

บทที่ 2

พรรคการเมืองและแนวความคิดเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุน

พรรคการเมืองโดยรัฐ

พรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาต่างก็ประสบปัญหาในการระดมเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีศักยภาพในการระดมเงินที่แตกต่างกัน ดังนั้น พรรคการเมืองที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าย่อมได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมือง และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการดำเนินกิจการทางการเมือง ซึ่งความเสมอภาคทางการเมืองเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองของระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ ประเทศที่มีระบบการปกครองของระบอบประชาธิปไตยจึงแสวงหาแนวทางหรือมาตรการในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง เพื่อให้ดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก อาทิ ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค่าเช่าสำนักงาน ค่าไปรษณีย์ ค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แม้ว่าพรรคการเมืองจะได้แสวงหาเงินอุดหนุนจากกลุ่มธุรกิจหรือประชาชนแล้ว แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะหาเงินมาสนับสนุนการดำเนินกิจการทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่องและเท่าเทียมกับพรรคการเมืองที่มีศักยภาพในการระดมทุนได้มากกว่า

แนวความคิดที่รัฐให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั้นเกิดจากแนวความคิดที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามแนวความคิดของ Samuel P. Huntington ที่กล่าวถึงการพัฒนาความเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วย การจัดองค์กรของพรรคการเมือง กลไกของพรรคการเมือง นโยบายของพรรคการเมือง การเงินของพรรคการเมือง การประชุมพรรคการเมืองระดับชาติ และความเป็นมาของพรรคการเมือง ซึ่งเงินเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินการทางการเมือง แต่เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสามารถในการระดมเงินที่แตกต่างกัน ดังนั้น การที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองจึงเป็นส่วนที่ควรกระทำเพื่อธำรงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตย¹

¹Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies, The Colonial Press Inc., Clinton, Mass., 1973, pp.412-413.

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง ซึ่งเป็นไปตามทางของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเยอรมัน โดยเห็นว่ารัฐควรจะสนับสนุนพรรคการเมืองทุกพรรคโดยเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะการที่รัฐสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง ดังนั้น จึงเห็นว่าการสนับสนุนโดยไม่เลือกปฏิบัติและเป็นธรรมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อพรรคการเมืองอย่างแท้จริง²

แนวความคิดเกี่ยวกับการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทยได้ก่อตัวและพัฒนาอย่างเป็นลำดับ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวมีทั้งผู้สนับสนุนและคัดค้านด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

เหตุผลสนับสนุนให้รัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมือง³

1. การให้รัฐสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมืองจะเป็นการพัฒนาองค์กรและการบริหารงานของพรรคการเมืองให้เกิดประสิทธิภาพ (Efficiency) หากพรรคการเมืองเปรียบเสมือนบริษัทเอกชนหรือองค์กรของรัฐจึงจำเป็นต้องมีปัจจัยในการบริหารงานรวมถึงการจัดองค์กรทางการบริหารของพรรคให้มีประสิทธิภาพ พรรคการเมืองที่มีเงินทุนมากหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากอาจมีเงินสำหรับบริหารพรรคจากกลุ่มผู้สนับสนุนหรือเก็บจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายในพรรค ส่วนพรรคที่ขาดเงินทุนสนับสนุนหรือมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยก็จะมีปัญหาเรื่องเงินทุนสำหรับในการบริหารพรรค งานบริหารภายในพรรคคงมีได้มีเพียงแต่ค่าใช้จ่ายภายในสำนักงาน เช่น บุคลากร วัสดุสำนักงาน ค่าเช่าสถานที่ ค่าบำรุงรักษาสำนักงาน แต่ยังไม่รวมถึงการจัดระบบข้อมูลหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือการทำกิจกรรมทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ดังนั้น การให้เงินสนับสนุนพรรคของรัฐจะช่วยให้ทุกพรรคการเมืองสามารถจัดระบบการบริหารพรรคให้มีประสิทธิภาพได้

2. พรรคการเมืองไทยมักจะถูกวิจารณ์เสมอว่าขาดกิจกรรมทางการเมืองในลักษณะการเผยแพร่แนวนโยบายของพรรค กิจกรรมที่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย กิจกรรมเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเนื่องจากการขาดเงินทุนในการทำกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้น หากพรรคการเมือง (ในกรณีที่เป็นพรรคเล็ก) ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐก็สามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้

²สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รายงานการวิจัยเรื่อง “การประเมินผลพัฒนาการของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง”, พุทธศักราช 2547, น. 6.

³เพ็ญอ้าง, น. 7.

3. การทำให้พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นพรรคแบบมวลชน (Mass Party) ได้จะต้องมีการจัดตั้งสาขาและมีสมาชิกพอสมควร แต่ปัจจุบันมีพรรคการเมืองเพียงไม่กี่พรรคที่จะทำได้ หรือทำได้ทั่วทุกแห่ง เพราะขาดงบประมาณในการจัดตั้งสาขาพรรค

4. จะทำให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุมพรรคการเมืองมากขึ้น โดยสามารถอ้างได้ว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของพรรคการเมืองมาจากเงินภาษีของประชาชน

เหตุผลคัดค้านการสนับสนุนเงินให้พรรคการเมือง⁴

1. ประชาชนโดยทั่วไปจะยอมรับได้หรือไม่ต่อการนำเงินภาษีอากรของประชาชนไปสนับสนุนพรรคการเมือง ซึ่งความสัมพันธ์ของประชาชนกับพรรคการเมืองนั้นยังไม่มี ความชัดเจนที่เพียงพอ

2. พรรคการเมืองของไทยมีการจัดตั้งตลอดเวลาและเป็นระบบหลายพรรคมีทั้ง พรรคใหญ่ พรรคเล็ก การที่รัฐให้เงินสนับสนุนจะทำให้เป็นภาระเพิ่มขึ้นตลอดเวลา

3. แม้ว่าจะให้มีเงินสนับสนุนพรรคการเมืองแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการ ซื้อขายเสียงได้

ส่วนลำดับความเป็นมาของฝ่ายที่เห็นด้วยกับแนวความคิดในการกำหนดให้รัฐ สนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองได้มีการผลักดันและเคลื่อนไหวให้เกิดเป็นรูปธรรมมาเป็นลำดับ อย่างต่อเนื่องโดยได้มีความพยายามผลักดันให้กำหนดให้มีการสนับสนุนพรรคการเมืองไว้ใน รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง กล่าวคือ การขอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยให้มีการจัดสรรเงินช่วยเหลือพรรคการเมืองในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2524 หรือการกำหนดให้มีบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 โดยการสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่บทบัญญัติ ดังกล่าวก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ต่อมาปี พ.ศ. 2539 ได้มีจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาเห็นชอบ ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการปฏิรูปทางการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มองเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของพรรคการเมืองที่มีต่อการ ปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การเมืองสามารถตอบสนองต่อปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้รับความเลื่อมใสศรัทธาจากประชาชน ซึ่งพรรคการเมืองเป็นกลไก ที่สำคัญยิ่งในการที่จะพัฒนาการเมืองโดยภาพรวมให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าวข้างต้นได้ จึงได้นำ

⁴ เฟิงอ๋าง, น. 7.

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและสนับสนุนพรรคการเมืองมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2.1 ความหมายของคำว่า “พรรคการเมือง”

คำว่า “พรรคการเมือง” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Political Party” และภาษาฝรั่งเศสว่า “Party Politique” ซึ่งเป็นคำที่มีรากเหง้ามาจากภาษาละติน คำว่า “Pars” ซึ่งแปลว่า “ส่วน” ฉะนั้น พรรคการเมืองจึงหมายถึงรวมถึงส่วนของราษฎร หรือการที่ราษฎรแบ่งแยกออกไปเป็นส่วน ๆ (กลุ่ม) ตามความคิดเห็นหรือประโยชน์ได้เสียในทางการเมือง⁵ นอกจากนั้น นักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้นิยามของพรรคการเมืองไว้ ดังนี้

เอ็ดมันด์ เบิร์ก⁶ (Edmund Burke) ได้นิยามคำว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง กลุ่มคนหนึ่งซึ่งรวมตัวกันตามแนวหลักการบางอย่าง โดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งเน้นประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์คล้ายคลึงกัน และมีการตกลงที่จะดำเนินการตามแนวหลักการที่มีความเห็นร่วมกัน และประการที่สอง พรรคการเมืองเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีจุดหมายเพื่อรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติ

แอลเฟรด เดอ กาเรีย⁷ (Alfred de Grazia) ได้นิยามพรรคการเมืองว่า พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มคนที่มีบทบาทในการกำหนดประเด็นปัญหาและส่งตัวแทนเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเน้นประเด็นสำคัญกับหน้าที่ที่พรรคการเมืองกระทำซึ่งเป็นการพิจารณาพรรคการเมืองในด้านพฤติกรรม โดยเน้นว่าความเป็นองค์กรของพรรคการเมืองซึ่งมีบทบาทสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดประเด็นปัญหาของประเทศว่า ขณะนั้นประเทศมีปัญหาอะไรในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และเสนอวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคงจนวิธีการที่จะส่งเสริมความผาสุกแก่ประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ สิ่งเหล่านี้จะถูกบรรจุเป็นนโยบายของพรรคการเมือง และประการที่สอง พรรคการเมืองทำหน้าที่

⁵ หยุด แสงอุทัย, พรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2517) น. 8.

⁶ วัชรวิทย์ ไชยสาร, “วิป (Whip) ในกระบวนการรัฐสภาไทย”, รัฐสภาสาร, (มีนาคม 2549), น. 62.

⁷ เฟื่องอ้าง, น. 62.

คัดเลือกตัวแทนส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เมื่อพรรคการเมืองกำหนดนโยบายไว้ อย่างไรก็ตามแล้ว ก็จะต้องผลักดันนโยบายนั้นให้เป็นผลสำเร็จ ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะต้องเข้าไปมีอำนาจทางการเมือง คือ การเป็นรัฐบาลโดยการส่งตัวแทนหรือสมาชิกของพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งการเมืองต่าง ๆ เมื่อชนะเลือกตั้งได้เข้าไปเป็นรัฐบาลก็จะนำนโยบายของพรรคมาบรรจุเป็นนโยบายของรัฐบาลต่อไป

จี เอ เจคอบสัน และ เอ็ม เอช ลิบนแมน⁸ (G.A.Jacobson และ M.H. Libman) ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง หมายถึง การจัดรวมกันเป็นสมาคมหรือองค์การของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีจุดประสงค์ที่จะควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐบาล ซึ่งให้ความสำคัญ กับการที่พลเมืองของรัฐที่มีสิทธิเลือกตั้งมีความสำนึกทางการเมืองมารวมกันเป็นองค์การ พรรคการเมือง และการรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อบ่งชี้เป้าหมายที่จะเป็นรัฐบาลและกำหนดนโยบายของประเทศ หรือกรณีที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลก็จะทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลและนโยบายที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศ

วิลเลียม กูดแมน⁹ (William Goodman) ให้ความหมายคำว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง องค์การซึ่งเป็นที่รวมของสมาชิกที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน มีจุดประสงค์ที่จะชนะการเลือกตั้งเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลเพื่อจะได้มีอิทธิพล สิทธิ และผลประโยชน์จากอำนาจนั้น ซึ่งเน้นประเด็นที่ความเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมกันของสมาชิกที่มีความคิดเห็นหรืออุดมการณ์คล้ายกัน และมีจุดประสงค์ที่จะส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเพื่อจะได้เข้าไปใช้อำนาจปกครองหรือบริหารกลไกของรัฐซึ่งจะทำให้สมาชิกของพรรคการเมืองได้รับผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น

ออสติน แรนนซี และวิลมัวร์ เคนดอล¹⁰ (Austin Ranncy และ Wilmore Kendal) ได้ให้คำนิยามของพรรคการเมืองว่า หมายถึง กลุ่มบุคคลหลายกลุ่มที่มารวมกันเพื่อคัดเลือกบุคคลสมัครรับเลือกตั้ง และหวังที่จะชนะเลือกตั้งเพื่อเข้าไปควบคุมการดำเนินงานและนโยบายของรัฐบาล เป็นการให้ความสำคัญกับหน้าที่และจุดมุ่งหมายของพรรคการเมือง ซึ่งตรงกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองในปัจจุบันมากที่สุด คือ พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะคัดเลือกสมาชิกของ

⁸ เฟิงอ๋าง, น. 63.

⁹ เฟิงอ๋าง.

¹⁰ เฟิงอ๋าง.

พรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ และจัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะเข้าไปควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลและนโยบายสาธารณะ

สุขุม นวลสกุล¹¹ ได้กล่าวว่า พรรคการเมือง คือ ที่รวมกลุ่มบุคคลที่มีแนวความคิดทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจคล้ายคลึงกัน รวมกันเพื่อจุดประสงค์ที่จะส่งบุคคลเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภา เพื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลและบริหารประเทศตามนโยบายที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ของกลุ่ม

จรรยา สุภาพ¹² ได้ให้คำนิยามพรรคการเมืองว่า พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มของเอกชนที่มีผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน และมีความต้องการอย่างเดียวกันได้รวมกันขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะเข้าควบคุม และกำหนดนโยบายของรัฐโดยการเอาชนะในการเลือกตั้ง การออกกฎหมายและบริหาร

บรรพต วีระสัย¹³ ให้ความหมายว่า พรรคการเมือง หมายถึง ความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในแนวกว้าง ๆ ที่ตรงกันหรือคล้ายคลึงกันและมีความมุ่งหมายที่จะเป็นรัฐ อำนาจการปกครองตามความเห็นนั้น

หยุด แสงอุทัย¹⁴ ให้ความหมาย พรรคการเมือง ไว้ในคำอธิบายทั่วไปของพรรคการเมืองว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมความคิดเห็นในทางการเมืองกำหนดเป็นนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งผู้แทนโดยวิถีทางประชาธิปไตย

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน กฎหมายพรรคการเมืองได้ให้คำจำกัดความคำว่า “พรรคการเมือง” ไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 1 ว่า “พรรคการเมือง” คือ “การรวมกลุ่มของพลเมืองอย่างถาวรหรือเป็นระยะเวลานาน ๆ เพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อการสร้างเจตจำนงทางการเมืองไม่ว่าจะดำเนินการในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ และประสงค์ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธ์หรือสภาแห่งมลรัฐเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมตามสภาพความเป็นจริง

¹¹ เฟื่องอ้าง.

¹² เฟื่องอ้าง.

¹³ เฟื่องอ้าง.

¹⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2512) น. 1.

ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของจำนวนสมาชิกและในแง่ของการปรากฏตัวต่อสาธารณชนแล้ว ซึ่งชี้ว่าการรวมกลุ่มนี้มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้”¹⁵

จากการนิยามคำว่า “พรรคการเมือง” ของนักวิชาการทั้งหลายดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่า “พรรคการเมือง” หมายถึง กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีแนวความคิดหรืออุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกันในการทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ของการรวมตัวกันเพื่อที่จะส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้เสียงข้างมากในสภาเพื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล และกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ

2.2 บทบาทและความสำคัญของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของพรรคการเมืองอันเป็นสถาบันหลักที่สำคัญของการเมืองในระบบประชาธิปไตยอันจะขาดมิได้ เพราะเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนในการแสดงออกของบุคคลผู้ซึ่งเป็นพลเมืองจำนวนหนึ่งในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองตามความเชื่อมั่น และอุดมการณ์ทางการเมืองตลอดจนดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทางการเมืองเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเหตุที่รัฐมีพลเมืองมาก ราษฎรจึงไม่สามารถที่จะใช้สิทธิปกครองตนเองได้จำต้องปกครองโดยทางผู้แทนราษฎร ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นต่อการดำเนินการทางการเมืองตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน โดยพรรคการเมืองทำให้ประชาชนทั่วประเทศสามารถร่วมมือกันในการทางการเมืองได้ซึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง การที่ราษฎรส่วนใหญ่เลือกพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่งเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากก็เท่ากับราษฎรเลือกคณะรัฐมนตรีและนโยบายรัฐบาลของตน รวมทั้งการมีพรรคการเมืองทำให้สามารถแยกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นฝ่ายรัฐบาลและเป็นฝ่ายค้าน¹⁶

¹⁵บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532). น. 148.

¹⁶หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511, (พระนคร : โอเดียนสโตร์, 2512), น. 5 - 9.

ประเทศที่กำลังพัฒนานั้นพรรคการเมืองจำเป็นจะต้องมีบทบาทมาก เนื่องจากพรรคการเมืองมีลักษณะเด่นและเป็นองค์กรของชนทุกชั้นในอันที่จะเข้าถึงประชาชนได้ ฉะนั้นพรรคการเมืองต้องมีบทบาทในฐานะเป็นกลุ่มนำให้ประชาชนได้มีความคิดเห็นในปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ รวมถึงเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเองในการปกครองประเทศ จึงอาจสรุปความสำคัญของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้ ดังนี้¹⁷

(1) เป็นองค์การในการก่อให้เกิดประชาตติและทดสอบทัศนคติและเปลี่ยนแปลงทัศนคติผ่านไปยังเจ้าหน้าที่รัฐบาลและผู้นำเพื่อให้ผู้ได้ปกครองและผู้ปกครอง ประชาชนและรัฐบาลได้มีความผูกพันกันอย่างแน่นแฟ้น ในส่วนนี้จะเห็นว่าพรรคการเมืองจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางผันแปรระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

(2) รูปแบบของพรรคนี้เกิดขึ้นจากโครงสร้างทางการเมืองและสังคมของประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับขนาดของการพัฒนาในสังคมว่าเป็นไปแบบใด โครงสร้างของรัฐธรรมนูญหรือรูปแบบการปกครอง ซึ่งไม่จำกัดว่าจะเป็นรูปการปกครองแบบใด และจะต้องอาศัยกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเป็นสมาชิก ในความหมายนี้พรรคการเมืองจะเป็นตัวแปรอิสระไม่ขึ้นกับใคร ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือการเลือกตั้ง

(3) พรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นกลุ่มย่อย (Sub-group) ในระบบที่มีความมุ่งหมายในการใช้อำนาจ ตามความหมายนี้เป็นเรื่องที่รุนแรงมากในประเทศที่เกิดใหม่ ทั้งนี้เพราะพรรคจะเป็นองค์กรย่อยของสังคมแห่งอนาคต¹⁸

(4) พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการค้นหาคัดเลือกผู้มีความสามารถเข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศแทนคนเก่า

(5) พรรคการเมืองจะเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้แจงให้ประชาชนโดยทั่วไปได้เข้าถึงเรื่องปัญหาการเมืองอันอาจจะซับซ้อนเกินกว่าความเข้าใจของคนทั่วไป

¹⁷ สนิท จรอนันต์ (2546), “การเลิกหรือยุบพรรคการเมือง ศึกษากรณีคำร้องที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญ” ในเอกสารขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ 10 ขช. (กรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น. 21-22, 23-26 และ 50-59.

¹⁸ David E. Apter, “The Politics of Modernization”, University of Chicago Press, (1967), p.181.

บทบาทของพรรคการเมืองในการพัฒนาทางการเมือง

พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในทางการเมือง ซึ่งหล่อหลอมและนำเอาบรรดาบุคคลที่มีความคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแนวทางกว้าง ๆ คล้ายคลึงกัน เข้ามารวมไว้ในพรรคการเมือง เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถแสดงออกและดำเนินการตามความคิดเห็นโดยถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ดังนี้¹⁹

จตุพร สุภาพ ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทที่สำคัญของพรรคการเมืองไว้กล่าวคือ พรรคการเมืองเป็นเครื่องเชื่อมโยงกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน พรรคการเมืองรวบรวมประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้เกิดความผูกพันต่อกันด้วยความหวังว่าจะทำให้งานทางการเมืองดำเนินไปอย่างถูกต้องและได้ผล และทำให้เกิดพลังทางการเมือง

กาเบรียล เอ. อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) กล่าวว่า “ในระบบการเมืองทุกระบบ จำเป็นที่จะต้องพึ่งพาอาศัยพรรคการเมืองในสังคมเบ็ดเสร็จ (Totalitarian community) จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนเครื่องมือที่จะให้ได้มาซึ่งเสียงสนับสนุนจากมวลชนในสังคมประชาธิปไตย จะใช้พรรคการเมืองเป็นเสมือนช่องทางที่จะแสดงออกหรือรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่ระบบ และในสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจะใช้พรรคการเมืองเสมือนเป็นตัวแทนที่จะสร้างหรือก่อโครงสร้างของพฤติกรรมของคุณค่าใหม่

นอกจากนี้แล้ว จะเห็นว่าพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะขาดเสียมิได้สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจทางการเมืองปกครองเป็นของประชาชนและการใช้อำนาจของประชาชนนั้นจำเป็นต้องมีกลไกที่เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปของพรรคการเมือง จึงนับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งของการใช้อำนาจ²⁰

พรรคการเมืองมีบทบาทและมีความสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองดังนี้²¹

1. หน้าที่ในการให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน (Political education)

¹⁹ สนิท จรอนันต์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17 น.15.

²⁰ พลศักดิ์ จิรไกรศิริ, พรรคและกลุ่ม, (กรุงเทพมหานคร : แสงรุ่งการพิมพ์, 2524) น. 49.

²¹ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และชูวงศ์ ฉายะบุตร (2523), “รายงานผลการสัมมนากรรมการบริหารสมาชิกพรรคการเมืองและผู้ทรงคุณวุฒิ”, กรุงเทพมหานคร กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

2. หน้าที่สรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความเหมาะสมในการเป็นตัวแทนของประชาชน

3. หน้าที่ในการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลดีต่อส่วนรวมของประชาชนมากที่สุด

4. หน้าที่ในการระดมกำลังทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์ในการส่งตัวแทนของประชาชนไปบริหารประเทศมากที่สุด

5. หน้าที่ในฐานะฝ่ายค้าน เพื่อท้วงติง ชี้แนะ เพื่อให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนโดยส่วนรวมเสมือนเป็น “กระจกเงา” ให้กับรัฐบาล

6. หน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ของประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีซึ่งกันและกันเสมือนเป็น “เวที” ของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่จะระบายความอัดอั้นตันใจ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การตกลงด้วยสันติวิธี ก่อนที่จะนำปัญหาต่าง ๆ เข้าไปสู่การตอรองกันในสภา อันจะทำให้เกิดผลดีต่อประชาชนมากขึ้น

7. หน้าที่สร้างผู้นำทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองอาชีพ อันเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

8. หน้าที่ในการสำรวจประชามติ เพื่อนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ (Public policy)

จึงเห็นได้ว่า พรรคการเมืองมีหน้าที่อันสำคัญยิ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และถือว่าเป็นส่วนควบ (component) ที่ไม่อาจแยกออกจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายย่อมถือว่าพรรคการเมืองมิได้เป็นแต่เพียง “รูปแบบ” (form) ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ประชาชนยังยึดมั่นในพรรคการเมืองเป็น “อุดมการณ์” (ideology) ที่เขาเชื่อมั่นในนโยบายของพรรคการเมืองที่เขาศรัทธา

พรรคการเมืองโดยทั่วไปที่พัฒนาในอัตราสูงแล้วจะมีบทบาทหน้าที่หลัก ๆ ดังนี้²²

1. การกำหนดนโยบายหลัก ๆ สำคัญ ๆ เพื่อมุ่งนำไปใช้ในการปกครองและบริหารประเทศ

2. ถ้ามีโอกาสบริหารประเทศก็ทำหน้าที่แทนประชาชนในการปกครองและบริหารประเทศ

²²วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การดำเนินการของพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), น.5.

3. การคัดเลือกหรือสรรหาบุคลากรทางการเมืองมาเป็นผู้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น เป็นกรรมการบริหารกลางหรือสาขา การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ ถ้าได้รับเลือกตั้งอาจเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตนเป็นประธานหรือกรรมการสามัญ ถ้าได้จัดตั้งรัฐบาลก็เลือกบุคลากรของตนเป็นรัฐมนตรี หรือเป็นข้าราชการการเมืองในตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น

4. หากเป็นฝ่ายค้านก็คอยควบคุมตรวจสอบรัฐบาล

5. การเป็นตัวกลางเชื่อมประสานกลุ่มประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ให้เกิดความเข้าใจและประสานการทำงานในสังคมร่วมกัน

6. เป็นผู้ให้การศึกษาทางการเมืองแก่มหาชน กระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและกระตือรือร้นทางการเมือง เพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

7. เป็นช่องทางของประชาชนในการแสดงออก อันจะช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนได้

แซมูเอล พี ฮันติงตัน นักวิชาการผู้มีชื่อเสียงทางรัฐศาสตร์ ได้ค้นคว้าวิจัยแล้วเสนอว่าระดับของความเป็นสถาบันทางการเมืองขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ²³ คือ

1. ความสามารถในการปรับตัวสูง (adaptability) ซึ่งพิจารณาได้จากการดำรงอยู่อย่างยั่งยืนนานหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงบุคลากรชั้นนำของพรรคโดยไม่เกิดวิกฤตการณ์หรือทำให้พรรคแตกแยกอย่างรุนแรงหรือไม่ การมีหน้าที่ต้องทำต่อเนื่องไม่ขาดตอนหรือไม่

2. ความซับซ้อนเป็นระบบ (complexity) มีการจำแนกแจกแจงโครงสร้างของพรรคและแต่ละโครงสร้างมีบุคลากรที่ชำนาญเฉพาะเรื่องเข้าทำหน้าที่อย่างเชื่อมประสานหรือไม่

3. ความเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy) มีความสามารถในการตัดสินใจเรื่องสำคัญต่าง ๆ ได้ด้วยพรรคของตนเองหรือไม่ หรือมี “อำนาจภายนอกพรรค” มาคอยบงการอยู่เสมอ

4. ความสามัคคีกลมเกลียว (Coherence) มีความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องอุดมการณ์ นโยบายและการอยู่ร่วมกันเพียงไร มีกระบวนการวิธีแก้ไขปัญหาคือเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในพรรคและเมื่อดำเนินตามกระบวนการวิธีดังกล่าวแล้ว ผลที่เกิดขึ้นได้รับการยอมรับและเห็นพ้องต้องกันเพียงใด หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สามารถมีเอกภาพในความแตกต่างเพียงใด (unity in diversity)

²³Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies. (The Colonial Press Inc., Clinton, Mass, 1973), p. 12.

ดังนั้น ความสำคัญของพรรคการเมืองย่อมขึ้นอยู่กับหน้าที่ของพรรคการเมืองที่กระทำหรือมีผลกระทบต่อระบบการเมือง หากระบบพรรคการเมืองใดประกอบไปด้วยพรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันและทำหน้าที่ของพรรคการเมืองได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้ระบอบการเมืองนั้นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันหากระบบการเมืองใดมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องก็จะเป็นส่วนเกื้อกูลให้พรรคการเมืองได้พัฒนาความเป็นสถาบันและเป็นกลไกหลักของระบบการเมืองนั้นได้อย่างดียิ่งขึ้นไป ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีความสำคัญต่อระบบการเมือง ซึ่งสรุปได้ดังนี้²⁴

1. พรรคการเมืองเป็นกลไกเพื่อการตอรองให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม
2. พรรคการเมืองเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนไม่ให้มีการปกครองแบบเผด็จการ ฉะนั้นพรรคการเมืองจึงช่วยพัฒนาประชาธิปไตย
3. พรรคการเมืองเป็นกลไกที่แก้ไขความขัดแย้งของบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน โดยการกำหนดนโยบายตามแนวทางกว้าง ๆ เพื่อให้ประชาชนโดยส่วนรวมสามารถยอมรับได้
4. พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการสร้างประเทศชาติ เพื่อให้รัฐบาลสนองต่อความต้องการของประชาชน และพรรคการเมืองยังมีส่วนร่วมผลักดันให้การปฏิบัติตามนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

5. พรรคการเมืองมีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาพรรคการเมือง

กล่าวโดยสรุป พรรคการเมืองมีบทบาทและความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่เป็น ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (representative democracy) ไม่ใช่ ประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) การเลือกตั้งจึงเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งในการตัดสินใจของประชาชนไม่ควรจะมองเป็นเรื่องของตัวบุคคลว่าจะเลือกใคร แต่สิ่งที่น่าสนใจกว่านั้นคือการพิจารณาถึงนโยบายของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้น ๆ ว่าจะทำอะไรด้วย ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ในการเสนอผู้สมัครและเสนอนโยบายก็คือพรรคการเมืองนั่นเอง ดังนั้นพรรคการเมืองจึงมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นผู้ร่วมสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน เพื่อถ่ายทอดและเปลี่ยนแปลงไปสู่การสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐโดยการลงเลือกตั้ง เพราะฉะนั้น

²⁴ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย, น. 1.

ในทางวิชาการจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นและขาดไม่ได้สำหรับระบอบประชาธิปไตย²⁵

2.3 หลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง

หลักเสรีภาพ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพได้พัฒนามาอย่างยาวนานนับตั้งแต่ในยุคกรีกโบราณและได้รับการพัฒนาอย่างกว้างขวางและแพร่หลายมากขึ้นในศตวรรษที่ 18 โดยนักปราชญ์ชาวอังกฤษที่สำคัญคือ John Locke²⁶ โดย John Locke เชื่อว่ามนุษย์มีธรรมชาติในภาวะที่ต่างคนต่างอยู่โดยแต่ละคนมีเสรีภาพที่สมบูรณ์ไม่จำกัด มนุษย์สามารถกระทำการได้ทุกอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของตน โดยสภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นถือเป็นสภาวะแห่งสันติภาพและความเสมอภาค โดยมนุษย์ทุกคนรู้จักกฎหมายตามธรรมชาติซึ่งเป็นสิ่งที่สอนให้มนุษย์รู้จักการเคารพเสรีภาพและความเสมอภาคต่อกันรู้ว่าตนไม่ควรจะล่วงละเมิดชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินของกันและกัน แต่ด้วยข้อเสียในเรื่องการขาดความแน่นอนชัดเจนของการใช้สิทธิที่มีมักจะล่วงล้ำขอบเขตและกระทบกระทั่งสิทธิของผู้อื่นอยู่เสมอ ดังนั้นเพื่อยุติความขัดแย้งต่าง ๆ

มนุษย์จึงเข้าทำสัญญาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract) กล่าวได้ว่าแนวคิดของ Locke ก่อให้เกิดพัฒนาการทางความคิดที่สำคัญ ได้แก่ ความคิดที่ว่ารัฐมีอำนาจจำกัด รัฐจะใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปทำลายสิทธิของราษฎรที่รัฐต้องคุ้มครองไม่ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวสิทธิตามธรรมชาติคือสิทธิในชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และเป็นรากฐานของจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ต่อมา ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพมาตั้งแต่ดั้งเดิมก่อนที่รัฐจะเกิดขึ้นและสิทธิเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติดังกล่าวเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องคำนึงถึงและยอมได้รับความคุ้มครองจากรัฐเสมอ

ความหมายของคำว่า “สิทธิ” (Rights) ตามความหมายทั่วไป หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองคุ้มครองแก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

²⁵ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐและการควบคุมเงินบริจาค : ศึกษากรณีการปรับปรุงระบบของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของประเทศเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 34 ฉบับที่ 3 ,น. 413,(กันยายน 2547).

²⁶ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546) น. 206-210.

สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย²⁷ กล่าวได้ว่าสิทธิเป็นอำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ว่าจะกระทำการใดได้อย่างอิสระ รวมทั้งบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการใดให้แก่นตน และตนก็ย่อมต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้เพื่อมิให้มีการใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่นนั่นเอง

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberties) หมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน²⁸ กล่าวได้ว่าเสรีภาพเป็นความสามารถของบุคคลในสภาพการณ์นั้น ๆ ที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง ทั้งนี้การใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย กล่าวได้ว่าลักษณะของการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องเคารพและมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองมิให้ถูกล่วงล้ำได้โดยอำนาจอันมิชอบของรัฐ ทั้งนี้เพราะลักษณะของสังคมในระบอบประชาธิปไตยต้องยอมรับในความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง จำเป็นต้องมีการถกเถียงในทางความคิดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สังคมยอมรับ ลักษณะของระบอบการปกครองจึงต้องรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น รับรองเสรีภาพในการชุมนุม รับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคลและโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อแสดงออก ซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน สังคมประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องเป็นสังคมที่ยอมรับความแตกต่าง ยอมรับความขัดแย้งและการโต้แย้งกันบนพื้นฐานของสันติวิธี²⁹

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่ต้องได้รับความคุ้มครองปราศจากการล่วงละเมิดหรือการถูกรบกวนจำเป็นอย่างยิ่งได้ถูกนำไปปรับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่มีการปกครองตามแนวทางในระบอบรัฐธรรมนูญนิยมการบัญญัติรับรองดังกล่าวย่อมเท่ากับการทำให้สิทธิต่าง ๆ เกิดสภาพบังคับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และเป็นการจำกัดอำนาจรัฐในการที่ก้าวล้ำสิทธิเสรีภาพ โดยการตรากฎหมายใช้บังคับมิให้ทำได้

²⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538) น. 21.

²⁸ เฟิงอ๋าง, น. 22.

²⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547) น. 21.

ลักษณะสำคัญของหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ การให้ความคุ้มครองหรือหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนตั้งแต่การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมือง และหากเทียบพรรคการเมืองที่เป็นนิติบุคคลย่อมต้องได้รับความคุ้มครองหรือหลักประกันในทำนองเดียวกัน รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นปัจเจกบุคคลภายในนิติบุคคลนั้น

เสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง

การรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองของประชาชนนับเป็นสิทธิสำคัญที่รัฐธรรมนูญแทบทุกประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยให้การรับรอง ประเทศที่ปกครองในระบบนี้จึงมักมีหลายพรรคและจัดตั้งพรรคได้ง่าย ในบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน เป็นต้น การรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งแต่อย่างใดเลย³⁰ โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองไว้ในกฎหมายพื้นฐานอันเท่ากับการเป็นการห้ามการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ๆ ในแง่ที่จะต้องให้การจัดตั้งพรรคการเมืองต้องขออนุญาตจากทางการก่อนที่จะดำเนินการเป็นพรรคการเมืองได้³¹ อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบอบเผด็จการที่มักยอมให้มีพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว โดยมีกฎหมายห้ามจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นขึ้น หรือแม้ยินยอมให้มีพรรคอื่น ๆ ได้ก็ไม่ให้พรรคเหล่านั้นมีสิทธิพลหรือมีอำนาจแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายพรรคการเมืองที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองโดยจำนวนของสมาชิกผู้จัดตั้ง จำนวนสมาชิกพรรค จำนวนสาขาพรรค การพิจารณาจดทะเบียนหรือรับจดทะเบียนหรือไม่ที่ให้อยู่ในดุลยพินิจของนายทะเบียนพรรคการเมือง อีกทั้งการมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบหรือการสิ้นสุดของพรรคการเมืองบางมาตราที่ไม่เหมาะสมเป็นมาตรการลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วน มีลักษณะเข้มงวดเกินไป ล้วนแล้วแต่เป็นการลดทอนเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่พึงเกิดขึ้นในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งสิ้น

นอกจากนี้ผลที่ตามมาจากการของการสร้างเงื่อนไขในด้านจำนวนสมาชิก จำนวนสาขาพรรค โดยสภาพต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่มีจำนวนมาก เท่ากับเป็นการกีดกันพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือกีดกันกลุ่มคนที่มีอุดมการณ์แนวความคิดที่ดี เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ แต่ขาดเงินทุนหรือมีข้อจำกัดด้านเวลา ไม่ให้โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

³⁰บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, การปรับปรุงระบบพรรคการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) น. 73.

³¹บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 19, น. 147-148 (มิถุนายน 2532).

หลักเสรีภาพภายในพรรคการเมือง

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เป็นการคุ้มครองหลักเสรีภาพภายในพรรคการเมืองคือ การทำให้สมาชิกพรรคการเมืองทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคธรรมดาและสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระในการตัดสินใจอันเป็นการรองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของสมาชิกพรรคทางหนึ่ง ความพยายามในการสร้างความสมดุลระหว่างอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนกับอำนาจของมติพรรคเป็นสิ่งที่ประเด็นสำคัญในการพิจารณา เพราะในส่วนของอิสระในการตัดสินใจของผู้แทนนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ ในรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนจะต้องมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการโดยคำนึงถึงประชาชนผู้มอบหมายอำนาจให้ตน ในอีกทางหนึ่งพรรคการเมืองก็เป็นสถาบันที่มีความสำคัญ เพราะถ้าเจตนารมณ์ส่วนใหญ่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาขึ้นอยู่กับอิสระในการตัดสินใจของผู้แทน รัฐบาลก็จะออกกฎหมายที่บังคับใช้ไม่ได้ เพราะไม่มีความแน่ใจว่าจะมีเสียงข้างมากที่จะผ่านกฎหมายนั้น ๆ ออกมาหรือไม่ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทนก็จะไร้ความหมายโดยสิ้นเชิง ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่จะทำให้ระบอบการเมืองมีประสิทธิภาพจึงต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างสิ่งสองสิ่งนี้ให้เหมาะสมที่สุด

หลักเสรีภาพในการทำหน้าที่แทนปวงชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมือง โดยอาศัยแนวคิดในทางทฤษฎีของ Jean Jacques Rousseau ที่เชื่อในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน จะเห็นได้ว่าทฤษฎีนี้เห็นว่าการทำหน้าที่ของผู้แทนต้องกระทำตามที่ประชาชนเลือกมาซึ่งก็ปฏิเสธไม่ได้ที่จะต้องทำตามมติของพรรคการเมืองในฐานะที่เป็นองค์กรสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น โดยทฤษฎีดังกล่าว มติพรรคจึงอยู่เหนือการตัดสินใจของผู้แทน ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่เสนอโดย Sieyes กลับเห็นว่า ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนถือเป็นผู้แทนของชาติจึงมีอิสระ ไม่ผูกมัดด้วยสัญญาใด ๆ กับประชาชนที่เลือกมา และไม่อยู่ภายใต้อาณัติทั้งของประชาชนและพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับพรรคการเมืองของแต่ละประเทศมักจะนำทั้ง 2 ทฤษฎี ดังกล่าวมาผสมผสานกันตามสภาพสังคมการเมืองของแต่ละประเทศ

โดยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองในประเทศเยอรมันนั้นจะมีลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ในระเบียบวินัยของพรรคอย่างเคร่งครัด พรรคจะไม่ปล่อยให้มีอิสระในการลงมติ (Free Vote) แม้ประเทศอังกฤษจะไม่มีกฎหมายบังคับให้ผู้แทนต้องสังกัด

พรรคแต่โดยที่คนอังกฤษนิยมเลือกผู้แทนจากพรรคการเมืองที่ตนมีอุดมการณ์ตรงกัน จึงทำให้ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้มติของพรรคเสมอ แต่อย่างไรก็ตามอังกฤษก็ยังมีกระบวนการออกเสียงในพรรคก่อนเพื่อหามติอันเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แสดงความคิดเห็นและออกเสียงโดยอิสระก่อนภายในพรรค จากนั้นจึงเป็นมติพรรคและเป็นวินัยที่ทุกคนต้องปฏิบัติ³² สำหรับในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาใช้นั้นใช้ Free Vote ได้เพราะรูปแบบการปกครองเป็นแบบแบ่งแยกอำนาจไม่ว่าข้อเสนอของฝ่ายบริหารจะแพ้หรือชนะมติในรัฐสภาย่อมไม่มีผลต่อสถานะของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลแต่อย่างใด³³ แต่สำหรับรูปแบบที่รองรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนอันตรงกับหลักประชาธิปไตยมากที่สุดน่าจะเป็นรูปแบบของประเทศเยอรมันที่กฎหมายพื้นฐานของเยอรมันได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้แทน (Freies Mandat หรือ Free Mandate)³⁴ ไว้ในมาตรา 38 อนุมาตราแรกประโยคที่สอง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศเยอรมันไม่ต้องผูกพันต่ออาณัติหรือคำชี้แนะใด ๆ” แต่โดยกลไกของระบบการเมืองเยอรมันก็ทำให้ผู้แทนและพรรคการเมืองปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีคุณภาพ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดหลักการให้ผู้แทนต้องสังกัดพรรคการเมือง การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ย้ายพรรคทำได้ยากขึ้น การห้ามไม่ให้ผู้แทนเป็นรัฐมนตรีในเวลาเดียวกันแล้วแต่เป็นมาตรการที่เป็นการส่งเสริมให้มติพรรคหรืออำนาจของผู้บริหารพรรคอยู่เหนือการตัดสินใจของผู้แทนอันเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยทั้งสิ้น

หลักความเสมอภาค (Equality)

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคที่มุ่งให้ความคุ้มครองประชาชนทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Equal protection under the law) โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (discrimination) ในปัจจุบันได้รับรองอย่างชัดแจ้งโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายเป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) โดยอ้างถึงหลักกฎหมายที่ว่า “บุคคลทุกคนเกิดมามี

³² สมบัติ อารมย์บุญวงศ์, “แนวทางการพัฒนาพรรคการเมืองไทย,” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 8, น. 21 (กุมภาพันธ์-มีนาคม 2549)

³³ เฟิงอ้าง, น. 22.

³⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “เสรีภาพในการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับพรรคการเมืองไทย,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ฉบับที่ 6, ปีที่ 2, น. 6.

เสมอภาคกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ติดตัวมาสิทธินี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้³⁵ หลักความเสมอภาคยังเป็นหลักการที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันเป็นการให้ผลประโยชน์หรือก่อให้เกิดภาระแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ นั้นย่อมแสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจแนวความคิดของหลักความเสมอภาคได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนอันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1789 ที่มีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอภาคภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน ซึ่งต่อมาหลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 กล่าวได้ว่า หลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในฝรั่งเศสดังเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองประเทศอันได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาคและภราดรภาพ”³⁶ และต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรม อาทิเช่น รัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมันฉบับปัจจุบันลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 ระบุไว้ในมาตรา 3³⁷

“1. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมาย....

3. บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์เพราะเหตุในเรื่องเพศชาติกำเนิดเชื้อชาติ ภาษา ชาติ ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนาหรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วย...”

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน บัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้ เป็นของประชาชนเป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคมสาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิดเชื้อชาติหรือ

³⁵ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535) น. 138.

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538) น. 70.

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 2, ปีที่ 30, น. 161-164 (มิถุนายน 2543).

ศาสนา...” และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรองรับหลักความเสมอภาคไว้โดยอาจแบ่งได้เป็นหลักความเสมอภาคทั่วไป³⁸ ที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่อง และอาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐก็ได้ อันได้แก่ บทบัญญัติในมาตรา 30 วรรคแรก “บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องที่ถูกจำกัดโดยการใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลเท่านั้นโดยมีมาตราที่สำคัญได้แก่ มาตรา 104 หลักความเสมอภาคในการเลือกตั้งมาตรา 113 หลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง เป็นต้น

หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค อันแบ่งหลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกัน หรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติได้ดังนี้

1. ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคน เว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันสาระสำคัญต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์ที่เท่าเทียมกัน แต่หากมีข้อเรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้

2. การปฏิบัติสามารถแตกต่างกันได้หากเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน เท่ากับจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนให้มีประโยชน์เหนือประโยชน์สาธารณะหาได้ไม่แต่การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักความเสมอนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้อันได้แก่ การแบ่งแยกในแหล่งกำเนิด เพศ เชื้อชาติ ศาสนา เป็นต้น

3. การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่อันได้แก่ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่สามารถกระทำได้³⁹ เช่นการที่มหาวิทยาลัยสาร์องที่นึ่ง 16% ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่ นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หลักการนี้ได้รับการยอมรับในประเทศสหรัฐอเมริกาและในศาลประชาคมยุโรปในคดี Affaire linguistique belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริงได้”

³⁸บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26 น. 158-171.

³⁹สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 29 น. 170.

หลักเสรีภาพและหลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง ถือเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งที่สามารถจะนำไปประกอบการพิจารณาในมิติของการที่แนวนโยบายแห่งรัฐจะให้ความสำคัญคุ้มครอง รับรอง รวมทั้งการส่งเสริมสนับสนุนให้พรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง สามารถดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างอิสระเสรีตามอุดมการณ์ทางการเมืองโดยการใช้นโยบายของพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแข่งขันแสวงหาความนิยมชมชอบของประชาชน เพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งอันเป็นการแสดงให้เห็นว่า เสี่ยงประชาชน คือ เสี่ยงสวรรค์ ดังนั้น การที่รัฐจะให้การสนับสนุนให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจการได้โดยไม่เป็นภาระแก่ผู้มีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะเสนอตัวรับใช้ประชาชนจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคที่จะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

2.4 การรับเงินบริจาคและการอุดหนุนเงินโดยรัฐของพรรคการเมือง

การส่งเสริมสนับสนุนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้มีการกำหนดในเรื่องการสนับสนุนพรรคการเมืองในทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง ซึ่งสามารถจำแนกการสนับสนุนพรรคการเมืองได้ 2 ทาง คือ จากการสนับสนุนของภาคเอกชนแก่พรรคการเมือง และจากการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ

2.4.1 เงินบริจาคและปัญหา

2.4.1.1 ปัญหาของเงินบริจาค

กฎหมายได้กำหนดให้พรรคการเมืองสามารถรับบริจาคเงินและทรัพย์สินจากเอกชนได้ ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยการรับบริจาคตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ต้องการพรรคการเมืองในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง โดยเป็นตัวกลางระหว่างรัฐกับประชาชน และการที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่อันสำคัญดังกล่าวได้จำเป็นต้องใช้ “เงิน” ประเด็นสำคัญคือเงินนั้นจะมาจากไหน ให้พรรคการเมืองหาเงินเองจากเงินบริจาคและค่าสมาชิก หรือรัฐควรจะเป็นผู้สนับสนุน ข้อดีของการให้พรรคการเมืองหาเงินเองคือ ทำให้พรรคการเมืองจำต้องสร้างรากฐานในสังคมเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินจากสมาชิกและประชาชน ซึ่งจะเป็นการประกันกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองจาก

ข้างล่างสู่ข้างบน แต่ว่ามีเพียงเงินค่าสมาชิกและเงินบริจาครายย่อย ๆ เท่านั้นที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหาตามมา เพราะเงินบริจาคที่มากจนถึงจำนวนหนึ่งนั้นจะเป็นเงินบริจาคที่ตามมาด้วยผลประโยชน์ (interested money)⁴⁰ และนำมาซึ่งปัญหาอิทธิพลของผู้บริจาคในการตัดสินใจทางการเมือง⁴¹ ซึ่งเป็นอันตรายต่อหลักความเสมอภาคในโอกาสของประชาชนในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง และเป็นอันตรายต่อเสรีภาพภายในของพรรคการเมืองในการตัดสินใจทางการเมือง เพราะทำให้พรรคการเมืองต้องขึ้นกับนายทุน⁴²

การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองนั้นคือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบหนึ่ง⁴³ โดยเฉพาะการบริจาคเงินโดยประชาชนรายย่อย ๆ ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองมีฐานรากประชาชน และเงินบริจาคยังเป็นที่มาของรายได้ที่สำคัญของพรรคการเมือง เพราะรัฐจะอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองมากเกินไปจนขอบเขตหนึ่งไม่ได้ดังที่จะได้กล่าวต่อไป การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริม แต่เงินบริจาคที่สูงจนถึงจำนวนหนึ่งนั้นจะตามมาด้วยปัญหาเรื่องอิทธิพลของผู้บริจาค เพราะการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองนั้นเป็นการพบกันระหว่างผลประโยชน์สองประการคือ เงินและอำนาจทางการเมือง⁴⁴ พรรคการเมืองขาดเงินแต่มีอำนาจ ส่วนนายทุนขาดอำนาจแต่มีเงิน พรรคการเมืองต้องการเงิน เพื่อบรรลุเป้าหมายทางการเมือง ส่วนผู้บริจาคเงินต้องการอิทธิพลในทางการเมืองเพื่อบรรลุเป้าหมายในทางธุรกิจ เงิน

⁴⁰ Schütte, Bürgernahe Parteienfinanzierung, (1993), p. 63; LöDas Geld in der Politik, in: Mühleisen, Das Geld der Parteien, (1986), p. 33. อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25 น. 414.

⁴¹ โปรดดู von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, (1996), p. 32; ผู้เขียนคนเดียวกัน, Parteienfinanzierung, p.32; Boyken, Die neue Parteienfinanzierung, (1998), p. 18. อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25 น. 414.

⁴² โปรดเทียบ von Arnim, *Ibid*; Boyken, *Ibid*; Schütte, p. 63; อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25 น. 414.

⁴³ BverfGE 8, 51(68). Römmele, Parteispenden in der Krise? ApuZ, 16/2000, p.1; Morlok, ApuZ, 16/2000, p. 8; อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25 น.415.

⁴⁴ โปรดเทียบ H.-H. Klein, Die Zukunft der Parteienfinanzierung, p. 5; อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25 น. 415.

บริจาคก้อนใหญ่จึงก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์และการตัดสินใจทางการเมือง โดยการนี้อำนาจทางเศรษฐกิจจะเปลี่ยนรูปมาสู่อิทธิพลทางการเมือง⁴⁵ ซึ่งทำให้ “เงินบริจาค” มิใช่เงินบริจาคอีกต่อไป แต่เป็น “สินบน” ซึ่งเป็นปัญหาที่ไม่ได้เกิดเฉพาะในประเทศไทย กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย แต่เป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปในประเทศพัฒนาแล้วเช่นกัน

2.4.1.2 ความโปร่งใสในเรื่องเงินบริจาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 (5) กำหนดให้เงินบริจาคแก่พรรคการเมืองต้องโปร่งใสและถูกควบคุมตรวจสอบมากขึ้น และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้

- (1) การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองจะต้องทำโดยเปิดเผย (มาตรา 45)
- (2) พรรคการเมืองจะต้องเปิดเผยรายชื่อและจำนวนเงินผู้บริจาค (มาตรา 46 วรรคสอง)
- (3) พรรคการเมืองต้องออกหลักฐานการรับเงินบริจาคให้แก่ ผู้บริจาค (มาตรา 46 วรรคหนึ่ง)
- (4) พรรคการเมืองต้องจัดให้มีบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค (มาตรา 48) โดยเมื่อมีการรับเงินบริจาคแล้ว ผู้รับบริจาคต้องนำเงินเข้าบัญชีแสดงรายรับ การบริจาคภายใน 7 วัน (มาตรา 49)
- (5) เงินที่ได้รับบริจาคมาต้องนำเข้าบัญชีธนาคารพาณิชย์ (มาตรา 50)

โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ได้มอบอำนาจให้แก่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดรายละเอียดซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งมาหลายฉบับเพื่อกำหนดวิธีการในการควบคุมเงินบริจาค ซึ่งสรุปเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

⁴⁵Schütte, p. 63; อ้างถึงใน ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล; อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25 น.

(1) ในการรับเงินบริจาคจะต้องมีพยานรับรู้อย่างน้อยสองคน⁴⁶ ผู้รับบริจาคต้องกรอกแบบฟอร์มการรับบริจาค 3 ฉบับ ฉบับหนึ่งให้แก่ผู้บริจาค ฉบับหนึ่งให้แก่ผู้รับเงินบริจาค และอีกฉบับหนึ่งให้แก่พรรคการเมืองของตน

(2) ภายใน 7 วัน ผู้รับเงินบริจาคจะต้องส่งเงินบริจาคและแบบฟอร์มการรับเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินและแบบฟอร์มแล้วก็ต้องนำรายการเงินบริจาค่นั้นเข้าบัญชีรายรับจากการบริจาค⁴⁷

(3) พรรคการเมืองต้องนำเงินบริจาคเข้าบัญชีธนาคารของพรรคการเมือง

(4) หลังจากกรอกรายการเงินบริจาคในบัญชีรายรับจากการบริจาคแล้ว ภายใน 7 วัน พรรคการเมืองต้องส่งใบเสร็จรับเงินบริจาคให้แก่ผู้บริจาค⁴⁸ โดยมีลายเซ็นของหัวหน้าพรรคและเหรัญญิกพรรค⁴⁹

(5) ทุกสัปดาห์พรรคการเมืองต้องประกาศรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคที่สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง โดยต้องดำเนินการในวันแรกของสัปดาห์ถัดมาและต้องติดประกาศไว้อย่างน้อย 15 วัน

(6) และสุดท้าย พรรคการเมืองต้องแจ้งการรับเงินบริจาคแก่นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 7 วัน หลังจากที่ได้เริ่มติดประกาศรายชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินบริจาคที่สำนักงานใหญ่⁵⁰

⁴⁶ข้อ 2 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคแก่พรรคการเมืองและการรับบริจาคของพรรคการเมือง ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2541

⁴⁷ข้อ 3 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคแก่พรรคการเมืองฯ

⁴⁸ข้อ 6 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคแก่พรรคการเมืองฯ

⁴⁹ตามแบบฟอร์มของใบเสร็จรับเงินบริจาคให้พรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

⁵⁰ข้อ 7 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริจาคแก่พรรคการเมืองฯ

2.4.1.3 ข้อห้ามมิให้นิติบุคคลบริจาคเงิน

ในประเทศไทยบุคคลทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองได้โดยไม่จำกัด⁵¹ ทำให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพากลุ่มธุรกิจหรือนายทุนในทางการเงินแสวงหาเงินบริจาคเข้าพรรคการเมือง การพึ่งพาเช่นนี้เป็นที่แน่นอนว่าผู้บริจาคย่อมหวังผลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ กัน⁵² ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงต้องเข้ามาควบคุมการบริจาคเงินดังกล่าว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 45 กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริจาคว่า การบริจาคแก่พรรคการเมืองต้องกระทำโดยเปิดเผยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยหัวหน้าพรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีบัญชีแสดงรายรับจากการบริจาคซึ่งต้องมีรายการดังต่อไปนี้⁵³

(1) ชื่อ ที่อยู่ จำนวนเงิน และรายการทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ที่คำนวณเป็นเงินได้ของผู้บริจาคทุกราย ในกรณีที่เป็นการบริจาคผ่านทางสมาชิก ให้ระบุชื่อสมาชิกผู้รับการบริจาคด้วย

(2) วัน เดือน ปี ที่รับบริจาค

(3) สำเนาหลักฐานการรับบริจาค

สำหรับประชาชนผู้บริจาคเงินนั้น มีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากรได้⁵⁴

อย่างไรก็ตาม การบริจาคและรับบริจาคก็ยังมีข้อห้ามอยู่บางประการ กล่าวคือ ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้ใดเพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือกระทำการอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบ

⁵¹ เพิ่งอ้าง, น. 432.

⁵² อุดม รัฐอมฤต. การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ, (ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,) น. 19.

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 48.

⁵⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 47.

เรียบง่ายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทำการอันเป็นการก่อวินาศกรรมของประเทศไทย หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน⁵⁵

นอกจากนั้น กฎหมายยังห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ใด รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลต่อไปนี้ด้วย

- (1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า
- (4) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง จากบุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4)
- (6) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

2.4.1.4 ข้อห้ามเรื่องเพดานการบริจาคเงิน

หลักเกณฑ์วิธีการในการรับเงินบริจาคที่ใช้อยู่ มีปัญหามากในเรื่องความยุ่งยาก ซับซ้อน ทั้งยังเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมเงินบริจาคให้เกิดความโปร่งใส แนวทางที่จะปฏิรูปวิธีการควบคุมเงินบริจาคอาจมีได้ดังต่อไปนี้คือ⁵⁶

- (1) ขั้นตอนในการรับบริจาคที่ยุ่งยากซับซ้อนต้องยกเลิกเสียทั้งหมด โดยให้มีการกำหนดเพดานเงินบริจาคที่ต้องประกาศต่อสาธารณะมาแทนที่ ซึ่งคือการกำหนดยอดเงินบริจาครวมในหนึ่งปีที่ต้องประกาศให้สาธารณชนทราบว่าจะต้องสูงเท่าไร โดยเพดานนี้จะสูงเท่าใดนั้น จะต้องพิจารณาว่าเงินจำนวนเท่าใดที่มีผลและอิทธิพลต่อการตัดสินใจของพรรคการเมือง ซึ่งจะต้องมีการศึกษาหาจำนวนที่เหมาะสมต่อไป

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 52.

⁵⁶ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25 น. 434.

(2) เนื่องจากการกำหนดให้มีเพดานเงินบริจาคที่ต้องประกาศ ต่อสาธารณะจะนำไปสู่การแบ่งซอยย่อยของเงินบริจาคก้อนใหญ่ด้วยเหตุผลที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้มีสาธารณชนรับรู้ว่าเป็นผู้บริจาค ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วบ่อยครั้ง ในบางประเทศการแบ่งซอยย่อยเงินบริจาคจึงต้องกำหนดเป็นความผิดทางอาญาดังเช่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายใหม่ของประเทศเยอรมันด้วย

(3) สำหรับมาตรการอื่น ๆ ที่ประเทศไทยน่าจะรับของประเทศเยอรมันมาพิจารณาปรับใช้ได้คือ การห้ามมิให้มีการบริจาคเงินด้วยเงินสด

(4) การกำหนดให้เงินบริจาคก้อนใหญ่ต้องแยกมาประกาศให้สาธารณชนทราบในทันที ซึ่งในสองข้อหลังนี้ประเทศไทยสามารถที่จะทำได้ดีกว่าของประเทศเยอรมันได้ด้วยการกำหนดบทลงโทษถ้ามีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม

2.4.2 การอุดหนุนเงินโดยรัฐและปัญหา

ได้กำหนดให้มีการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยกำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้น เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง นอกจากนี้ยังได้มีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคและกำหนดให้สิทธิประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองด้วย

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

ความเป็นมาของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 328 ได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ได้แก่ การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 56 จึงได้บัญญัติให้มีกองทุน เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง โครงการและแผนงานที่พรรคการเมืองเสนอขอรับเงินสนับสนุนรวมถึงการติดตามประเมินผลและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

รายได้ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

รายได้ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประกอบด้วย

1. เงินที่ได้จากงบประมาณรายจ่าย
2. เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541
3. เงินค่าปรับที่ได้รับจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
4. เงินหรือทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับ โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
5. เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนซึ่งเป็นเงินที่เหลือจากการชำระบัญชีของพรรคที่ถูกยุบที่ข้อบังคับพรรคไม่ได้มอบให้องค์กรสาธารณกุศลตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

6. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน

7. เงินดอกผลของกองทุน

8. เงินรายรับอื่น ๆ

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองแต่งตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|--|---------------|
| 1. นายทะเบียนพรรคการเมือง | ประธานกรรมการ |
| 2. กรรมการการเลือกตั้ง 1 คน | กรรมการ |
| ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย | |
| 3. ผู้แทนกระทรวงการคลัง 1 คน | กรรมการ |
| 4. ผู้แทนสำนักงบประมาณ 1 คน | กรรมการ |
| 5. ผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร | กรรมการ |
| ซึ่งเลือกกันเอง จำนวน 3 คน | |

6. ผู้แทนพรรคการเมือง ซึ่งไม่มีสมาชิกในสังกัด กรรมการ

เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

7. เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการ

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

1. จัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
2. ควบคุม ดูแล การใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
3. นำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปหาดอกผล
4. เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาพรรคการเมือง
5. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
6. ติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบ และประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงาน ตามโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
7. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลหรือคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความคิดเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด
8. ออกระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือติดตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง
9. ดำเนินงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

เป้าหมายการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้กำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อการสนับสนุนการดำเนินการของพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งประกอบด้วย

1. การบริหารพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง
2. การสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาสาขาพรรคการเมืองให้เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมือง
3. การส่งเสริมให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ของพรรคการเมืองตามอุดมการณ์นโยบายแนวทางของแต่ละพรรคการเมือง

4. ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนได้เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง

การจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เป็นการจัดสรรเงินสนับสนุนให้พรรคการเมืองตามแผนงานและโครงการ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 31 ธันวาคมของปีที่ได้รับจัดสรร และไม่ผูกพันวงเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในปีต่อไป โดยรายจ่ายของโครงการไม่ควรเป็นรายจ่ายประจำซึ่งพรรคการเมืองต้องดำเนินการโดยปกติอยู่แล้ว และเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเป็นเพียงเงินช่วยเหลือให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมของพรรคได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การพิจารณาจัดสรรเงินตามแผนงานที่คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองกำหนด ซึ่งพรรคการเมืองจะต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของวงเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับเพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป โดยการจัดสรรเงินควรสะท้อนภาพการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามวัตถุประสงค์ของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

การพิจารณาค่าใช้จ่ายของแผนงานและโครงการที่พรรคการเมืองเสนอขอรับการสนับสนุน จะพิจารณาค่าใช้จ่ายโดยถือ ตามราคามาตรฐานของทางราชการเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินและปรับปรุงโครงการให้เหมาะสมและอยู่ในกรอบวงเงินที่แต่ละพรรคการเมืองจะได้รับการจัดสรร

ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในกิจกรรมของโครงการใดที่ไม่ได้รับการจัดสรรเงินควรให้เป็นภาระที่พรรคการเมืองจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง

การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

การดำเนินงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินการภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2541 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ลงวันที่ 11 กันยายน 2543 ตลอดจนประกาศ ระเบียบหรือข้อกำหนดของนายทะเบียนพรรคการเมืองและคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองโดยมีกรอบในการดำเนินการ ดังนี้

1. การสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองตามแผนงานและโครงการของแต่ละพรรคการเมือง

2. การสนับสนุนค่าใช้จ่ายรายการ ค่าสาธารณูปโภคและด้านอื่น ๆ แก่พรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

3. การสนับสนุนการดำเนินการพัฒนาพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4. การสนับสนุนทุนในการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง

5. การบริหารกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

6. การอื่น ๆ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ซึ่งกิจกรรมหลักจะเป็นการสนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองตามแผนงานและโครงการของแต่ละพรรคการเมือง โดยค่าใช้จ่ายแต่ละปีในส่วนนี้จะไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 แต่ไม่เกินร้อยละ 80 ของวงเงินค่าใช้จ่ายของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในแต่ละปี

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามแผนงานและโครงการ

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ดังนี้

1. คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เสนอวงเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่จะจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในปีถัดไปให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งให้ความเห็นชอบภายในเดือนตุลาคมของแต่ละปี

2. วงเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่จะจัดสรรต้องจัดสรร เพื่อสนับสนุนการดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคการเมืองและสาขาพรรคไม่น้อยกว่า ร้อยละ 60 แต่ไม่เกินร้อยละ 80

3. พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีลักษณะที่เป็นพรรคการเมืองตามคำนิยามศัพท์ “พรรคการเมือง” ในประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งเรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งหมายถึง พรรคการเมืองที่คณะบุคคลจัดตั้งโดยได้รับการจัดตั้ง และได้นำดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองครบถ้วนตามมาตรา 29 มาตรา 92 มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และจะต้องเป็นพรรค

การเมืองที่ไม่อยู่ในระหว่างที่นายทะเบียนพรรคการเมืองหรืออัยการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

4. การจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามแผนงานและโครงการในแต่ละปี เมื่อกำหนดวงเงินที่จะใช้จ่ายแล้วคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจะจัดสรรเงินตามหลักเกณฑ์ ดังนี้⁵⁷

หลักเกณฑ์ที่ 1 จัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่หรือในกรณีที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ถือตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งหลังสุด ร้อยละ 35

หลักเกณฑ์ที่ 2 การจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของ พรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งครั้งหลังสุด ร้อยละ 30

หลักเกณฑ์ที่ 3 จัดสรรตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองให้ถือตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองจะต้องตรวจสอบและรับรองความถูกต้องแล้วต่อ นายทะเบียน ในวันที่ยื่นโครงการและแผนงานที่เสนอขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน ร้อยละ 20

หลักเกณฑ์ที่ 4 จัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองให้ถือตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับรองการจัดตั้งแล้วในวันที่ยื่นโครงการและแผนงานที่เสนอขอรับการ จัดสรรเงินสนับสนุน กรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งใด เขตเลือกตั้ง หนึ่งมากกว่าหนึ่งสาขาให้นำสาขาพรรคการเมืองมาคำนวณเพียงสาขาเดียว ร้อยละ 15

5. วงเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองที่เหลือจากการจัดสรรให้กับ พรรคการเมือง คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจะจัดสรรเงินที่เหลือเพื่อใช้จ่าย ในการพัฒนาพรรคการเมืองตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง

6. เมื่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้จัดสรรเงินกองทุนเพื่อ การพัฒนาพรรคการเมืองแล้วเสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วแจ้ง ให้พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรและผู้เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป

⁵⁷แก้ไขจากหลักเกณฑ์เดิมที่ให้จัดสรรในปี 2542 และ 2543 ในสัดส่วนที่เท่ากัน โดยใช้หลักเกณฑ์ใหม่ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องกองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมือง (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2543.

แนวทางการจัดทำโครงการและแผนงานของพรรคการเมือง

1. เป็นโครงการและแผนงานที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของพรรคการเมืองหรือแผนการดำเนินงานของพรรคการเมืองที่ได้มาจากการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพรรคการเมืองหรือแผนพัฒนาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคการเมือง

2. เป็นโครงการและแผนงานที่ดำเนินการได้เสร็จสิ้นภายในเวลา 1 ปี (ตั้งแต่ 1 มกราคม – 31 ธันวาคม ของปีที่ได้รับการสนับสนุน) และไม่ผูกพันวงเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในปีต่อไป

3. การจัดทำโครงการและแผนงานของแต่ละพรรคการเมือง จะต้องมิขัดอุปสรรคให้เป็นไปตามที่กำหนดใน มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของวงเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับเพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

4. การจัดทำโครงการของแต่ละพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลราคาต่อหน่วยของโครงการที่สามารถดำเนินการได้ เมื่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้อนุมัติโครงการและงบประมาณแล้ว การจัดทำโครงการและงบประมาณจะถือว่าเป็นเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาประสิทธิภาพการดำเนินงานของพรรคการเมืองด้วย ทั้งนี้ โดยถือตามราคามาตรฐานที่คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองกำหนด

5. ทุกโครงการที่ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการบริหารพรรคของแต่ละพรรคการเมืองในกรอบแผนงานตามแผนงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมือง แล้วส่งสรุปงบทันทีพร้อมโครงการและแผนงานให้คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองตามแบบการจัดทำโครงการและแผนงานที่กำหนด (แบบ กพก.1, แบบ กพก.2 และ กพก. 3)

แผนงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและสัดส่วนวงเงินในแต่ละแผนงาน

พรรคการเมืองจัดทำโครงการเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีโครงการตามแผนงานที่กำหนดและกำหนดสัดส่วนวงเงินที่พรรคการเมืองจะสามารถใช้จ่ายได้ในแต่ละแผนงาน ประกอบด้วย

1. แผนงานการบริหารพรรคการเมือง
2. แผนงานการบริหารสาขาพรรคการเมือง
3. แผนงานการส่งเสริมสมาชิกพรรคการเมืองและการหาสมาชิกเพิ่มไม่น้อยกว่าร้อยละ

15

4. แผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (สำหรับปีที่ไม่มีเลือกตั้ง พรรคการเมืองไม่สามารถจัดทำโครงการตามแผนงานนี้ได้) ร้อยละ 15

5. แผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15

6. แผนงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่น้อยกว่า ร้อยละ 15

7. แผนงานด้านอื่น ๆ

(สำหรับในปีที่ไม่มีเลือกตั้งให้โอนสัดส่วนที่ได้รับในแผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้งไปไว้ในแผนงานที่ 3, 5, 6, หรือ 7)

แผนงานตามข้อ 1-5 เป็นแผนงานที่กำหนดตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งพรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับเพื่อการบริหาร พรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

การสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง

การสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง เป็นการดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการได้รับการสนับสนุนในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและด้านอื่น ๆ เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน โดยออกเป็นประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการสนับสนุน พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภคในแต่ละปีจะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับ จดแจ้งการจัดตั้งและได้ดำเนินการให้มีสมาชิกพรรค และสาขาพรรคครบถ้วนตามมาตรา 29 มาตรา 92 มาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มี

สาระสำคัญ คือ ต้องเป็นพรรคการเมือง ที่มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกที่มีอยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อของพรรคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด และต้องมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อย ภาคละ 1 สาขา โดยจำนวนสมาชิกของพรรคและสาขาพรรคตามที่กล่าวมาข้างต้นต้องมีอยู่ก่อนวันที่ 31 ตุลาคมของปีก่อนที่จะขอรับการสนับสนุน

2. หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุน การสนับสนุนพรรคการเมืองที่เกี่ยวกับ ค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังนี้

1. ค่าไปรษณียากร
2. ค่าโทรศัพท์ภายในประเทศ
3. ค่าไฟฟ้า
4. ค่าน้ำประปา

โดยแบ่งการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่ พรรคการเมือง เป็น 2 ส่วน คือ

1. การสนับสนุนสำนักงานใหญ่ แบ่งการสนับสนุนเป็นค่าไปรษณียากรร้อยละ 40 ค่าโทรศัพท์ภายในประเทศร้อยละ 30 ค่าไฟฟ้าร้อยละ 20 และค่าน้ำประปาร้อยละ 10

2. การสนับสนุนสาขาพรรคการเมือง แบ่งการสนับสนุนเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 สาขาพรรคที่ได้รับการสนับสนุนเป็นกรณีพิเศษ หมายถึง สาขาพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนในอัตราสูงสุดจะได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและ ค่าสาธารณูปโภคแบบเหมาจ่ายเดือนละ 1,500 บาท โดยจะต้องมีองค์ประกอบตามที่กำหนด ดังนี้

2.1.1 มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 500 คน

2.1.2 มีสถานที่ตั้งแยกออกจากการประกอบกิจการหรือที่อยู่อาศัยและมีผู้ปฏิบัติงานประจำ

2.1.3 มีการดำเนินการตามข้อบังคับพรรคในรอบปีที่ผ่านมา เช่น การประชุมประจำเดือน การประชุมใหญ่

2.1.4 มีกิจกรรมทางการเมือง

2.2 สาขาพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนเป็นการทั่วไป หมายถึง สาขาพรรคที่ได้รับการสนับสนุนในอัตราที่ต่ำกว่าสาขาพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุน เป็นกรณีพิเศษ จะได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคแบบเหมาจ่ายเดือนละ 600 บาท

การเบิกจ่ายเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่สาขาพรรคการเมืองได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา สาขาพรรคการเมืองจะต้องส่งหลักฐานใบเสร็จรับเงินของหน่วยงานที่ให้บริการค่าไปรษณียากร ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ และค่าน้ำประปามาขอเบิกจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

การรายงานการใช้จ่ายและการคืนเงินสนับสนุนของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามโครงการและแผนงานและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือมติของคณะกรรมการและจะต้องทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 หากพรรคการเมืองไม่ได้ใช้จ่ายให้เป็นไปตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พรรคการเมืองต้องคืนเงินสนับสนุนด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1. กรณีที่พรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ถ้าต่อมาปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองไม่ดำเนินการ ตามมาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 หรือมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ให้นายทะเบียนเรียกคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับการจัดสรรในปีที่มีเหตุคืนให้นายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเพื่อนำเงินสนับสนุนที่เรียกคืนส่งเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

2. พรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ภายหลังปรากฏว่ามีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และอยู่ในระหว่างที่นายทะเบียนหรืออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีคำสั่งยุบพรรคการเมืองและนายทะเบียนจะมีคำสั่งให้พรรคการเมืองนั้นระงับการดำเนินงาน ตามโครงการและแผนงานที่ได้รับการสนับสนุนนับแต่วันที่ได้รับความแจ้งจากนายทะเบียน แล้วให้ พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับการจัดสรรต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับความแจ้ง พร้อมกับรายงานการใช้จ่ายเงินตามโครงการและแผนงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

การให้รัฐอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองนั้นมีข้อดีคือจะจำกัดบทบาทของ ผู้บริจาค รายใหญ่ ถ้าพรรคการเมืองมีเงินมากพอโดยไม่ต้องพึ่งเงินบริจาครายใหญ่จะทำให้หลักการความเสมอภาคทางโอกาสของประชาชนและบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ได้รับการประกัน⁵⁸ ทั้งยังเป็นการสร้างความเสมอภาคให้กับพรรคการเมือง⁵⁹ เพราะพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ย่อมยากที่จะได้รับ “เงินบริจาค” จากผู้บริจากรายใหญ่ แต่ถ้าวรัฐให้เงินอุดหนุนทั้งหมดแก่พรรคการเมืองหรือให้เงินอุดหนุนมากจนเกินไปจะทำให้พรรคการเมืองละเลยการหาความสนับสนุนจากประชาชน ซึ่งจะทำให้พรรคการเมืองขาดรากฐานประชาชน⁶⁰ พรรคการเมืองจะกลายเป็นพรรคการเมืองรัฐ⁶¹ และกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองจะกลายเป็นกระบวนการจากข้างบนสู่ข้างล่างมิใช่ข้างล่างสู่ข้างบนดังที่ควรจะเป็นอีกต่อไป⁶²

การให้พรรคการเมืองหาเงินเองทั้งหมด หรือให้รัฐอุดหนุนทั้งหมดจึงมีข้อเสียทั้งสองทาง ดังนั้นหนทางที่ดีที่สุดคือ การให้รัฐอุดหนุนเงินเพียงส่วนหนึ่งให้แก่พรรคการเมืองผสมผสานกับการให้พรรคการเมืองหาเงินเองด้วย คำถามต่อมาคือว่า แล้วรัฐควรจะอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองแค่ไหน และอย่างไร เพื่อให้พรรคการเมืองไม่ขึ้นทั้งกับรัฐและกับนายทุน เพื่อประกัน

⁵⁸โปรดดู Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, (1998), pp. 90, 139 แต่ Schütte มีความเห็นว่าการที่พรรคการเมืองไม่มีความสามารถในการทำบทบาทหน้าที่ของตนยังไม่ใช่เหตุผลสำหรับการที่รัฐจะต้องอุดหนุนเงินให้พรรคการเมือง, น. 61; อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25 น. 414.

⁵⁹Boyken, pp. 21-22; โปรดเทียบ NaBmacher, Bürger finanzieren Wahlkämpfe, (1992), p. 2; อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25 น. 414.

⁶⁰Boyken, p. 22; Stricker, p. 92; Wilhelm Hennis, in: Spiegel-Gespräch, DER SPIEGEL ฉบับที่ 5/31.1.2000, p. 32 เป็นต้นไป; โปรดเทียบ Ebbighausen, Die Kosten der Parteiendemokratie, (1996), p. 438; อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25 น. 415.

⁶¹โปรดดู Stricker, p. 90; H.-H. Klein, Die Zukunft der Parteienfinanzierung, in: Welche Finanzierung für die Parteien?, hrsg. Von der Konrad-Adenauer-Stiftung, (2000), p. 4. อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25 น. 145.

⁶²Boyken, p. 23; Tsatsos/Morlok, p. 138; โปรดเทียบ von Arnim, Vom Schönen Schein der Demokratie, (2000), p. 36; Lüsche, Das Geld in der Politik, p. 29. อ้างถึงใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 25 น. 415.

เสรีภาพและความเสมอภาคให้กับพรรคการเมืองและทำหน้าที่ตัวกลางในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป แนวทางการสนับสนุนพรรคการเมืองของโลกในขณะนี้การสนับสนุนพรรคการเมือง คงต้องมีทั้ง 2 กรณี คือ มีทั้งการให้พรรคการเมืองหาเงินเองโดยการรับบริจาคและการให้รัฐสนับสนุน ถ้าจะให้พรรคการเมืองหาเงินบริจาคเพียงอย่างเดียวคงเป็นปัญหาเนื่องจากผู้บริจาครายใหญ่มักมีอิทธิพลมากเกินไป จะต้องทำอย่างไรให้พรรคการเมืองเป็นอิสระจากผู้บริจาคมากขึ้น เพราะฉะนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือโดยให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง แต่รัฐจะต้องมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองให้ชัดเจนและหาวิธีการอันเหมาะสมในการอุดหนุนเงินให้แก่พรรคการเมืองด้วย อาจจะเป็นไปในลักษณะการให้เงินอุดหนุนเพียงบางส่วนก็ได้

ในการให้เงินอุดหนุนโดยรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันหลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง ประกันหลักความเท่าเทียมกันในการเข้ามาแข่งขันกันให้มากขึ้น และทำให้ลดอิทธิพลของผู้บริจาคให้น้อยลง และที่แน่นอนที่สุดหากพรรคการเมืองไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งสองทางคือทั้งการรับบริจาคและการอุดหนุนเงินโดยรัฐ พรรคการเมืองคงไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ได้และไม่สามารถที่จะพัฒนาให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้ต่อไป

2.5 ความจำเป็นในการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง

เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่เป็นกลไกสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน เป็นสถาบันที่ทำให้การปกครองตามแนวคิดประชาธิปไตยดำเนินอยู่ได้ พรรคการเมืองจึงมีบทบาทและหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในอันที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยให้สมบูรณ์ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้นจำเป็นที่จะต้องใช้เงินจำนวนหนึ่ง พรรคการเมืองจึงต้องมีแหล่งรายได้ของตนเองเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองเป็นแหล่งรายได้สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมือง⁶³

⁶³อุดม รัฐอมฤต, การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 3

ในการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง การวิจัยของวิชญ์ วรรณัญ และคณะ⁶⁴ได้เสนอไว้ว่าเมื่อรัฐเข้าไปควบคุมการแสวงหารายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองเพื่อให้วิถีชีวิตทางการเมืองของประเทศเกิดความโปร่งใส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดวงเงินที่เอกชนและนายทุนพรรคจะบริจาคสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองได้ในแต่ละปีและการบังคับให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยชื่อผู้บริจาคและจำนวนเงินที่รับบริจาคโดยละเอียดนั้น น่าจะทำให้พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองมีรายได้น้อยลงกว่าเดิมมากจนเป็นเหตุให้พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองไม่มีเงินเพียงพอที่จะใช้เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ควรจะทำที่ขอบด้วยกฎหมายที่เราหวังกันว่าจะมีขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการตอบแทนการที่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองต้องยอมตกอยู่ในกรอบทางกฎหมาย รัฐจึงควรให้การอุดหนุนตามสมควร กล่าวอีกนัยหนึ่ง การให้เงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐอุดหนุนพรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องยอมตกอยู่ในภายใต้เงื่อนไขบังคับก่อนที่จะว่าพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องยอมตกอยู่ในกรอบทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การวิจัยของวิชญ์ วรรณัญ และคณะ เห็นว่าการเอาเงินงบประมาณจากรัฐไปอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นเสมือนข้อแลกเปลี่ยนกับการที่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองยอมให้รัฐควบคุมการแสวงหารายได้และการใช้จ่ายเงินของตนเท่านั้น หากปราศจากระบบการควบคุมนี้แล้ว การให้เงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐอุดหนุนพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองก็จะเป็นไปโดยไม่มีจุดหมายและเหตุผลแห่งการดำรงอยู่ (Raison d'être) เลย⁶⁵

ข้อเสนอให้รัฐให้เงินและประโยชน์อย่างอื่นอุดหนุนพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง มิใช่ว่าจะเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทยแต่อย่างไร ในอดีตรัฐก็ได้ให้การอุดหนุนพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองอยู่บ้างแล้ว เพียงแต่ว่าการอุดหนุนดังกล่าวเป็นไปอย่าง “แอบแฝง” หรือซ่อนเร้น หรือมิฉะนั้นก็เป็นไปตาม “จิตสำนึก” ของรัฐบาลไม่มีกฎหมายบังคับให้รัฐต้องให้การอุดหนุน รูปแบบต่าง ๆ ของการที่รัฐให้การอุดหนุนพรรคการเมืองและสมาชิก พรรค

⁶⁴วิชญ์ วรรณัญ และคณะ, แนวทางการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540) น.109-110.

⁶⁵เพ็ญอักษร, น. 110.

การเมืองที่มีอยู่ในอดีตปรากฏว่ารัฐได้ให้การอุดหนุนพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อยู่ 4 รูปแบบใหญ่ ได้แก่⁶⁶

1. งบประมาณตามโครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (งปพัฒนาจังหวัด)
2. การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
3. การให้สิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งผู้ช่วยดำเนินงาน (ผู้ช่วย ส.ส.)
4. การจัดสรรเวลาโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ให้แก่พรรคการเมือง และสมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น

ต่อคำถามที่ว่า ทำไมรัฐจึงต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง วัตถุประสงค์หลักของการให้เงินอุดหนุนก็เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจการของพรรคการเมืองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขที่มีความโปร่งใสในรายรับรายจ่ายของพรรคการเมืองและมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การหาเสียงเลือกตั้งเป็นการแข่งขันทางด้านนโยบาย มิใช่การแข่งขันกันซื้อเสียงอันจะทำให้การใช้จ่ายของพรรคในส่วนนี้อยู่ในขอบเขตที่พอสมควร การให้เงินอุดหนุนจากรัฐแก่พรรคการเมืองจะทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในการให้ความรู้แก่ประชาชนการจัดตั้งสาขาพรรคและดำเนินกิจกรรมของสาขาพรรคได้ แม้จะมีการจำกัดวงเงินการบริจาคก็ตาม⁶⁷ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อปลดปล่อยพันธนาการของพรรคการเมืองจากนายทุนหรือองค์กรที่ให้การสนับสนุน กล่าวคือ จะเน้นในเรื่องความเป็นอิสระของพรรคการเมือง (Principle of Independence) ลดปัญหาคอร์รัปชันอันเป็นผลมาจากสายสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่เบื้องหลังและยังเป็นการให้โอกาสอันเท่าเทียมกัน (Principle of Equal Opportunity) กับพรรคการเมืองและสมาชิกของพรรคต่าง ๆ⁶⁸

นอกจากนั้น พรรคการเมืองยังเป็นศูนย์รวมความหลากหลายของผลประโยชน์ของคนในชาติ ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมืองจึงเป็นการจัดระบบของความ

⁶⁶ เฟิงอ๋าง.

⁶⁷ อุดม รัฐอมฤต, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 63 น. 122.

⁶⁸ เฟิงอ๋าง.

หลากหลายดังกล่าวให้อยู่ในกรอบของกฎระเบียบให้การต่อสู้แข่งขันของกลุ่มต่าง ๆ เป็นไปตามขั้นตอนและ วิธีการที่เหมาะสมตามกฎหมาย⁶⁹

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับ ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมืองมาบัญญัติไว้ในมาตรา 47 และ มาตรา 328 โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ประชาชนได้รวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองง่ายขึ้น เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกำหนดให้การจัดองค์กรการดำเนินกิจการและข้อบังคับของพรรคการเมืองต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย พร้อมทั้งได้กำหนดเงื่อนไขในการสนับสนุนพรรคการเมืองเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคการเมืองโดยรัฐ การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐด้วย และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้อนุมัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง และการดำเนินการใดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง โดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้เริ่มดำเนินการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองมาตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐไว้ในส่วนที่ 2 (มาตรา 56-มาตรา 64) โดยให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง และการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินกองทุนจะเป็นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน โดยให้คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองทำหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ให้จัดสรรให้เป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยให้คำนึงถึงจำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง จำนวนคะแนน

⁶⁹ เฟื่องอ้าง, น. 15.

เสี่ยงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด จำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองและจำนวนสาขาพรรคการเมืองตามลำดับ และได้กำหนดเงื่อนไขให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินสนับสนุนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับเพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

นอกจากเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้นว่าทำไมรัฐจึงต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ยังมีอีกเหตุผลที่รัฐจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง กล่าวคือ การสนับสนุนค่าใช้จ่ายโดยรัฐนั้น โดยที่นโยบายหลักคือ⁷⁰ การลดอิทธิพลของเงินที่ได้จากผู้บริจาค เพื่อให้พรรคการเมืองมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การลดการบริจากรายใหญ่ที่ไม่เหมาะสมนี้อาจทำให้รายได้ของนักการเมืองเพื่อใช้จ่ายในการเลือกตั้งไม่เพียงพอเหมาะสมก็ได้ การใช้จ่ายเงินของรัฐเข้าไปช่วยจึงเป็นเรื่องจำเป็นโดยเป็นทางออกทางหนึ่ง การใช้จ่ายเงินของรัฐอันเป็นของประชาชนทุกคนมาสนับสนุนกิจการทางการเมืองจะถูกต้องหรือไม่เป็นสิ่งที่น่าพิเคราะห์ เพราะการเมืองเป็นเรื่องอิสระว่าบุคคลใดจะชอบหรือไม่ชอบนโยบายหรือนักการเมืองคนใด ประชาชนบางคนอาจไม่ชอบพรรคการเมืองบางพรรคก็ได้ การจะนำเงินของรัฐมาใช้ในเรื่องใดได้เพียงใดจึงต้องศึกษาหาข้อยุติเพื่อให้ได้มาตรการที่จะนำมาใช้ชดเชยจุดอ่อนในการหาเสียงเลือกตั้ง หากผู้สมัครมีทุนทรัพย์ไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามขณะนี้ได้กำหนดเกณฑ์สนับสนุนค่าใช้จ่ายโดยรัฐไว้แล้ว เช่น

1. การสนับสนุนทางการเงินโดยตรง ได้แก่

(1) การให้เงินสนับสนุนแก่ผู้สมัคร มาตรา 44 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้กรรมการบริหารพรรคจัดสรรเงินให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคแบบแบ่งเขตเลือกตั้งด้วย ผู้สมัครจึงมีโอกาสดำเนินการหาเสียงเลือกตั้งโดยตรงเพื่อช่วยการเลือกตั้ง

(2) การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง พรรคจะได้รับการจัดสรรเป็นรายปีตามโครงการและแผนงานที่ยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 58)

2. การสนับสนุนทางการเงินโดยอ้อม ได้แก่

⁷⁰ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, ธนาภิบาลเมืองกับการปฏิรูปการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), น. 40-44.

(1) มาตราการทางภาษี มาตรา 47 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองมีสิทธินำเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนภาษีได้ตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

(2) ค่าไปรษณีย์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การแถลงผลงานทางโทรทัศน์ และค่าใช้จ่ายอื่นของพรรคการเมือง (มาตรา 61)

(3) การให้การสนับสนุนในระหว่างเลือกตั้ง มาตรา 49 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการสนับสนุนในเรื่องต่อไปนี้ได้

ก. สถานที่ปิดประกาศหรือแผ่นป้ายในสาธารณสถานของรัฐ สำหรับผู้สมัครและพรรคการเมือง

ข. การพิมพ์ และจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปยังผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ค. กำหนดสถานที่ใช้อภิปรายหาเสียง โดยรัฐอาจจัดการใด ๆ เพื่อจูงใจให้ผู้มาฟังการหาเสียงของผู้สมัครหรือพรรคการเมือง

ง. จัดเวลาให้แก่พรรคการเมือง (ไม่รวมผู้สมัคร) ในการไปออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

จ. สนับสนุนในกิจการอื่น

การอุดหนุนจากรัฐแก่พรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเงินโดยตรงหรือโดยผลประโยชน์อย่างอื่นนั้น ล้วนเป็นไปเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง โดยที่จะก่อภาระแก่พรรคการเมืองให้น้อยที่สุดเพื่อมิให้พรรคการเมืองต้องไปพึ่งพาทางเศรษฐกิจจากกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอันจะทำให้พรรคการเมืองกลายเป็นกลุ่มพรรคพวกดังที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบัน⁷¹

⁷¹วิชญ์ วรรณ และคณะ, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 64 น. 127.