ต้องกระทำโดยเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและสามารถตรวจสอบได้ และหากเป็นการบริจาคแก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 5,000 บาทขึ้นไป ต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคต่อสาธารณชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และหากเป็นการบริจาคแก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 20,000 บาทขึ้นไป จะต้องบริจาคโดยวิธีการส่งจ่ายเป็นตัวแลกเงิน หรือเช็คขีดคร่อม ทั้งนี้ โดยห้ามมิให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ใด รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจ

คำนวณเป็นเงินได้ที่เป็นการบริจาคโดยไม่ปรากฏชื่อผู้บริจาค หรือที่บริจาคให้ตนเป็นส่วนตัว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 และมาตรา 57

นอกจากนี้ มาตรา 58 ได้กำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้โดยแสดงเจตนาในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประจำปี โดยผู้เสียภาษีแต่ละคนอาจจะซื้อหรือพรรคการเมืองที่ประสงค์จะบริจาคภาษีให้ได้หนึ่งพรรคการเมืองปีละ 100 บาท ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยอธิบดีกรมสรรพากร และให้กรมสรรพากรจัดทำรายชื่อพรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคพร้อมจำนวนเงินที่ได้จากการแสดงเจตนาบริจาคทั้งหมด ส่งให้นายทะเบียน และโอนเงินดังกล่าวให้กองทุนเพื่อโอนต่อให้พรรคการเมืองที่ได้รับบริจาคตามมาตรานี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและกรมสรรพากรจะได้ตกลงกัน ซึ่งการบริจาคโดยตรงดังกล่าวจากเงินที่ต้องเสียภาษีในกรณีนี้ ต้องห้ามมิให้นำไปหักเป็นค่าลดหย่อนในการคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้ตามมาตรา 61

อย่างไรก็ดี ในการบริจคนั้นมีข้อกำหนดห้ามมิให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลบริจาคให้แก่พรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเกินกว่า 10 ล้านบาทต่อปี และในกรณีที่นิติบุคคลใดบริจาคให้แก่พรรคการเมืองตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป จะต้องได้รับอนุมัติหรือสัตยาบันโดยมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลนั้นหรือสมาชิกของนิติบุคคลนั้นด้วย เพื่อให้เกิดปัญหาการนำเงินของผู้ถือหุ้นไปใช้โดยไม่ได้รับความยินยอม และมีข้อกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือกรรมการสาขาพรรคการเมืองผู้ใด รับบริจาคจากบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ตามมาตรา 59

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้การบริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้น ผู้บริจาคสามารถสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากรได้ โดยได้กำหนดเพดานในการหักลดหย่อนไว้ในกรณีบุคคลธรรมดาไม่เกินปีละ 5,000 บาท และนิติบุคคลไม่เกินปีละ 20,000 บาท ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดไว้ในมาตรา 61 เพื่อจูงใจให้เกิดการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมของพรรคด้วย

สำหรับข้อกำหนดในการรับบริจคนั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 65 ถึงมาตรา 71 ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังต่อไปนี้ คือ

มาตรา 65 ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคเงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้ โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีแหล่งที่มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 66 ห้ามมิให้พรรคการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองรับบริจาคจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร

ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือ
คุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการทำลาย
ทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ

มาตรา 67 ห้ามมิให้สมาชิกซึ่งมิได้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง รับบริจาค หรือ
ขอรับบริจาคจากผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิก เว้นแต่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากหัวหน้าพรรคการเมือง
หรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ได้กำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นใช้
สถานะหรือตำแหน่งหน้าที่เรียหรือชักชวนให้มีการบริจาคให้พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับ
เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยตนเอง เว้นแต่การเข้าร่วมกิจกรรมหาทุนของพรรคการเมือง
โดยมิได้มีการกระทำการเรียหรือชักชวนดังกล่าวตามมาตรา 68

อนึ่ง เพื่อให้พรรคการเมืองไม่ถูกครอบงำโดยทุนต่างประเทศจึงได้มีข้อกำหนดใน
มาตรา 69 และมาตรา 70 ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับบริจาค รวมถึงห้ามบุคคลดังต่อไปนี้บริจาค
แก่พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองด้วย

1. บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
2. นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียน
สาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร
3. นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักร จึงมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุน
หรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ในกรณีที่ เป็นบริษัทมหาชนจำกัดที่จดทะเบียนในตลาด
หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย การพิจารณาตามอนุमतรานี้ ให้พิจารณาในวันก่อนวันที่บริจาคโดย
ให้ถือทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทที่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในวันก่อนวันที่บริจาค
4. องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมี
วัตถุประสงค์ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือซึ่งมีผู้จัดการหรือ
กรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
5. บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับบริจาค เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
หรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม 1. ถึง 4.
6. บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง

สำหรับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ นิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่า
ด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ซึ่งหมายถึงกิจการที่รัฐเป็น
หุ้นส่วนหรือถือหุ้นอยู่เป็นจำนวนมากที่สุดในบรรดาผู้เป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นแต่ละคนทุกคน และ
จำนวนหุ้นส่วนหรือหุ้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของหุ้นส่วนหรือหุ้นทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น

หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็ต้องห้ามบริจาคแก่พรรคการเมืองด้วยตามมาตรา 71

นอกจากนี้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการและวิธีการควบคุมการได้รับการบริจาคของพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและให้มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของการบริจาคแก่พรรคการเมือง รวมทั้งให้มีอำนาจออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติให้เป็นไปโดยถูกต้อง และให้พรรคการเมืองมีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ด้วย

3. การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ในมาตรา 73 ได้กำหนดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยกองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย
- (2) เงินที่ได้รับมาจากกรมสรรพากรตามมาตรา 58 อันเป็นเงินที่ผู้เสียภาษีเจาจะงเลือกที่จะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองหนึ่งๆ
- (3) เงินสนับสนุนสมทบจากรัฐตามมาตรา 76 เป็นจำนวนร้อยละ 5 ของจำนวนเงินบริจาคที่ได้รับตามมาตรา 58
- (4) เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- (5) เงินค่าปรับที่ได้รับจากการลงโทษทางปกครองหรือทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
- (6) เงินหรือทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
- (7) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 96 อันเป็นกรณีที่พรรคการเมืองสิ้นสภาพ เลิก หรือยุบพรรคการเมือง
- (8) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (9) เงินดอกผลของกองทุน
- (10) เงินรายรับอื่น

การส่งเงินค่าปรับตาม (5) หรือเงินหรือทรัพย์สินตาม (6) เข้ากองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

เงินตาม (2) และ (3) ให้จัดสรรให้พรรคการเมืองที่ผู้เสียภาษีเงินได้แสดงเจตนาบริจาคให้ตามที่อธิบดีกรมสรรพากรแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามมาตรา 58

อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันปัญหาในการจัดตั้งพรรคการเมืองและการรวบรวมสมาชิกขึ้นมาเพื่อขอรับการส่งเสริมโดยที่พรรคการเมืองไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริง กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้รัดกุมยิ่งขึ้น ในมาตรา 74 โดยกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินกองทุนให้แก่พรรคการเมือง รวมทั้งการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน โดยอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวแทนได้

นอกจากนี้ ในการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการตั้งพรรคมาขอรับเงินสนับสนุนโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุนต้องเป็นพรรคที่มีลักษณะตามข้อ 23 แห่งประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2551 ดังต่อไปนี้²⁶

1. เป็นพรรคการเมืองที่ได้ดำเนินการครบถ้วนตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 คือ ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 5,000 คน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสมาชิกที่มีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา

2. เป็นพรรคการเมืองที่ไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาสั่งลั่นสภาหรือเลิกหรือยุบพรรคการเมืองของนายทะเบียนหรือศาลรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

3. เป็นพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด โดยได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองทุกพรรคได้รับในการเลือกตั้งแบบสัดส่วนรวมกัน หรือได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้รับในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งรวมกันทั่วประเทศ

4. เป็นพรรคการเมืองที่ยื่นแผนการดำเนินงานประจำปี และแผนการใช้จ่ายเงินประจำปีภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

²⁶ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง พ.ศ. 2551 ลงวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2551.

นอกจากนี้ประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินที่ได้รับการจัดสรรเงินจากกองทุน ตามแผนการใช้จ่ายเงินประจำปี ให้เป็นไปตามข้อ 30 ของประกาศดังกล่าวดังต่อไปนี้

(1) ค่าตอบแทนบุคลากรของพรรคการเมือง และค่าใช้จ่ายในการพัฒนากุศลการทางการเมือง

(2) ค่าใช้จ่ายในการบริหารพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง

(3) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

(4) ค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง

(5) ค่าใช้จ่ายในการให้ความรู้ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

(6) ค่าใช้จ่ายอื่นตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

นอกจากนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานค่าใช้จ่ายเพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินการดังกล่าวข้างต้นด้วย

อนึ่ง กฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มมาตรการให้รัฐจัดสรรเงินสนับสนุนสมทบให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งได้รับเงินบริจาคจากผู้เสียภาษีที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีความประสงค์ที่จะให้การอุดหนุนพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้สมทบเพิ่มเติมร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่ได้รับบริจาคดังกล่าว ซึ่งจะต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของวงเงินที่กองทุนจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองในปีนั้นไว้ในมาตรา 76 โดยพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนจะต้องจัดทำแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองในแต่ละปียื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบและการติดตามประเมินผลการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นด้วยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 77

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดว่าในมาตรา 78 ให้ลดหรือเลิกการจัดสรรเงินกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้แก่พรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองนั้นไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่ได้ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยเว้นแต่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ว่าง

สำหรับการให้ความช่วยเหลือที่ไม่เป็นตัวเงินนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้คงหลักการในการให้ความช่วยเหลือในการจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคไว้ในมาตรา 79 โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง เพื่อให้แสดงผลงานของพรรคการเมืองปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสองครั้ง โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง กำหนดให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจัดสรรเวลาออกอากาศตามที่นายทะเบียนกำหนด

นอกจากนี้ในกรณีที่พรรคการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง หรือสมาชิกได้ซื้อเวลาในการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ หรือได้ซื้อเนื้อที่โฆษณาในหนังสือพิมพ์ หรือโฆษณาโดยวิธีอื่น มาตรา 80 ก็ได้กำหนดให้นำค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปรวมคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งครั้งถัดไปได้ด้วย รวมถึงมาตรการในมาตรา 81 เกี่ยวกับการสนับสนุนในกรณีอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ค่าไปรษณียากร
- (2) ค่าโทรศัพท์ หรือค่าโทรคมนาคมอื่น
- (3) การจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ของพรรคการเมือง
- (4) ค่าเช่าสำนักงานพรรคการเมือง หรือสาขาพรรคการเมือง
- (5) ค่าสาธารณูปโภค
- (6) ค่าเช่าสถานที่จัดประชุมใหญ่พรรคการเมือง หรือจัดประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง หรือเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง
- (7) การอื่นเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร

ซึ่งการสนับสนุนเหล่านี้ต้องให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และจำนวนค่าใช้จ่ายที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่เป็นจริงของพรรคการเมืองและสาขาของพรรคการเมืองประกอบด้วยเพื่อให้พรรคการเมืองได้รับการสนับสนุนอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากค่าใช้จ่ายดังกล่าวเป็นค่าดำเนินการที่เกิดขึ้นจากการจัดตั้งและดำเนินกิจการทางการเมือง

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการควบคุมในมาตรา 84 ถึงมาตรา 85 ในกรณีที่พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนไปแล้วไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น ไม่ใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือฝ่าฝืนกรณีอื่น ๆ ที่กฎหมายบัญญัติเป็นหน้าที่ไว้ รวมทั้งกรณีที่พรรคการเมืองนั้นมีเหตุให้สันนิษฐานความเป็นพรรคการเมืองไม่ว่าด้วยการเลิกพรรคหรือยุบพรรค ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองเรียกเงินสนับสนุนนั้นคืนพร้อมดอกเบี้ยจากพรรคการเมืองนั้น เพื่อนำส่งเข้ากองทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ

การเลือกตั้งกำหนด ทั้งนี้ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้นร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายก้อนแรกกองทุนอย่างถูกหน้ร่วมด้วย อันจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้กำหนดกลไกป้องกันการตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาดำเนินการโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองเพื่อขอรับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองไว้ค่อนข้างรัดกุม

2.3.2 ความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมือง

เมื่อได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการให้การอุดหนุนแก่พรรคการเมือง อันเป็นทำให้พรรคการเมืองมีรายได้ในการดำเนินกิจกรรมแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองว่าได้นำเงินที่ได้รับซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเงินภาษีของประชาชนและเงินงบประมาณไปใช้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุนหรือไม่ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.3.2.1 การจัดทำงบการเงินของพรรคการเมือง กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง และสาขาของพรรคการเมือง และต้องจัดให้มีการทำบัญชีของพรรคให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส สามารถตรวจสอบโดยสาธารณะชนได้ โดยงบการเงินอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยรายการดังต่อไปนี้

(1) งบดุล ซึ่งต้องแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และทุนของพรรคการเมือง เป็นการแสดงฐานะของการดำเนินการของพรรคการเมือง ณ วันที่มีการปิดบัญชี

(2) งบรายได้และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง โดยต้องแสดงที่มาของรายได้ เช่น รายได้จากการบริจาค เงินสนับสนุนจากรัฐ และรายได้อื่น ๆ กับรายจ่ายในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งต้องแสดงไว้โดยชัดเจนตามรายละเอียดของรายการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

(3) งบการเงินของสาขาพรรคการเมือง ประธานสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการทำบัญชีของสาขาพรรคการเมือง และต้องรับรองความถูกต้องตลอดจนจัดส่งบัญชีของสาขาพรรคการเมืองเพื่อแสดงรวมไว้ในบัญชีของพรรคการเมือง

ทั้งนี้ งบการเงินของพรรคการเมืองนี้ต้องจัดให้มีการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี และให้หัวหน้าพรรคการเมืองเสนองบการเงินที่ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและรับรองแล้วต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองภายในเดือนเมษายนของทุกปี และเมื่อที่ประชุมใหญ่ รับรองงบการเงินแล้วให้หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองความถูกต้องร่วมกับเหรียญกษาปณ์พรรคการเมือง และส่งงบการเงินต่อนายทะเบียนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติพร้อมทั้งสำเนาบัญชีของพรรคการเมืองและสาขาของพรรคการเมือง และเมื่อนายทะเบียนได้รับงบการเงินและสำเนาบัญชีดังกล่าวแล้ว ให้นายทะเบียนโดยความ

เห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นประกอบด้วยบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมสรรพากร ผู้แทนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบงบการเงินตามดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาและประกาศให้สาธารณชนทราบ

2.3.2.2 การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะพร้อมสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในวันที่เข้ารับตำแหน่งวันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาในวันยื่นให้ถูกต้องครบถ้วนตามความเป็นจริงต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือถูกยุบหรือภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด และในการยื่นหลักฐานนั้นหากได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมายอื่นแล้วนั้น ก็อาจส่งสำเนาบัญชีที่ได้ยื่นไว้ตามกฎหมายอื่นต่อนายทะเบียนแทนก็ได้ ซึ่งถือเป็นการแสดงความโปร่งใสในกฎหมายพรรคการเมือง และเป็นมาตรการเพื่อการตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

2.3.2.3 การควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกินวงเงินรวมทั้งให้มีหน้าที่จัดสรรเงินเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองด้วย ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้ประกาศกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแต่ละครั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2550

ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มีผลใช้

บังคับนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศลงวันที่ 25 ตุลาคม 2550 เกี่ยวกับจำนวนค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าวไว้ มีสาระสำคัญดังนี้²⁷

(1) ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละคนต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งไม่เกินจำนวน 1,500,000 บาท

(2) พรรคการเมืองต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งที่พรรคการเมืองส่งผู้สมัครแบบสัดส่วนแต่ละเขตเลือกตั้ง จำนวนเงินไม่เกิน 15,000,000 บาท และใช้จ่ายได้อีกไม่เกินร้อยละ 20 ของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วนทุกเขตเลือกตั้งรวมกัน

ในกรณีที่ผู้สมัครแบบสัดส่วนของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งใด ได้ใช้จ่ายไปเพื่อการเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใด ให้นำรวมเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งรวมแล้วต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดไว้ในข้างต้น

(3) กรณีที่มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตใด ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละคนต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งใหม่จำนวนเงินไม่เกิน 500,000 บาท

(4) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เนื่องจากผู้สมัครได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนน โดยรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งจำนวนเงินไม่เกิน 750,000 บาท

(5) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ในเขตเลือกตั้งใดตามมาตรา 88 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 เนื่องจากผู้สมัครได้รับคะแนนเลือกตั้งน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น หรือไม่มากกว่าจำนวนบัตรเลือกตั้งที่ไม่ประสงค์จะลงคะแนน โดยรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับคะแนนน้อยกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่มากกว่า

²⁷ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2550.

จำนวนบัตรเลือกตั้งผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ต้องใช้จ่ายในการเลือกตั้งจำนวนเงินไม่เกิน 500,000 บาท

จะเห็นได้ว่าแม้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักการในการกำหนดให้รัฐให้การสนับสนุนพรรคการเมืองไว้แต่ก็ยังมีข้อกำหนดค่อนข้างมาก และเป็นเงินจำนวนไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พรรคการเมืองใด ซึ่งอาจเป็นพรรคการเมืองเล็ก ๆ ที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้วแต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง เนื่องจากไม่เป็นที่รู้จักของประชาชน ซึ่งมีผลต่อได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ในขณะที่การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นต้องมีรายจ่ายมารองรับโดยเฉพาะในช่วงการเลือกตั้ง ดังนั้น รายได้หลักของพรรคการเมืองก็ยังคงมาจากการรับบริจาคเป็นหลัก ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ในการในการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้นมีผลเป็นการนำเงินในระบบมาเปิดเผยให้เห็นแหล่งที่มาอันจะทำให้การบริจาคและการดำเนินการของพรรคการเมืองนั้นเกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้

2.4 มาตรการในการอุดหนุนพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

การศึกษามาตรการอุดหนุนพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สมควรจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง และการจัดองค์กรของพรรคการเมืองในอเมริกาเพื่อเข้าใจลักษณะ ธรรมชาติ และความแตกต่างของพรรคการเมืองอเมริกาเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ต่อไป

2.4.1 พรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประวัติความเป็นมา ระบบรัฐธรรมนูญ รูปแบบการปกครอง ลักษณะทางภูมิศาสตร์แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยประชากรที่มีความแตกต่างกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก จึงทำให้ระบบพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกามีลักษณะแตกต่างจากพรรคการเมืองในประเทศอื่น ๆ โดยพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาคือระบบสองพรรค ประกอบไปด้วยบุคคลทุกระดับชั้นของสังคมที่มีความแตกต่างกันในทางเชื้อชาติ ศาสนา การจัดองค์กรของแต่ละพรรคมีลักษณะกระจาย และการจัดองค์กรของพรรคในแต่ละมลรัฐก็มีความแตกต่างกัน และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือพรรคการเมืองสหรัฐอเมริกามีได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แน่นอนเหมือนอย่างที่เป็นอยู่ในประเทศอื่น ๆ เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค แต่ละพรรคมิได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มเชื้อชาติใดโดยเฉพาะ ดังนั้น สมาชิกพรรคการเมืองจึงมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมากมาย ลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้การออกเสียงสนับสนุนของ

สมาชิกพรรคและการกำหนดนโยบายของพรรคมีลักษณะต่างจากพรรคการเมืองของประเทศอื่น กล่าวคือ สมาชิกพรรคมิได้ถูกผูกพันที่จะต้องให้ความจงรักภักดี และออกเสียงสนับสนุนพรรคของตน หากแต่สามารถออกเสียงสนับสนุนพรรคตรงกันข้ามได้โดยไม่ถือเป็นเรื่องเสียหายหรือเป็นการทำผิดกฎของพรรคอย่างร้ายแรง²⁸ และการออกเสียงมักคำนึงถึงปัญหาเป็นเรื่อง ๆ ไป จากลักษณะดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่าค่อนข้างขัดแย้งกับคำจำกัดความของพรรคการเมืองที่ว่า พรรคการเมืองนั้นเป็นการรวมกันของบรรดากลุ่มบุคคล เพื่อจะแสวงหาผลประโยชน์โดยการมุ่งเสนอนโยบาย และมีแนวคิดที่จะกำหนดอุดมการณ์ไปในทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดี ชาวสหรัฐอเมริกาเองก็ถือว่าตนเองเป็นสมาชิกพรรคใดพรรคหนึ่งและมีความจงรักภักดีต่อพรรคที่ตนสังกัดค่อนข้างสูง

2.4.1.1 ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค หมายถึง การที่ประเทศหรือรัฐมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพรรคที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาทำหน้าที่เป็นรัฐบาลตามหลักประชาธิปไตย โดยพรรคการเมืองใดที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกสภานิติบัญญัติในการเลือกตั้งทั่วไปและไม่มีพรรคการเมืองอื่นสนับสนุนในการจัดตั้งรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าประเทศที่มีระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคนั้นจะไม่มีพรรคการเมืองอื่นใดอีกเลย กล่าวคือ ประเทศที่มีระบบสองพรรคอาจมีพรรคการเมืองเพียง 3-4 พรรคหรือมากกว่านั้น แต่มักจะเป็นพรรคเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยมากและไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ โดยระบบสองพรรคมักจะเป็นปรากฏการณ์ของรูปแบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว เพราะมีระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็งและรับผิดชอบในบทบาทหน้าที่จนทำให้ประชาชนเกิดความนิยมและศรัทธา ทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งสามารถออกกฎหมายตามความต้องการได้ทุกเมื่อเนื่องจากมีคะแนนเสียงข้างมากในสภา ทำให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปได้อย่างราบรื่น และพรรคการเมืองอีกพรรคหนึ่งก็จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านที่เข้มแข็งและเป็นรัฐบาลเงา (Shadow Government) กล่าวคือ พร้อมที่จะเป็นรัฐบาลได้ในกรณีที่รัฐบาลพลั้งพลาดทางการเมือง โดยระบบสองพรรคนี้นั้น พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านมีความสำคัญเท่าเทียมกัน เพราะพรรครัฐบาลย่อมจะต้องพยายามบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับสภา และในขณะเดียวกัน ฝ่ายค้านก็จะดิ้นรนและคัดค้านการบริหารประเทศของรัฐบาลในกรณีที่เห็นว่ารัฐบาลกำลังจะบริหารไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ อันทำให้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลต้องบริหารประเทศด้วยความระมัดระวังและไม่แสดงความสามัคคีกัน ดังนั้น ระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรคจึงเป็นระบบที่ประชาชนได้รับผลประโยชน์เป็นอย่างมาก²⁹ นอกจากนี้ระบบพรรคการเมืองสองพรรคจะช่วยให้มี

²⁸ สวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์, “พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา” (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514) , น. 8 – 9.

²⁹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองต่างประเทศ กระมล ทองธรรมชาติ(ผู้รวบรวม), (กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2514) , น.7-9.

รัฐบาลที่เข้มแข็งในยามวิกฤตการณ์ และเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยประสานและก่อรูปบรรดาความคิดต่าง ๆ ที่อยู่แตกแยกกันให้ลงรูปเป็นแบบเดียวกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาล³⁰

สำหรับระบบพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบพรรคการเมืองแบบสองพรรค โดยระบบดังกล่าวมีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษตั้งแต่ปี 1800 ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดดังกล่าวมาใช้³¹ อย่างไรก็ตาม ระบบพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เกิดขึ้นและมีวิวัฒนาการตามแบบอย่างของตนเองโดยเฉพาะ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ แม้ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพและมีการปกครองเป็นของตนเองแล้ว ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น ได้บริหารประเทศโดยปราศจากระบบพรรค ยิ่งไปกว่านั้นประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์นและผู้นำประเทศคนอื่น ๆ ก็ไม่เห็นด้วยกับการที่จะให้มีการแตกแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายระหว่างนักการเมืองและไม่ต้องทำให้เกิดมีฝ่ายค้านทำหน้าที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล อย่างไรก็ตาม ระบบพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาก็ได้ถือกำเนิดขึ้นในระบายนั้น³²

การกำเนิดพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากจากประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งทางความคิดและปรัชญาในทางการเมืองของกลุ่มรัฐใหญ่และกลุ่มรัฐเล็ก กล่าวคือ กลุ่มเฟเดอรัลลิสต์ (Federalists) ซึ่งต้องการสร้างอำนาจของรัฐบาลกลางแห่งชาติให้เข้มแข็งขึ้น ในขณะที่กลุ่มเจฟเฟอร์สันเนี่ยน ต้องการรักษาสีรภาพของมลรัฐต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการขัดแย้งของสองกลุ่มนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอันยาวนานและเป็นที่มาของรูปแบบของพรรคการเมืองในปัจจุบันอันได้แก่ พรรครีพับลิกัน สืบทอดมาจากกลุ่มเฟเดอรัลลิสต์ และพรรคเดโมแครตสืบทอดมาจากกลุ่มเจฟเฟอร์สันเนี่ยน แต่ในปัจจุบันดูเหมือนว่าพรรคเดโมแครตจะเป็นพรรคที่หนุนให้รัฐบาลสหพันธรัฐมีบทบาทมากขึ้น ในขณะที่พรรครีพับลิกันกลับต้องการลดบทบาทสหพันธรัฐเนื่องจากตั้งแต่ในทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา พรรคเดโมแครตได้สร้างพันธมิตรกับชนกลุ่มน้อยที่อพยพมาจากยุโรปตะวันออก และเอเชีย จึงได้มีแนวคิดสร้างนโยบายด้านสวัสดิการทางสังคมเพื่อกลุ่มบุคคลดังกล่าว³³

การแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองสองพรรคเป็นลักษณะที่โดดเด่นและยั่งยืนที่สุดอย่างหนึ่งของระบบการเมืองสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่คริสต์ทศวรรษ 1860 เป็นต้นมา โดยพรรครีพับลิกันและพรรคเดโมแครตเป็นพรรคที่มีอิทธิพลต่อการเมืองและการเลือกตั้ง โดยการที่มีพรรค

³⁰ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, หลักพรรคการเมือง, (รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) น. 27

³¹ Vorees Edith, Political Parties in the United states, (New York : Pageant Press Inc ,1960), p. 39.

³² สวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ ,อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 10, น. 2.

³³ วิชัย ตันศิริ, รัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกและประเทศไทย : กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์เนชั่นที่ตีพิมพ์โดยเจเนอรัล จำกัด, 2536), น. 67.

การเมืองเพียงสองพรรคผูกขาดการเมืองของประเทศเป็นเวลานานต่อเนื่องกันนั้นย่อมสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างของระบบการเมืองที่แตกต่างและควมมีลักษณะพิเศษของพรรคการเมืองสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติของประเทศและของรัฐเป็น “ระบบเขตเดียวเบอร์เดียว” (single-member district system) ซึ่งหมายความว่า ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงส่วนใหญ่หรือคะแนนเสียงที่มากที่สุดในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ จะเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งภายใต้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จะมีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่จะชนะการเลือกตั้งในแต่ละเขตซึ่งต่างจากระบบการเลือกตั้งแบบรวมเขต ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งแบบนี้จึงสร้างแรงจูงใจให้มีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เพียงสองพรรคที่จะต้องมีจุดขายเพียงพอที่จะได้รับคะแนนเสียงข้างมาก และในขณะเดียวกันก็จะมีผลทำให้พรรคการเมืองเล็ก ๆ และพรรคการเมืองที่สามเกือบจะต้องเป็นผู้แพ้ตลอดกาล จึงเป็นการบีบให้พรรคเหล่านี้ต้องไปอยู่ร่วมกับพรรคใหญ่ อย่างไรก็ตาม การเข้าไปรวมกับพรรคใหญ่กลับไม่ใช่วิธีการแก้ปัญหา เนื่องจากกฎหมายของรัฐส่วนใหญ่บัญญัติห้ามมิให้ผู้สมัครลงเลือกตั้งในนามของพรรคมากกว่าหนึ่งพรรค

แรงสนับสนุนอีกอย่างหนึ่งต่อระบบพรรคการเมืองสองพรรคมาจากระบบคณะผู้เลือกตั้ง (electoral college system) ที่ใช้ในการเลือกประธานาธิบดีภายใต้ระบบคณะผู้เลือกตั้ง ประชาชนชาวอเมริกัน ไม่ได้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง แต่กลับลงคะแนนเลือกตั้ง “ผู้เลือกตั้ง” ภายในรัฐของตนซึ่งสัญญาว่าจะเลือกผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใดคนหนึ่ง โดยผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากจากคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด 538 เสียงจาก 50 รัฐข้อกำหนดดังกล่าวเป็นข้อจำกัดสำหรับพรรคการเมืองที่สามที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี เนื่องจากคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งจะจัดสรรตามระบบ “ผู้ชนะได้รับคะแนนเสียงผู้เลือกตั้งทั้งหมด” (winner-take-all) หมายความว่า ผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนสูงที่สุดในรัฐหนึ่ง ๆ แม้จะมีคะแนนเสียงห่างจากผู้สมัครรายอื่นเพียงเล็กน้อยก็ถือว่าเป็นผู้ชนะและจะกวาดคะแนนเสียงผู้เลือกตั้งทั้งหมดในรัฐนั้น ๆ ไป ระบบผู้เลือกตั้งนี้มีลักษณะเหมือนกับระบบ “เขตเดียวเบอร์เดียว” ตรงที่ทำให้พรรคการเมืองที่สามเสียเปรียบเนื่องจากมีโอกาสน้อยที่จะได้รับคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งในรัฐใดรัฐหนึ่งโดยไม่ต้องหวังถึงขั้นตอนการเลือกตั้งในรัฐต่าง ๆ จนเพียงพอที่จะทำให้ได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเสียด้วยซ้ำ

เมื่อพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกันเป็นผู้ควบคุมกลไกฝ่ายรัฐบาล จึงไม่น่าแปลกใจที่พรรคทั้งสองได้สร้างกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้งที่ทำให้พรรคการเมืองใหญ่ ๆ ได้เปรียบเพียงการเพิ่มชื่อพรรคการเมืองใหม่ลงสมัครรับเลือกตั้งก็เป็นเรื่องลำบากและเสียค่าใช้จ่ายสูง เช่น รัฐนอร์ทแคโรไลนา กำหนดว่า พรรคการเมืองใหม่พรรคใดต้องการเสนอชื่อผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งของรัฐในปี 2547 ต้องแสดงหนังสือที่มีลายเซ็นของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 58,842 ชื่อ นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการหาเสียงเลือกตั้งแห่งชาติ (The Federal Election Campaign Act 1971)

ยังให้สิทธิประโยชน์พิเศษแก่พรรคการเมืองใหญ่ ๆ รวมทั้งกำหนดให้รัฐให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองใหญ่เพื่อใช้ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในจำนวนที่สูงกว่าที่พรรคเล็ก ๆ ได้รับ ซึ่งพรรคการเมืองเล็กนั้นก็ต้องได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ในการเลือกตั้งครั้งที่แล้วด้วยจึงจะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ³⁴

2.4.1.2 การจัดองค์กรของพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดองค์กรของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับมลรัฐ และระดับชาติ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของพรรคระดับต่าง ๆ มีน้อยมาก อันเป็นโครงสร้างพรรคการเมืองแบบกระจายอำนาจตามโครงสร้างของรัฐ ซึ่งมีการแบ่งปันอำนาจกันระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐ จนมีการกล่าวว่าในสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีเพียงพรรคเดโมแครตหรือพรรครีพับลิกันเพียง 1 พรรคเท่านั้น แต่หมายถึงพรรคเดโมแครต 50 พรรคและพรรครีพับลิกัน 50 พรรคตามจำนวนมลรัฐทั้งหมดของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงองค์กรของพรรคที่มีความเป็นอิสระในระดับท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก

องค์กรของพรรคระดับท้องถิ่นมีคณะกรรมการพรรคที่เรียกว่า City Committees หรือ Country Committees ซึ่งมีฐานสนับสนุนอยู่ในเขตการปกครองระดับ Townships ระดับ Precincts หรือระดับ Wards โดยคณะกรรมการพรรคระดับท้องถิ่นเป็นกำลังสำคัญในการหาเสียงให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งระดับชาติและระดับมลรัฐ และองค์กรของพรรคระดับมลรัฐมีคณะกรรมการพรรคซึ่งประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากแต่ละ Country หรือแต่ละเขตเลือกตั้ง (Election District) โดยคณะกรรมการนี้เป็นผู้จัดการประชุมใหญ่ของพรรคระดับมลรัฐ (State Convention) เพื่อประสานการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และการหาเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมือง สำหรับองค์กรของพรรคระดับชาตินับว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญน้อยมาก เนื่องจากระบบการกระจายอำนาจในโครงสร้างพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาเน้นความเป็นอิสระในองค์กรของพรรคในระดับท้องถิ่นและระดับมลรัฐ ซึ่งการตัดสินใจนโยบายอันจะมีผลกระทบต่อพรรคการเมืองโดยส่วนรวม เช่น การเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีจะกระทำในที่ประชุมใหญ่ของตัวแทนที่มาจากเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ส่วนเรื่องอื่น ๆ องค์กรของพรรคแต่ละองค์กรต่างดำเนินการตามวิถีทางของตนเองโดยไม่ต้องกังวลว่าองค์กรของพรรคในส่วนอื่น ๆ จะทำอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีการออกคำสั่งในลักษณะที่เป็นการกำหนดนโยบายจากระดับชาติส่งมายังระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด ซึ่งข้อเสียเกี่ยวกับโครงสร้าง

³⁴ จอห์น เอฟ. บิบบี้, “พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกา”, เอกสารประกอบโครงการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง เลือกตั้งสหรัฐอเมริกา 2004: ประเด็นและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ. (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547) น. 3-5.

และบทบาทของพรรคการเมืองของสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ทำให้เห็นว่าพรรคการเมืองมีสาระอยู่ที่การจัดเตรียมการเลือกตั้ง การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกกำหนดโดยการหยั่งเสียงรอบแรก (primary election) โดยไม่ขึ้นกับพรรคการเมือง ดังนั้น ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ในวินัยของพรรคการเมือง โดยการประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองระดับชาติที่มีขึ้นทุก 4 ปี เพื่อกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีในนามของพรรคนั้นเป็นเพียงสิ่งเดียวที่แสดงออกถึงความเป็นพรรคการเมืองแห่งชาติ

2.4.2 การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา

นักการเมืองที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวว่า “เงินคือน้ำมันมารดาสำหรับการเมือง”³⁵ ซึ่งคำสรุปดังกล่าวนี้เหมาะสมอย่างยิ่งต่อสภาพปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกามาจากการเลือกตั้งแบบเปิดและอิสระ และประเพณีพหุนิยม ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์จะแข่งขันกันเพื่อมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ และผู้สมัครรับเลือกตั้งจำต้องพึ่งพาสื่อมวลชนต่าง ๆ เพื่อสื่อสารกับผู้ลงคะแนนเสียง โดยการเข้าเวลาออกอากาศเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงผู้ชมจำนวนมากแต่ก็มีค่าใช้จ่ายสูง รวมทั้งการตระเวนหาเสียงไปทั่วประเทศ ทำให้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเพิ่มสูงขึ้นมาก ต่างจากการรณรงค์เลือกตั้งในสมัยก่อนซึ่งใช้วิธีพิมพ์ใบปลิวและโฆษณาในหนังสือพิมพ์เท่านั้นทำให้มีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า

จะเห็นได้ว่าในการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ นั้น ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้น จึงจำเป็นต้องรณรงค์เพื่อแสวงหาการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ในขณะเดียวกันกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวก็ได้เข้าไปให้การสนับสนุนนักการเมืองที่ให้ผลประโยชน์แก่ตน โดยการให้การสนับสนุนนั้นมีตั้งแต่การให้เงินแก่พรรคการเมืองโดยตรง หรือให้การสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ ตั้งแต่ในขั้นสมัครรับเลือกตั้งเป็นต้นไป ดังจะเห็นได้จากการแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายวิลเลียม แมคคินเลย์ ซึ่งได้รับเงินบริจาคช่วยเหลือจากกลุ่มธุรกิจเป็นเงินถึง 7 – 8 ล้านเหรียญ และจากการที่กลุ่มผลประโยชน์ได้บริจาคเงินให้แก่นักการเมืองดังกล่าวจึงได้มีกฎหมายออกมาจัดระเบียบและควบคุมการบริจาคเงินแก่นักการเมืองโดยรัฐสภา ในสมัยของประธานาธิบดีรูลเวลล์ ซึ่งเรียกว่า Tillman Act of 1907 มีสาระสำคัญคือ ห้ามบริจาคเงินให้แก่

³⁵ โจเซฟ อี แคนเทอร์, “สถานภาพของกองทุนรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ” เอกสารประกอบโครงการอภิปรายทางวิชาการ เรื่อง เลือกตั้งสหรัฐอเมริกา 2004: ประเด็นและนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐ. (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547) น. 77.

การแข่งขันซึ่งตำแหน่งการเมืองโดยตรง แต่อย่างไรก็ดีสภาพการบังคับใช้ของ Tillman Act of 1907 ก็ไม่สามารถทำให้การบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองลดลงแต่กลับเพิ่มขึ้น และยังมีการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ อีกด้วย เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องอำนวยความสะดวก เป็นต้น โดยหลักฐานที่ยืนยันอย่างชัดเจนว่า กฎหมายห้ามบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองใช้ไม่ได้ผล คือ ในสมัยประธานาธิบดีนิกสันได้มีการรับบริจาคเงินจากนักธุรกิจเป็นจำนวนถึง 30 ล้านดอลลาร์

ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 ได้เกิดคดีวอเตอร์เกต (Water Gate) ในสมัยประธานาธิบดีนิกสัน อันมีสาเหตุมาจากการคอร์รัปชันเงินบริจาคในการสมัครแข่งขันตำแหน่งประธานาธิบดี จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการหาเสียงเลือกตั้งแห่งชาติ (The Federal Election Campaign Act 1971 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า FECA) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1974 และปี ค.ศ. 1976 โดยกฎหมายว่าด้วยการหาเสียงเลือกตั้งแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1971 เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดค่าใช้จ่ายในการโฆษณาทางสื่อมวลชน (Media Advertising) และการเปิดเผยการรับบริจาคเงิน (Disclosure of Campaign Finances) นอกจากนี้แล้วยังได้มีการกำหนดเพดานการบริจาคเงิน กล่าวคือ สำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี ไม่เกิน 50,000 ดอลลาร์ ส่วนวุฒิสมาชิกจำกัดไว้ที่ 25,000 ดอลลาร์ และตามกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้เปิดเผยการบริจาคตั้งแต่ 100 ดอลลาร์ขึ้นไป และรวมไปถึงการให้กู้ด้วย

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ในปี ค.ศ. 1974 โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสหพันธ์การเลือกตั้ง (Federal Commission) และได้กำหนดขอบเขตการใช้จ่ายเงินและการบริจาค (Spend Contribution Limits) ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวนำไปสู่ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยศาลสูงเห็นว่า บุคคลมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตน และการที่ผู้สมัครใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งถือเป็นการแสดงออกทางการเมืองจึงถูกจำกัดไม่ได้ ซึ่งการให้ใช้จ่ายในการเลือกตั้งได้โดยไม่จำกัดนี้ เชื่อกันว่าทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งแล้วได้เปรียบผู้ทำชิง เพราะจะมีบทบาทในพื้นที่และทำประโยชน์ ช่วยเหลือบุคคลในพื้นที่มากระยะหนึ่งแล้ว ย่อมทำให้สามารถรณรงค์หาเงินบริจาคได้มากกว่าผู้ที่มาทำชิง

ในปี ค.ศ. 1976 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ โดยได้มีการกำหนดเงินสมทบให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเพื่อมิให้ต้องไปหารายได้มาโดยวิธีการที่ไม่ใสสะอาด แต่ถ้าผู้สมัครรายใดสมัครใจรับเงินในการช่วยเหลือจากรัฐจะต้องจำกัดค่าใช้จ่ายของตนมิให้เกินจำนวนที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายแล้วผู้สมัครทั้งพรรคเดโมแครตและพรรครีพับลิกัน

ต่างแสดงความจำนงขอรับเงินช่วยเหลือจากรัฐและจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของตน โดยได้มีการวิจารณ์ว่า เป็นเพราะเกรงว่าการใช้เงินจากภาคเอกชนล้วน ๆ จะเกิดผลกระทบต่อการศึกษา³⁶

เมื่อได้พิจารณาถึงการระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาแล้ว แหล่งรายได้ของพรรคการเมือง ก็จัดว่าเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ซึ่งรายได้ของพรรคการเมืองของประเทศอเมริกาก็เป็นไปในทำนองเดียวกับของประเทศไทย คือ ได้รับการอุดหนุนโดยรัฐ และการบริจาคโดยภาคเอกชน ซึ่งจะต้องมีความโปร่งใสในทางการเงิน ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในทำนองเดียวกันเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคดำเนินไปด้วยความโปร่งใส

2.4.2.1 แหล่งรายได้ของพรรคการเมือง การระดมทุนของพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาส่วนใหญ่มาจากการบริจาค นอกจากนี้ก็มีแหล่งอื่น ๆ ได้แก่ การขายเอกสารสิ่งพิมพ์ของพรรคการเมืองหรือการขายบัตรอาหารค่ำ อย่างไรก็ตามการรับบริจาคจัดเป็นรายได้ที่เป็นกอบเป็นกำและเป็นแหล่งที่สำคัญที่สุด โดยในกฎหมาย FECA มาตรา 431(8) กำหนดว่า การบริจาค (Contribution) นั้นมีความหมายกว้างโดยรวมถึงรางวัล การได้เป็นสมาชิก การให้กู้ยืม การทอดรองจ่าย การวางประกัน ให้เงินหรือสิ่งของใด ๆ ที่มีค่าโดยมุ่งหมายให้ใช้เพื่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อการเลือกตั้ง ตลอดจนการชำระค่าบริการให้แทนโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชักจูงให้มีการเลือกหรือไม่ให้เลือกผู้สมัครคนใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการได้ประโยชน์บางประการที่เล็กน้อยและเป็นปกติ เช่น การให้อาหารและเครื่องดื่มเวลาไปเยี่ยมผู้คนที่หาเสียงโดยมีมูลค่าไม่สูงนัก การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐในอัตราดอกเบี้ยปกติหรือประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐเพื่อช่วยเหลือในการเลือกตั้ง โดย FECA ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับบริจาคไว้ดังนี้³⁷

1. การบริจาคของบุคคลธรรมดา (มาตรา 441 (A))³⁸

³⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนาภิจักร์การเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), น. 80.

³⁷ เฟิงอั้ง, น. 82-89.

³⁸ section 441a. (a) Dollar limits on contributions.

(1) Except as provided in subsection (i) and section 315A (2 U.S.C. 441 a-1), no person shall make contributions—1

(A) to any candidate and his authorized political committees with respect to any election for Federal office which, in the aggregate, exceed \$2,000;

(B) to the political committees established and maintained by a national political party, which are not the authorized political committees of any candidate, in any calendar year which, in the aggregate, exceed \$25,000;

(C) to any other political committee (other than a committee described in subparagraph (D)) in any calendar year which, in the aggregate, exceed \$5,000; or

FECA ได้กำหนดข้อจำกัดขั้นสูงของการบริจาคของบุคคลธรรมดาไว้ดังนี้

1.1 บริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการกิจการเมือง (Political action committee หรือ PAC) ของผู้สมัครนั้นในการเลือกตั้งคราวหนึ่ง ๆ ได้รวมกันไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ (มาตรา 441(A) (1) (A))

1.2 บริจาคให้แก่คณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการกิจการเมืองที่พรรคจัดตั้งในแต่ละปีปฏิทินรวมได้ไม่เกิน 25, 000 ดอลลาร์ (มาตรา 441 (A) (1) (B))

1.3 บริจาคให้แก่คณะกรรมการกิจการเมืองอื่น ๆ เช่น กลุ่มอิสระ ในแต่ละปีปฏิทินรวมได้ไม่เกิน 5, 000 ดอลลาร์ (มาตรา 441 (A) (1) (C))

1.4 บริจาคให้แก่คณะกรรมการบริหารที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองระดับชาติจัดตั้งในแต่ละปีปฏิทินรวมกันได้ไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ (มาตรา 441 (A) (1) (D))

อย่างไรก็ตาม ในแต่ละปีปฏิทินบุคคลธรรมดาจะให้การบริจาคใด ๆ เพื่อการเลือกตั้งรวมทั้งหมดได้ไม่เกิน 37,500 ดอลลาร์ กรณีบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือคณะกรรมการกิจการเมืองของผู้สมัครนั้น (มาตรา 441 (A) (3)(A)) หรือไม่เกิน 57,500 ดอลลาร์ ในกรณีที่บริจาคให้คณะกรรมการกิจการเมืองอื่น ๆ อย่างไรก็ดี หากเป็นการบริจาคให้แก่คณะกรรมการบริหารที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองระดับชาติจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่เกิน 37,500 ดอลลาร์ เช่นกัน (มาตรา 441 (A) (3) (B)) นอกจากนี้การบริจาคเพื่อการเลือกตั้งของปีปฏิทินใดแม้จะได้บริจาคก่อนถึงปีที่มีการเลือกตั้งก็ต้องนำมานับรวมเป็นการบริจาคในปีปฏิทินสำหรับการเลือกตั้งนั้นด้วย (มาตรา 441 (A) (3))³⁹ ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดผู้มีอิทธิพลทางการเมืองเหนือสมาชิกวุฒิสภา

(D) to a political committee established and maintained by a State committee of a political party in any calendar year which, in the aggregate, exceed \$10,000.

³⁹ section 441a.(a) (3) During the period which begins on January 1 of an odd-numbered year and ends on December 31 of the next evennumbered year, no individual may make contributions aggregating more than—

(A) \$37,500, in the case of contributions to candidates and the authorized committees of candidates;

(B) \$57,500, in the case of any other contributions, of which not more than \$37,500 may be attributable to contributions to political committees which are not political committees of national political parties.

ในระดับมลรัฐการจำกัดการบริจาคยังแตกต่างกันมาก โดยทั่วไปจะยึดหลัก 1,000 ดอลลาร์ต่อการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ๆ แต่บางมลรัฐให้เพียง 250 ดอลลาร์ เช่น มลรัฐริโซนา หรือกฎหมายของมลรัฐแคลิฟอร์เนีย ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาบริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเกิน 1,000 ดอลลาร์ต่อปี และห้ามมิให้บริจาคให้แก่คณะกรรมการกิจการเมืองของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองเกิน 2,500 ดอลลาร์ต่อปี และในระยะหลังผู้สมัครได้รับเงินบริจาคจากเอกชนรายบุคคลน้อยลง แต่ได้จากคณะกรรมการกิจการเมืองเพิ่มขึ้น

2. การบริจาคของนิติบุคคล

เมื่อเห็นกันว่าภาคธุรกิจได้ให้เงินบริจาคมามากเกินไป จึงได้มีการตรากฎหมาย Tillman Act of 1907 เพื่อห้ามมิให้บริษัทให้เงินในการเลือกตั้ง ส่วนทางสหภาพแรงงานนั้นก็ได้รับบริจาคเงินเพื่อการใช้จ่ายในทางการเมืองมาโดยตลอด แต่เคยมีกฎหมายห้ามบริจาคระหว่างสงครามอยู่ระยะหนึ่ง และได้มีการห้ามเป็นการถาวรโดยกฎหมาย Taft-Hartley Act 1943 อันมีผลทำให้บริษัทและสหภาพแรงงานบริจาคเงินเพื่อการใช้จ่ายในทางการเมืองมิได้ เพื่อป้องกันมิให้บริษัทหรือสหภาพแรงงานสามารถควบคุมผลการเลือกตั้งและดำเนินการเรียกเงินบริจาคโดยฝ่าฝืนความสมัครใจของสมาชิกและเป็นการเอาเงินของบริษัทมาใช้โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ถือหุ้น

จากข้อจำกัดดังกล่าวทำให้สหภาพและบริษัทตั้งคณะกรรมการกิจการเมืองขึ้นชุดหนึ่งเพื่อรับบริจาคเงินเป็นกองทุนเพื่อใช้จ่ายในทางการเมือง โดยมีได้ออกหน้าโดยตรงว่าเป็นการกระทำของสหภาพหรือบริษัท ซึ่งเดิมก็ได้มีการปฏิบัติในรูปแบบนี้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1930 แล้วโดยเริ่มจากกลุ่มแรงงาน ซึ่งกรณีเช่นนี้ศาลได้วางแนวไว้ในคดี Buckley v. Valeo ว่า คณะกรรมการดังกล่าวสามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายตราบท่าที่มีการแยกเป็นกองทุน และมีค่าใช้จ่ายต่างหากจากสหภาพแรงงานหรือบริษัทโดยชัดเจน และคณะกรรมการจะมีกิจกรรมการออกหนังสือพิมพ์ หรือจัดรายการโทรทัศน์เพื่อสนับสนุนหรือต่อต้านผู้สมัครคนใดก็ได้ และในปี ค.ศ. 1971 กฎหมาย FECA ได้กำหนดห้ามมิให้รัฐวิสาหกิจ บริษัท หรือสหภาพแรงงานให้การบริจาคหรือออกค่าใช้จ่ายเพื่อการเลือกตั้ง และห้ามมิให้ผู้สมัคร คณะกรรมการกิจการเมือง หรือบุคคลใด ๆ รับเงินดังกล่าวเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง (FECA มาตรา 441 B (A))⁴⁰ แต่ในขณะเดียวกันได้ยอมรับให้บริษัท สหภาพแรงงาน สหกรณ์

⁴⁰ section 441b.(a) It is unlawful for any national bank, or any corporation organized by authority of any law of Congress, to make a contribution or expenditure in connection with any election to any political office, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any political office, or for any corporation whatever, or any labor organization, to make a contribution or expenditure in connection with any election at which presidential and vice presidential electors or a Senator or Representative in, or a Delegate or Resident Commissioner to, Congress are to be voted for, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any of the foregoing offices, or for any candidate, political committee, or other person knowingly to accept or receive any contribution prohibited by this section, or any officer or any

และห้ามหุ้นส่วนสามารถจัดตั้งกองทุนแยกต่างหากเพื่อรณรงค์การบริจาคเพื่อใช้จ่ายในทางการเมืองได้ (FECA มาตรา 441 B (B)(2))⁴¹ แต่การรณรงค์หาเงินบริจาคนี้กฎหมายห้ามกระทำโดยการใช้อำลึง ช่มชู้ ความลำเอียง การตอบโต้ หรือการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย พร้อมกับต้องแจ้งเจตนากรณีในการรับบริจาคโดยชัดเจน พร้อมแจ้งให้ทราบด้วยว่าผู้ได้รับแจ้งจะปฏิเสธไม่บริจาคก็ได้ (FECA มาตรา 441 B (B)(3))⁴² สำหรับการรณรงค์ของกองทุนนี้กฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่ากองทุนที่

director of any corporation or any national bank or any officer of any labor organization to consent to any contribution or expenditure by the corporation, national bank, or labor organization, as the case may be, prohibited by this section.

⁴¹ section 441b.(b) (2) For purposes of this section and section 79I (h) of title 15,1 the term “contribution or expenditure” includes a contribution or expenditure, as those terms are defined in section 301 (2 U.S.C. 431), and also includes² any direct or indirect payment, distribution, loan, advance, deposit, or gift of money, or any services, or anything of value (except a loan of money by a national or State bank made in accordance with the applicable banking laws and regulations and in the ordinary course of business) to any candidate, campaign committee, or political party or organization, in connection with any election to any of the offices referred to in this section or for any applicable electioneering communication, but shall not include

(A) communications by a corporation to its stock holders and executive or administrative personnel and their families or by a labor organization to its members and their families on any subject;

(B) nonpartisan registration and get-out-the-vote campaigns by a corporation aimed at its stockholders and executive or administrative personnel and their families, or by a labor organization aimed at its members and their families; and

(C) the establishment, administration, and solicitation of contributions to a separate segregated fund to be utilized for political purposes by a corporation, labor organization, membership organization, cooperative, or corporation without capital stock.

⁴² section 441b.(b) (3) It shall be unlawful—

(A) for such a fund to make a contribution or expenditure by utilizing money or anything of value secured by physical force, job discrimination, financial reprisals, or the threat of force, job discrimination, or financial reprisal; or by dues, fees, or other moneys required as a condition of membership in a labor organization or as a condition of employment, or by moneys obtained in any commercial transaction;

(B) for any person soliciting an employee for a contribution to such a fund to fail to inform such employee of the political purposes of such fund at the time of such solicitation; and

จัดดำเนินการโดยบริษัทจะขอบริจาคจากบุคคลใด ๆ มิได้ นอกจากผู้ถือหุ้น พนักงาน และครอบครัวของผู้ถือหุ้นและพนักงาน สำหรับกองทุนของสหภาพแรงงานก็จะขอรับบริจาคจากบุคคลใดมิได้นอกจากสมาชิกสหภาพและครอบครัวของสมาชิก(FECA มาตรา 441 B (B)(4)(A))⁴³ ซึ่งในการดำเนินการของกองทุนจะมีการจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการกิจการเมือง” และการดำเนินการจะอยู่มีหลักเกณฑ์บังคับ ดังนั้นการนำทรัพย์สินของบริษัทและสหภาพแรงงานมาบริจาคโดยตรงจึงกระทำไม่ได้ ทำได้เพียงจัดตั้งกองทุนเพื่อหาเงินก้อนอื่นมาช่วยในการรณรงค์ทางการเมืองเท่านั้น อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้มีได้ห้ามนิติบุคคลอื่นในภาคเอกชน

นอกจากนี้ ในแต่ละมลรัฐยังถือปฏิบัติในหลักเกณฑ์ดังกล่าวแตกต่างกัน กรณีของสหภาพแรงงานนั้นมีการห้ามมิให้บริจาคเพื่อการเลือกตั้งใน 10 มลรัฐ ในขณะที่อีก 26 มลรัฐให้บริจาคได้ในจำนวนจำกัด ส่วนกรณีของบริษัทมีการห้ามมิให้บริจาคเพื่อการเลือกตั้งใน 21 มลรัฐ และให้บริจาคได้ในจำนวนจำกัด 21 มลรัฐ ซึ่งต่อมาได้มีคำวินิจฉัยของศาลในมลรัฐมิชิแกนว่ากฎหมายที่ห้ามนิติบุคคลทุกประเภทบริจาคเงินเพื่อการเลือกตั้งนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. การบริจาคของคณะกรรมการกิจการเมือง

การจัดตั้งคณะบุคคลขึ้นมารณรงค์ของรับการบริจาคเพื่อการเลือกตั้งได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติมานานแล้ว แต่เมื่อมีการห้ามบริษัทและสหภาพแรงงานมิให้บริจาคในการเลือกตั้ง บรรดาบริษัทและสหภาพก็ได้จัดตั้งคณะบุคคลในประเภทนี้มากขึ้น ซึ่งในทางตำราจะเรียกบุคคลเหล่านี้ว่า “คณะกรรมการกิจการเมือง (Political action committee หรือ PAC) แต่ในกฎหมาย FECA นี้ เรียกว่า “คณะกรรมการการเมือง” (Political committee) ซึ่งผู้จัดตั้ง PAC อาจแยกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ บริษัท สห

(C) for any person soliciting an employee for a contribution to such a fund to fail to inform such employee at the time of such solicitation, of his right to refuse to so contribute without any reprisal.

⁴³ section 441 B (B) (4) (A) Except as provided in subparagraphs (B), (C), and (D), it shall be unlawful—

(i) for a corporation, or a separate segregated fund established by a corporation, to solicit contributions to such a fund from any person other than its stockholders and their families and its executive or administrative personnel and their families, and

(ii) for a labor organization, or a separate segregated fund established by a labor organization, to solicit contributions to such a fund from any person other than its members and their families.

ภาพแรงงาน กลุ่มวิชาชีพหรือกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มอิสระที่ไม่มีผลประโยชน์หนุนหลังแต่ร่วมกันตั้งตาม ทัศนะทางการเมือง เช่น สิทธิสตรี เชื้อชาติ การต่อต้านนิวเคลียร์ การต่อต้านการทำแท้ง การควบคุม อาวุธปืน

ในระยะแรก PAC ของกลุ่มสหภาพแรงงานจะมีมากกว่า เพราะอยู่ในภาคที่มีรายได้สูงกว่า ในขณะที่เดียวกัน PAC ของสมาคมวิชาชีพก็มีมากขึ้น หลังจากมีกฎหมาย FECA ซึ่งกระตุ้นให้เกิดการ ขยายตัวของ PAC มากขึ้น ทำให้จำนวนและบทบาทในการหาเงินบริจาคเปลี่ยนแปลงไป โดยเงินของ คณะกรรมการกิจการเมืองที่ได้มานี้ สามารถใช้ในการเมืองโดยตรงเพื่อการสนับสนุนหรือโต้แย้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งรายใดก็สามารถทำได้โดยไม่มีข้อจำกัดขั้นสูง แต่หากจะนำไปใช้เพื่อสนับสนุนผู้อื่น อีกทอดหนึ่ง FECA ได้กำหนดจำนวนเงินขั้นสูงในการบริจาคให้กับผู้สมัครคนใดโดยตรงไว้ไม่เกิน 2,000 ดอลลาร์ต่อการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง หรือถ้าจะบริจาคให้แก่คณะกรรมการกิจการเมืองอื่นก็จะให้ได้ ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์ต่อปี (มาตรา 441 A (A) (1) ประกอบกับมาตรา 431 (11)⁴⁴ ของ FECA) โดย ไม่จำกัดจำนวนขั้นสูง จึงอาจบริจาคให้แก่คณะกรรมการกิจการเมืองหลายคนก็ได้ หรืออาจโอนให้แก่ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองก็โอนได้โดยไม่มีข้อจำกัดขั้นสูง (มาตรา 441 A (4)⁴⁵ ของ FECA)

ส่วนคณะกรรมการกิจการเมืองที่มีวัตถุประสงค์สนับสนุนผู้สมัครหลายคนพร้อม ๆ กัน จะบริจาคให้แก่ผู้สมัครต่าง ๆ รวมกันเกิน 5,000 ดอลลาร์ไม่ได้ หรือจะบริจาคให้พรรคการเมืองใดเกิน

⁴⁴ section 431 (11) The term “person” includes an individual, partnership, committee, association, corporation, labor organization, or any other organization or group of persons, but such term does not include the Federal Government or any authority of the Federal Government.

⁴⁵ section 441 A (4) The limitations on contributions contained in paragraphs (1) and (2) do not apply to transfers between and among political committees which are national, State, district, or local committees (including any subordinate committee thereof) of the same political party. For purposes of paragraph (2), the term “multicandidate political committee” means a political committee which has been registered under section 433 of this title for a period of not less than 6 months, which has received contributions from more than 50 persons, and, except for any State political party organization, has made contributions to 5 or more candidates for Federal office.

15,000 ดอลลาร์ หรือ บริจาคให้แก่คณะกรรมการกิจการเมืองอื่นรวมกันเกินปีละ 5,000 ดอลลาร์ มิได้ (มาตรา 441 A (A) (2)⁴⁶ ของ FECA)

เดิมบริษัทหนึ่ง ๆ อาจตั้ง PAC ได้หลายคณะอันเป็นการเลียงกฎหมายแต่ในปี ค.ศ. 1976 ได้แก้ไขกรณีที่บริษัทหรือบุคคลใดตั้ง PAC มากกว่าหนึ่งแห่ง จะต้องนำจำนวนเงินบริจาคมานับรวมกันทั้งหมดเหมือนกับเป็นคณะกรรมการกิจการเมืองชุดเดียวกัน (มาตรา 441 A (A) (5)⁴⁷ ของ FECA) ดังนั้น การตั้ง PAC หลาย ๆ คณะ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงข้อจำกัดขั้นสูงของการบริจาคได้

⁴⁶ 441 A(A)(2) No multicandidate political committee shall make contributions—

(A) to any candidate and his authorized political committees with respect to any election for Federal office which, in the aggregate, exceed \$5,000;

(B) to the political committees established and maintained by a national political party, which are not the authorized political committees of any candidate, in any calendar year, which, in the aggregate, exceed \$15,000; or

(C) to any other political committee in any calendar year which, in the aggregate, exceed \$5,000.

⁴⁷ section 441 A (A) (5) For purposes of the limitations provided by paragraph (1) and paragraph (2), all contributions made by political committees established or financed or maintained or controlled by any corporation, labor organization, or any other person, including any parent, subsidiary, branch, division, department, or local unit of such corporation, labor organization, or any other person, or by 59 any group of such persons, shall be considered to have been made by a single political committee, except that

(A) nothing in this sentence shall limit transfers between political committees of funds raised through joint fundraising efforts;

(B) for purposes of the limitations provided by paragraph (1) and paragraph (2) all contributions made by a single political committee established or financed or maintained or controlled by a national committee of a political party and by a single political committee established or financed or maintained or controlled by the State committee of a political party shall not be considered to have been made by a single political committee; and

(C) nothing in this section shall limit the transfer of funds between the principal campaign committee of a candidate seeking nomination or election to a Federal office and the principal campaign committee of that candidate for nomination or election

นอกจากนี้ ในระดับมลรัฐยังมี PAC น้อยกว่าในระดับสหรัฐ โดยมีเพียง 28 มลรัฐเท่านั้น ที่ออกกฎหมายควบคุมกิจการของ PAC

นอกจากนี้พรรคการเมืองได้ให้เงินช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนสูงพอสมควร แต่หากเทียบกับรายได้ที่ได้จากการรับบริจาคแล้วยังคงเป็นจำนวนน้อยมาก สำหรับในกรณีของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกฎหมายมิได้จำกัดจำนวนเงินบริจาคของพรรค แต่ในกรณีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายห้ามมิให้พรรคบริจาคเงินให้เกิน 35,000 ดอลลาร์ต่อการเลือกตั้งของแต่ละคน (มาตรา 441 A (H)⁴⁸ ของ FECA)

ในระดับมลรัฐมี 18 มลรัฐที่จำกัดการบริจาคของพรรคการเมืองให้แก่ผู้สมัครของตน ส่วนจำนวนเงินนั้นจำกัดไว้แตกต่างกันคือตั้งแต่ 1,000 – 3,000 ดอลลาร์ต่อปี จะเห็นได้ว่าการมี PAC เพื่อหาเงินเองของผู้สมัครรับเลือกตั้งทำให้บทบาทของพรรคการเมืองในเรื่องดังกล่าวลดลง ผู้สมัครมี

to another Federal office if

(i) such transfer is not made when the candidate is actively seeking nomination or election to both such offices;

(ii) the limitations contained in this Act on contributions by persons are not exceeded by such transfer; and

(iii) the candidate has not elected to receive any funds under chapter 95 or chapter 96 of title 26.

In any case in which a corporation and any of its subsidiaries, branches, divisions, departments, or local units, or a labor organization and any of its subsidiaries, branches, divisions, departments, or local units establish or finance or maintain or control more than one separate segregated fund, all such separate segregated funds shall be treated

as a single separate segregated fund for purposes of the limitations provided by paragraph (1) and paragraph (2).

⁴⁸ section 441 (a) (h) Senatorial candidates.

Notwithstanding any other provision of this Act, amounts totaling not more than \$35,000 may be contributed to a candidate for nomination for election, or for election, to the United States Senate during the year in which an election is held in which he is such a candidate, by the Republican or Democratic Senatorial Campaign Committee, or the national committee of a political party, or any combination of such committees.

ความเป็นตัวของตัวเองสูงในแง่การดำเนินนโยบายทางการเมืองซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับพรรคก็ได้ นอกจากนี้การที่ไม่สามารถจำกัดค่าใช้จ่ายโดยตรงในทางการเมืองได้ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายอิสระที่ส่งผลโดยตรงทางการเมืองซึ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบว่าค่าใช้จ่ายอันเป็นคุณหรือโทษนั้น เกิดขึ้นโดยความรู้เห็นของผู้สมัครหรือไม่

นอกจากนี้ก็ยังมีการเลียงไปใช้วิธีการให้การกู้ยืม ทำให้กฎหมายต้องรวมเรื่องการกู้ยืมไว้ในความหมายของคำว่า การบริจาคด้วยและหลายมลรัฐก็มีข้อจำกัดวงเงินขั้นสูงที่จะให้กู้ยืมได้ด้วย

2.4.2.2 การอุดหนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ จะเห็นได้ว่าผู้มีกำลังทรัพย์มากมักจะได้เปรียบในการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไปจึงจำเป็นต้องรณรงค์หาเงินบริจาคมาใช้จ่ายเนื่องจากตนมีกำลังทรัพย์น้อย ทำให้ผู้แทนราษฎรตกอยู่ในอิทธิพลของผู้บริจาค และการดำเนินนโยบายของรัฐอาจเบี่ยงเบนไปตามความประสงค์ของผู้บริจาค จึงมีแนวคิดว่าการให้เงินสนับสนุนโดยรัฐจะแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ อย่างไรก็ดี มีเสียงคัดค้านว่าการนำเงินของรัฐเข้าไปช่วยเหลือทางการเมืองนั้นเป็นการฝ่าฝืนความสมัครใจของประชาชนผู้เสียภาษีและอาจก่อให้เกิดความห่างเหินจากประชาชนได้เพราะไม่ต้องพึ่งพาเงินบริจาค ในขณะที่การบริจาคเงินสนับสนุนของเอกชนนั้นเป็นไปด้วยความสมัครใจของเอกชนแต่ละรายนั่นเอง

1. การสนับสนุนทางการเงินโดยรัฐ⁴⁹

ในสหรัฐอเมริกาการให้เงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนการหาเสียงเลือกตั้งโดยตรงมีบัญญัติไว้เฉพาะกรณีการเลือกตั้งประธานาธิบดี (มาตรา 441 (b) ของ FECA) โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีที่ประสงค์จะรับเงินสนับสนุนจากรัฐจะต้องจำกัดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของตนด้วย ซึ่งในการให้การสนับสนุนนั้นมีได้ให้ทั้งหมด แต่เป็นการให้ในรูปแบบสมทบหรือ Matching Fund กล่าวโดยสรุป คือ ในกองทุนจะมีเงื่อนไขกำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ต้องการจะได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนของรัฐบาลกลางจะต้องได้รับเงินบริจาคจากเอกชนก่อน โดยต้องรวบรวมเงินบริจาคให้ได้อย่างน้อย 20 รัฐ และในแต่ละรัฐต้องได้เงินบริจาคอย่างน้อย 5,000 ดอลลาร์ จึงจะมีสิทธิได้รับเงินกองทุนจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้ทางกองทุนมั่นใจได้ว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นมีฐานเสียงกว้างขวางเพียงพอ สำหรับการสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาได้มีความพยายามแก้ไขกฎหมายเพื่อให้รัฐสนับสนุนผู้สมัครดังกล่าวด้วยในการแก้ไขกฎหมาย FECA ในปี ค.ศ. 1974 แต่ไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาทำให้ผู้สมัครทั้งสองตำแหน่งต้องออกเงินเองแต่ไม่มีข้อจำกัดในการใช้จ่ายเงิน

⁴⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36*, น. 97-99.

สำหรับในมลรัฐต่าง ๆ เห็นว่าการให้เงินสนับสนุนจากรัฐจะทำให้ผู้สมัครรายใหม่มีโอกาสแข่งขันกับผู้สมัครรายเดิมได้บ้าง เพราะผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอยู่แล้วมีกิจกรรมให้แก่ชุมชนมากจึงหาเงินบริจาคได้มากกว่า มลรัฐจำนวน 21 มลรัฐจึงมีข้อกำหนดให้นำเงินของรัฐมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งได้ โดยใน 8 มลรัฐจะให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรง ส่วนอีก 3 มลรัฐแบ่งให้ทั้งผู้สมัครและพรรคการเมือง สำหรับอีก 10 มลรัฐจัดให้แก่พรรคการเมืองเท่านั้น ซึ่งมีแนวคิดกันว่าการให้แก่พรรคการเมืองจะเหมาะสมกว่าการให้แก่ผู้สมัครโดยตรงเพราะจะทำให้บทบาทของพรรคการเมืองลดลง และทำให้พรรคการเมืองพัฒนาขึ้น นอกจากนี้สมาชิกรัฐสภาจะให้ความสนใจแก่พรรคการเมืองมากขึ้น ซึ่งในการนำเงินงบประมาณมาให้การอุดหนุนโดยตรงนั้นก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ซึ่งมีรายจ่ายอีกมากที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้งบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งอย่างแท้จริงมีจำนวนน้อยและไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร อนึ่ง การให้เงินช่วยเหลือนั้นถ้าใช้ระบบสมทบ โดยสมทบให้ตามสัดส่วนที่หาเงินบริจาคได้เองและกำหนดจำนวนขั้นสูงที่จะให้ไว้ จะทำให้รัฐใช้เงินน้อยลง และให้การช่วยเหลือพรรคได้มากขึ้น ทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้สมัครแข่งขันที่จะพบกับประชาชนเพื่อทราบปัญหาต่าง ๆ และสร้างความสัมพันธ์มากกว่าการรอรับเงินช่วยเหลือเพียงอย่างเดียว

2. การใช้สื่อโทรคมนาคม⁵⁰

ในกฎหมาย Communication Act มาตรา 315 (A) กำหนดให้เจ้าของสื่อต้องคิดราคาออกอากาศวิทยุและโทรทัศน์จากผู้สมัครทุกคนในอัตราที่เท่ากัน เพื่อป้องกันการลำเอียง และในระดับมลรัฐก็มีกฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครมีโอกาสเท่าเทียมกันในการซื้อเวลาออกอากาศด้วยเช่นเดียวกัน

2.4.2.3 การอุดหนุนพรรคการเมืองโดยการบริจาคของเอกชน ในการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายภาษีเงินได้หรือ Revenue Act 1971 ได้กำหนดให้ผู้บริจาคเงินเพื่อสนับสนุนการเมืองสามารถนำเงินที่บริจาคมาใช้เป็นเครดิตภาษีได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนบริจาคแต่ไม่เกิน 25 ดอลลาร์ หรือให้หักเป็นค่าใช้จ่ายได้แต่ไม่เกิน 50 ดอลลาร์⁵¹ และสำหรับคู่สมรสให้หักได้ไม่เกิน 100 ดอลลาร์⁵² เพื่อกำหนดให้ผู้เสียภาษีรายย่อยสามารถบริจาคเงินและสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง โดยสละทุนทรัพย์เพื่อช่วยเหลือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน ซึ่งปรากฏว่าไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริจาคอย่างจริงจังแต่อย่างใด

⁵⁰ เฟิงอ๋าง, น. 101.

⁵¹ เฟิงอ๋าง, น. 99.

⁵² วิษณุ วรรณุญ และคณะ, แนวทางพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน,2540), น.76

นอกจากนี้ในระดับมลรัฐมี 14 มลรัฐที่กำหนดให้นำเงินบริจาคทางการเมืองมาใช้เป็นค่าลดหย่อนทางภาษีได้ นอกจากนี้มีการนำระบบบางอย่างทางภาษีเข้ามาใช้ เช่น ระบบ Tax on โดยผู้เสียภาษีจะระบุจำนวนเงินที่ตนต้องการบริจาคทางการเมืองและรายชื่อผู้ที่ตนประสงค์จะให้เงินบริจาคส่งไปพร้อมกับการยื่นเสียภาษี และรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้จัดส่งให้แก่ผู้บริจาคต่อไป ซึ่งมี 8 มลรัฐเลือกใช้วิธีนี้ เนื่องจากเป็นวิธีการที่สะดวกแก่ผู้สนใจการเมือง แต่ปรากฏว่าวิธีการดังกล่าวกลับไม่ได้ผลนัก โดยมีผู้บริจาคเพียงร้อยละ 1 ของจำนวนผู้เสียภาษี ทั้งนี้ เนื่องจากผู้เสียภาษีจะต้องจ่ายเงินเพิ่มจึงไม่อยากจ่ายและมองข้ามรายการนี้ไป นอกจากนี้ยังมีการใช้ระบบ Tax checkoff โดยให้ผู้เสียภาษีกำหนดได้ว่าในจำนวนภาษีที่ตนจ่ายไปนั้น โดยอาจนำจำนวน 1 หรือ 2 ดอลลาร์ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นเงินบริจาคแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองรายใด โดยรัฐจะหักภาษีออกและส่งไปบริจาคให้ตามที่ระบุนั้น โดยระบบนี้มีใช้อยู่ใน 12 มลรัฐ และได้รับความนิยมจากผู้เสียภาษีมากกว่าเนื่องจากผู้เสียภาษีไม่ต้องเสียเงินเพิ่ม จะเห็นได้จากในปี ค.ศ. 1974 มลรัฐนอร์ทคาโรไลนา มีผู้เสียภาษีที่ใช้วิธีนี้ถึงร้อยละ 5 ของทั้งหมด และในปี ค.ศ. 1984 มลรัฐฮาวายมีผู้เสียภาษีที่ใช้วิธีการนี้ถึงร้อยละ 54 ในขณะที่บางมลรัฐเลือกที่จะใช้วิธีผสม เช่น มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ใช้ระบบ Tax checkoff แต่ถ้าได้เงินน้อยไปก็จะตั้งงบประมาณเพิ่มให้ หรือมลรัฐโอไฮโอ ใช้ทั้งวิธี Tax checkoff และ Tax on ไปพร้อมกัน อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการใช้วิธีการดังกล่าวไม่ค่อยได้ผลเป็นที่น่าพอใจมากนัก⁵³

2.4.2.4 การตรวจสอบความโปร่งใสทางการเงิน การที่กฎหมาย FECA กำหนดให้ต้องเปิดเผยรายได้ที่มาทางการเงินที่ใช้ในการเลือกตั้ง ทำให้บรรดานักการเมืองหลักเลียงที่จะรับเงินบริจาคก้อนใหญ่ เพราะเกรงผลกระทบที่ได้รับจากการเปิดเผยต่อสาธารณะว่าพรรคอาจได้รับอิทธิพลจากผู้ใด ทำให้นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะรับบริจาคจากผู้บริจากรายย่อยมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องจัดทำรายงานทรัพย์สินภายใน 30 วันที่ตนมีฐานะเป็นผู้สมัครของปีที่มีการเลือกตั้ง และถ้ายังคงเป็นผู้สมัครในปีต่อไป ก็ก็ต้องรายงานภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของทุกปีด้วย โดยการเป็นผู้สมัครนี้จะเริ่มตั้งแต่การเสนอตนเป็นผู้สมัครหรือเมื่อคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้ง (Principle campaign committee) ได้ยื่นรายงานการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะสอดคล้องกับกฎหมาย FECA ซึ่งกำหนดว่าหากผู้ใดได้รับเงินหรือใช้จ่ายเงินเพื่อการเลือกตั้งมากกว่า 5,000 ดอลลาร์ ก็จะมีฐานะเป็นผู้สมัครซึ่งจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการใหญ่หาเสียงเลือกตั้ง ภายใน 15 วันเพื่อควบคุมการรับหรือจ่ายเงินในการเลือกตั้ง โดยรายงานทรัพย์สินของผู้สมัครนั้นจะต้องเป็นไปตามรายการที่กฎหมายกำหนด โดยเน้นมูลค่าตั้งแต่ 100 ดอลลาร์ขึ้นไป และ

⁵³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 36*, น. 100.

ระบุที่มาและคู่สัญญาที่ก่อให้เกิดรายการนั้น นอกจากนี้ยังต้องรวมรายการทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย โดยผู้สมัครต้องส่งรายงานทรัพย์สินต่อเลขาธิการสภาเพื่อเก็บไว้เป็นเวลา 6 ปีและให้สาธารณชนเข้าตรวจสอบได้⁵⁴

สำหรับการรับบริจาคและการใช้จ่ายในการเลือกตั้งนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทำผ่านคณะกรรมการกิจการเมือง ซึ่งผู้สมัครแต่งตั้งขึ้น และการรับบริจาคจะต้องนำส่งแก่เหรียญกษาปณ์ของคณะกรรมการชุดนั้นภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับเงินบริจาค และหากเป็นการบริจาคเกิน 50 ดอลลาร์ จะต้องระบุชื่อ ที่อยู่ และวันที่รับบริจาคไว้ด้วย (มาตรา 432 (b) (1)⁵⁵ ของ FECA) หากผู้สมัครได้รับบริจาคไว้ด้วยตนเองกฎหมายให้ถือว่ารับไว้แทนคณะกรรมการกิจการเมือง และต้องนำส่งภายในเวลาที่กำหนด และการใช้จ่ายเงินทุกอย่างของคณะกรรมการกิจการเมืองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเหรียญกษาปณ์นั้น ซึ่งเหรียญกษาปณ์จะต้องจัดทำบัญชีตามที่กฎหมายกำหนด และคณะกรรมการกิจการเมืองมีหน้าที่จัดทำรายงานมีรายการตามที่กฎหมายกำหนดโดยในปีที่มีการเลือกตั้งจะต้องจัดทำรายงานก่อนการเลือกตั้ง หลังการเลือกตั้งและรายงานประจำไตรมาส ส่วนในปีที่ไม่มีการเลือกตั้งจะมีหน้าที่จัดทำรายงานทุกครึ่งปี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำเดือน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญคือ การรับบริจาคเงินหรือการใช้จ่ายเงินเกิน 200 ดอลลาร์ ต้องระบุชื่อบุคคลผู้ให้หรือผู้รับไว้ด้วย (มาตรา 434 (b) ของ FECA)

ในปี ค.ศ. 1974 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (Federal Election Commission) เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย FECA โดยเฉพาะ เช่น การให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย สอบสวนข้อเท็จจริงตามที่ได้รับร้องเรียน ประนีประนอมยอมความ ฟ้องร้องบังคับคดีแพ่ง รวมทั้งออกกฎหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดอื่น ๆ เพื่อใช้ตรวจสอบความโปร่งใสทางการเงิน ได้แก่ การห้ามคู่สัญญาของรัฐบาลบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง เว้นแต่จะทำในรูปการจัดตั้งกองทุนเพื่อดำเนินกิจการของคณะกรรมการกิจการเมือง การห้ามบริจาคในชื่อบุคคลอื่นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้ชื่อของตนในการบริจาคอันเป็นการหลีกเลี่ยงยอดบริจาคขึ้นสูงตามที่กฎหมายกำหนด หรือการบังคับให้บริจาคเป็นเช็ค

⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น. 91.

⁵⁵ section 432 (b) (1) Every person who receives a contribution for an authorized political committee shall, no later than 10 days after receiving such contribution, forward to the treasurer such contribution, and if the amount of the contribution is in excess of \$50 the name and address of the person making the contribution and the date of receipt.

โดยในสหรัฐอเมริกา มีข้อกฎหมายห้ามมิให้บริจาคเพื่อการเลือกตั้งโดยจ่ายเป็นเงินสดไม่ว่าเงินสกุลใด หากมีจำนวนเกิน 100 ดอลลาร์ หรือการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งของผู้สมัครที่เกิน 100 ดอลลาร์ก็ ต้องทำในรูปของเช็คเช่นเดียวกัน มาตรา (432 (h))⁵⁶ ของ FECA) และในหลาย ๆ มลรัฐมีบทบัญญัติให้ เปิดเผยรายชื่อผู้บริจาครายใหญ่ โดยศาลได้วินิจฉัยว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้บริจาครายใหญ่ เพราะเป็นมาตรการที่ไม่รุนแรงและมีผลเป็นการปราบปราม การประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งและป้องกันการคอร์รัปชัน นอกจากนี้ กฎหมายยังวางมาตรการต่าง ๆ เช่น ข้อจำกัดในการใช้เงินบริจาคเพื่อหาเสียงเลือกตั้ง โดยกฎหมายไม่ยอมให้ผู้ได้รับบริจาคมำเงิน จำนวนดังกล่าวไปใช้ได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากเงินนี้ได้มาโดยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องการเมืองการ ปกครองอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยวางหลักการไว้ว่า เงินส่วนที่ไม่ได้ใช้ในการเลือกตั้งอาจ ใช้จ่ายเพื่อการอื่นจำเป็นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งได้ หรืออาจโอนให้พรรคหรือรัฐได้ แต่ห้ามมิให้

⁵⁶ section 432 (h) Campaign depositories; designations, maintenance of accounts, etc.; petty cash fund for disbursements; record of disbursements.

(1) Each political committee shall designate one or more State banks, federally chartered depository institutions, or depository institutions the deposits or accounts of which are insured by the Federal Deposit Insurance Corporation or the National Credit

Union Administration, as its campaign depository or depositories. Each political committee shall maintain at least one checking account and such other accounts as the committee determines at a depository designated by such committee. All receipts received by such committee shall be deposited in such accounts. No disbursements may be made (other than petty cash disbursements under paragraph (2)) by such committee except by check drawn on such accounts in accordance with this section.

(2) A political committee may maintain a petty cash fund for disbursements not in excess of \$100 to any person in connection with a single purchase or transaction. A record of all petty cash disbursements shall be maintained in accordance with subsection (c)(5) of this section.

นำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อการอื่นไม่จำเป็นเกี่ยวเนื่องกับการดำรงตำแหน่งที่ได้รับเลือก (มาตรา 439 A⁵⁷ ของ FECA)

สำหรับการกำหนดความโปร่งใสในทางการเงินระดับมลรัฐ ยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่โดยส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการดังต่อไปนี้ คือ การจดทะเบียนคณะกรรมการกิจการเมืองเพื่อรับผิดชอบการรับและจ่ายเงินก่อนการเลือกตั้ง การจำกัดการรับบริจาคจากบุคคลที่ไม่ปรากฏนาม การเปิดเผยที่มาของการบริจาค การห้ามบริจาคในชื่อบุคคลอื่น การรายงานสถานะทางการเงินจนกว่าจะหมดหนี้ การจัดทำรายงานก่อนการเลือกตั้งเกี่ยวกับเงินที่ได้รับมาแล้ว การลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ วิทยุ หรือโทรทัศน์ ต้องระบุชื่อผู้โฆษณาไว้ด้วย รวมถึงการเปิดเผยชื่อผู้บริจาคเงินรายใหญ่ ทั้งนี้ การนำมาตราต่าง ๆ มาใช้ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมืองนั่นเอง

⁵⁷ section 439. Statements filed with State officers; “appropriate State” defined; duties of State officers; waiver of duplicate filing requirements for States with electronic access

(a) (1) A copy of each report and statement required to be filed by any person under this Act shall be filed by such person with the Secretary of State (or equivalent State officer) of the appropriate State, or, if different, the officer of such State who is charged by State law with maintaining State election campaign reports. The chief executive officer of such State shall designate any such officer and notify the Commission of any such designation.

(2) For purposes of this subsection, the term “appropriate State” means—

(A) for statements and reports in connection with the campaign for nomination for election of a candidate to the office of President or Vice President, each State in which an expenditure is made on behalf of the candidate; and

(B) for statements and reports in connection with the campaign for nomination for election, or election, of a candidate to the office of Senator or Representative in, or Delegate or Resident Commissioner to, the Congress, the State in which the candidate seeks election; except that political committees other than authorized committees are only required to file, and Secretaries of State required to keep, that portion of the report applicable to candidates seeking election in that State.