

หลักเกณฑ์ในการอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองในต่างประเทศ
(เยอรมัน อังกฤษ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส)

พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ

3.1 ระบบของประเทศเยอรมัน

“พรรคการเมือง” ของประเทศเยอรมันที่มีสิทธิได้รับการอุดหนุนเงินโดยตรง จากรัฐ จะต้องเข้าเงื่อนไขสองประการคือ

1) จะต้องเป็น “พรรคการเมือง” ตามนิยามของกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งมาตรา 2 ของกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดนิยามของพรรคการเมืองไว้ว่า พรรคการเมือง ต้องมีองค์ประกอบสี่ประการคือ

(1) เป็นการรวมตัวกันของพลเมือง
(2) ต้องมุ่งสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองโดยส่งผู้สมัครลงสมัครรับเลือกตั้ง ในระดับสหพันธ์หรือในระดับมลรัฐ

(3) ต้องมีความต่อเนื่องในการดำเนินการ และ

(4) ต้องมีความจริงจังในการดำเนินการเพื่อบรรลุเจตนารมณ์ทางการเมือง ของตน

2) นอกจากนี้พรรคการเมืองที่มีองค์ประกอบครบตามนิยามของกฎหมายพรรคการเมืองยังจะต้องลงสมัครรับเลือกตั้งและได้คะแนนเสียงถึง คะแนนเสียงขั้นต่ำ (Mindestanteil an Stimmen) ที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้ ซึ่งมาตรา 18 วรรค 4 กำหนดว่า พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐจะต้องได้คะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อในระดับสหพันธ์รัฐหรือในการเลือกตั้งสภายุโรปอย่างน้อย 0.5 เปอร์เซ็นต์ หรือได้คะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อในระดับมลรัฐในรัฐใดรัฐหนึ่งอย่างน้อย 1 เปอร์เซ็นต์¹

¹ในการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองเมื่อปี 2545 ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐให้สูงขึ้น คือ พรรคการเมืองต้องได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสภายุโรปหรือ

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้พรรคการเมืองของประเทศเยอรมันนั้น จะดำเนินการ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร (สภาบุนเดสตาท) ซึ่งการอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองมีสองลักษณะคือ การอุดหนุนเงินโดยตรง และการอุดหนุนเงินโดยอ้อมโดยการหักภาษี² โดยจะนำเสนอ ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยตรง

การอุดหนุนให้พรรคการเมืองของประเทศเยอรมันมีหลักการพื้นฐานคือ การอุดหนุนเงินบางส่วนโดยรัฐ (Staatliche Teilfinanzierung) ซึ่งได้รับการนำมาใช้ในระบบ พรรคการเมืองเยอรมันเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2527 หลักการของการอุดหนุนเงินบางส่วนโดยรัฐคือ ห้ามรัฐให้เงินแก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่พรรคการเมืองหามาได้เอง (มาตรา 18 วรรค 5) ขอบเขตที่จำกัดไว้นี้ กฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันเรียกว่า “เพดานขั้นสูงสัมพัทธ์” (Relative Obergrenze) และในการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดขอบเขต

สภาบุนเดสตาทครั้งล่าสุด 0.5 เปอร์เซ็นต์ หรือ 1 เปอร์เซ็นต์ อย่างน้อยในสามมลรัฐในการเลือกตั้งสภามลรัฐครั้งล่าสุด หรืออย่างน้อย 5 เปอร์เซ็นต์ในมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งในการเลือกตั้งสภามลรัฐครั้งล่าสุด การทำให้เงื่อนไขการได้รับการอุดหนุนเงินจากรัฐของพรรคการเมืองยากขึ้นเช่นนี้เป็นโทษต่อพรรคการเมืองขนาดเล็ก โดยเฉพาะ พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้คะแนนไม่ถึง 5 เปอร์เซ็นต์แต่ได้คะแนนเกิน 1 เปอร์เซ็นต์ในมลรัฐใดมลรัฐหนึ่ง เงื่อนไขใหม่นี้จะเริ่มใช้บังคับในปี พ.ศ. 2548 ซึ่งนักวิชาการเยอรมันเห็นกันว่าไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงมีแนวโน้มว่าอาจจะไม่มีการนำมาบังคับใช้ โปรดดู Von Arnim, DVBl. 2002, น.1074; Ipsen, NJW 2002, น. 1915. อ้างใน ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, “การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยรัฐและการควบคุมเงินบริจาค : ศึกษากรณีการปรับปรุงระบบของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศเยอรมัน”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2547), น. 418.

²ตามกฎหมายภาษีของเยอรมันมีหลักเกณฑ์ในการหักภาษีเงินบริจาคให้ พรรคการเมืองค่อนข้างซับซ้อน โดยสรุปคือเงินบริจาคให้พรรคการเมืองประชาชนสามารถนำมาหักภาษีได้ 3,300 ยูโร และกรณีคู่สมรส 6,600 ยูโร สำหรับประเทศไทยนั้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติพรรคการเมืองประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองของประเทศไทย มาตรา 47 จะบัญญัติให้ “ผู้บริจาคเงินแก่พรรคการเมืองมีสิทธินำจำนวนเงินที่บริจาคไปหักเป็นค่าลดหย่อนตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากรได้” แต่เนื่องจากจนถึงปัจจุบันยังมิได้มีการแก้ไขประมวลรัษฎากรในเรื่องนี้ แต่อย่างใด ในประเทศไทยผู้บริจาคเงินให้พรรคการเมืองจึงยังไม่สามารถหักเงินภาษีจากการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองได้ อ้างใน ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, เพิ่งอ้าง, น. 418.

การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองเพิ่มขึ้นมาอีกอันหนึ่งคือ “เพดานขั้นสูงสมบูรณ์” (Absolute Obergrenze) คือยอดเงินโดยรวมในแต่ละปีที่รัฐอุดหนุนให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรค จะมีสูงเกินกว่าจำนวนนี้ไม่ได้ ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันกำหนดไว้ที่ 133 ล้านยูโรต่อปี (มาตรา 18 วรรค 2)³

หลักเกณฑ์ในการอุดหนุนเงินให้พรรคการเมือง การอุดหนุนเงินโดยตรงให้ พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันมีหลักเกณฑ์ที่อยู่บนพื้นฐานของ “ทฤษฎีรากหญ้า” (Verwurzelungstheorie)⁴ ที่พัฒนาขึ้นมาโดยศาลรัฐธรรมนูญ ทฤษฎีนี้มีหลักการคือพรรคการเมืองจะได้เงินมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับรากฐานของประชาชนที่สนับสนุนตนอยู่ โดยดูจากฐานคะแนนเสียงและฐานเงินบริจาค ดังนี้

1) การให้เงินอุดหนุนโดยฐานคะแนนเสียง มาตรา 18 วรรค 3 (1) และ (2) แห่งกฎหมายพรรคการเมืองเยอรมันกำหนดว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ คะแนนเสียงละ 70 เซนต์ ต่อปี โดยสำหรับ 4 ล้านคะแนนเสียงแรกจะได้คะแนนละ 85 เซนต์ ในกรณีพรรคการเมืองใดไม่ได้รับอนุญาตให้ลงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ก็จะใช้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

2) การให้เงินอุดหนุนโดยฐานเงินบริจาค มาตรา 18 วรรค 3 (3) แห่งกฎหมายพรรคการเมืองของเยอรมันกำหนดว่า ทุก ๆ หนึ่งยูโรที่พรรคการเมืองได้รับบริจาคหรือได้มาจาก ค่าสมาชิก รัฐจะอุดหนุนเงินให้พรรคการเมือง 38 เซนต์ โดยเพื่อเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองหาเงินบริจาครายย่อย กฎหมายมาตรานี้จึงกำหนดไว้ว่า เงินบริจาคที่จะนำมาขอเงินอุดหนุน จากรัฐได้นั้นจะต้องสูงไม่เกิน 3,300 ยูโร และต้องเป็นเงินบริจาคจากบุคคลธรรมดาเท่านั้น เงินบริจาคจากนิติบุคคลจะนำมาขอเงินอุดหนุนจากรัฐไม่ได้

หากจำนวนเงินที่พรรคการเมืองทุกพรรคมีสิทธิได้รับรวมกันแล้วเกิน 133 ล้านยูโร พรรคการเมืองจะได้เงินน้อยลงตามสัดส่วน ซึ่งในทางปฏิบัติต้องมีการดำเนินการ เช่นนั้นทุกปี เนื่องจากพรรคการเมืองได้เงินรวมกันเกินจำนวน 133 ล้านยูโรต่อปีเสมอ

ข. หลักเกณฑ์การอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองโดยอ้อม

1) การให้ลดหย่อนภาษี กฎหมาย ค.ศ. 1984 กำหนดให้เงินที่บริจาคให้แก่พรรคการเมืองสามารถนำมาหักลดหย่อนภาษีได้โดยกรณีบุคคลธรรมดาให้หักได้จนถึง 5% ของรายได้

³ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, เพิ่งอ้าง, น. 418.

⁴BverfGE 85, 264 (292) อ้างใน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, เพิ่งอ้าง, น. 418.

ส่วนนิติบุคคลให้หักได้ถึง 2% ของรายจ่ายของนิติบุคคล แต่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษาวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 ว่ากฎหมายให้หักลดหย่อนภาษีได้ เช่นนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในทางการเมืองโดยเท่าเทียมกันโดยให้ข้อสังเกตว่าควรกำหนดจำนวนขึ้นสูง เช่น หักได้ไม่เกิน 100,000 มาร์ค⁵ ในปี ค.ศ.1988 ได้มีกฎหมายแก้ไขใหม่ให้หักภาษีได้ไม่เกิน 60,000 มาร์คต่อปี⁶ แต่โดยที่เห็นว่าขนาดของการบริจาคเปิดโอกาสให้เอกชนผู้บริจาคมีอิทธิพลต่อพรรคที่ผ่านมามีกรณีห้างสรรพสินค้าใหญ่แห่งหนึ่งในเยอรมันบริจาคเงินให้แก่พรรคประชาธิปไตยอิสระ (FDP) เป็นเงินถึง 6,000,000 มาร์ค อันเป็นที่โจษจันกันมากกว่ามีวัตถุประสงค์เช่นใดจึงบริจาคมากเช่นนั้น⁷ อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษาวันที่ 9 เมษายน ค.ศ. 1992 แก้ไขแนวการวินิจฉัยเดิมในปี ค.ศ. 1986 โดยเห็นว่าการให้หักลดหย่อนภาษีได้ถึง 60,000 มาร์ค ก็ขัดต่อรัฐธรรมนูญในความเสมอภาคทางการเมือง เพราะน้อยคนจะมีโอกาสบริจาคได้มากถึงขนาดนั้น⁸

2) การออกอากาศทางวิทยุโทรทัศน์ แต่เดิมวิทยุและโทรทัศน์ของเยอรมัน เป็นของรัฐและตามมาตรา 5 ของกฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องถือปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยเท่าเทียมกัน โดยกฎหมายยอมให้ปฏิบัติแตกต่างกันได้ตาม “ความสำคัญของพรรค” เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขั้นต่ำสุดที่จำเป็น ที่ผ่านมามองค์กรของรัฐที่รับผิดชอบวิทยุและโทรทัศน์จะจัดสรรเวลาให้กับพรรคต่าง ๆ ฟรีจำนวนหนึ่ง เช่น ให้ออกคร่าวละ 2½ นาที ส่วนจำนวนครั้งจะคำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคนั้น ๆ⁹ หลังจาก ค.ศ. 1984 ได้มีโทรทัศน์ของเอกชนขึ้นในเยอรมัน แม้จะเป็นโทรทัศน์ตามสาย (Cable TV) แต่ปรากฏว่าผู้มีโทรทัศน์ถึง 2 ใน 3 เป็นสมาชิกโทรทัศน์ของเอกชนเหล่านี้¹⁰ การหาเสียงเลือกตั้งจึงได้เปลี่ยน

⁵Landfried, หนังสือในเชิงอรรถที่ 7, น. 134-137. อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนาภิจักรเมืองกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543) น. 118.

⁶ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เพิงอ้าง, น. 118.

⁷Schneider, หนังสือในเชิงอรรถที่ 2, น. 232-233 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 118.

⁸Landfried, หนังสือในเชิงอรรถที่ 7, น. 157 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 118.

⁹Kaase, หนังสือในเชิงอรรถที่ 32, น. 158 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 119.

¹⁰เพิงอ้าง, น. 158-159. อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 119.

ลักษณะไปจากเดิมมาก นอกจากจะมีโปสเตอร์แล้วยังมีการหาเสียงทางวิทยุ เครื่องแฟกซ์ และ โทรทัศน์มากขึ้น เกิดเป็นค่าใช้จ่ายมากกว่าเดิมหลายเท่า โดยเฉพาะสำหรับพรรคใหญ่¹¹ ในเยอรมันการหาเสียงทางโทรทัศน์ได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกา¹² ในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1990 โทรทัศน์ของรัฐจัดให้พรรคใหญ่ได้ออกรายการพรรคละ 8 ครั้ง แต่ปรากฏว่า หลายพรรคไปใช้เวลาจากโทรทัศน์เอกชนออกรายการเพิ่มเติม เช่น พรรค CDU ไปใช้เวลา ออกอากาศเพิ่มอีก 50 ครั้ง¹³ ทางปฏิบัติโทรทัศน์เอกชนลดราคาร้อยละ 10 ของอัตราปกติให้แก่ การออกรายการของพรรคการเมือง¹⁴

3) การออกหนังสือพิมพ์ พรรคการเมืองในเยอรมันมีการออกหนังสือพิมพ์ ของ พรรคด้วย อันเป็นการหาชื่อเสียงของพรรคที่ทำมาแต่ในอดีตซึ่งหลาย ๆ ประเทศในยุโรปจะมี หนังสือพิมพ์ของพรรคการเมืองแต่ในระยะหลังปรากฏว่าหนังสือพิมพ์เหล่านี้ไม่สามารถจัดการ ให้มีกำไรได้เลย ในเยอรมันปัจจุบันการออกหนังสือพิมพ์ของพรรคการเมืองมีทำกันน้อยลง และรัฐ ไม่ให้การช่วยเหลือในการออกหนังสือพิมพ์โดยเฉพาะ¹⁵

¹¹Bernhard Boll and Thomas Poguntke "Germany : The 1990 All German Election Campaign," Electoral Strategies and Political Marketing 129 (Shaun Bowler and David M. Farrell edition, New York: St. Martin's Press, Inc., 1992) อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 119.

¹²Kaase, หนังสือในเชิงอรรถที่ 32, น. 161 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 119.

¹³เพ็ญอ้อ, น. 164. อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 119.

¹⁴เพ็ญอ้อ, น. 119-120.

¹⁵Nassmacher, หนังสือในเชิงอรรถที่ 1, น. 237-238 และ 241 อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, น. 119.

3.2 ระบบของประเทศไทย

โดยทั่วไปแล้ว รัฐอาจสนับสนุนพรรคการเมืองได้ 2 ทางด้วยกัน คือ การสนับสนุนทางตรง และการสนับสนุนทางอ้อม

1) การให้การสนับสนุนโดยตรง

การช่วยเหลือโดยตรงจากรัฐเป็นการทั่วไปยังไม่เคยมีในอังกฤษและได้มีการศึกษาถึงการให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เห็นกันว่าพรรค รัฐบาลได้ความช่วยเหลือทางข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้มีความได้เปรียบพรรค ฝ่ายค้าน จึงสมควรให้พรรคที่ไม่ได้เข้าร่วมรัฐบาลได้รับเงินช่วยเหลือเพื่อหาข้อมูลต่าง ๆ มาใช้ในการควบคุมรัฐบาล¹⁶ เงินดังกล่าวเรียกกันว่า Short Money ตามชื่อของนาย Edward Short ซึ่งเป็น ผู้นำในสภาผู้แทนราษฎรมัยนั้น พรรคที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือรายปีดังกล่าวต้องเป็นพรรค ที่มีได้เข้าร่วมรัฐบาลและในการเลือกตั้งที่ผ่านมาล่าสุดมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ไม่ต่ำกว่า 2 คน หรือถ้ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียวก็ต้องได้คะแนนรวมของพรรคไม่น้อยกว่า 150,000 คะแนน ส่วนพรรคใดจะได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ได้รับ¹⁷

จากรายงานของคณะกรรมการว่าด้วยการช่วยเหลือทางการเงินแก่ พรรคการเมืองในปี ค.ศ. 1976 เรียกกันว่า Houghton Report ซึ่งเสนอให้เงินเป็น 2 ส่วน คือ¹⁸

(1) ให้แก่พรรคการเมืองเป็นรายปี โดยพิจารณาจากจำนวนคะแนนเสียงในการเลือกตั้งที่ผ่านมา คะแนนเสียงละ 5 เพนนี และจะให้เฉพาะพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติดังนี้ ก) ไม่เสียเงินประกันการเลือกตั้งอย่างน้อย 6 เขตเลือกตั้ง ข) มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 2 คน หรือ ค) มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และพรรคได้คะแนนเสียงรวมไม่น้อยกว่า 150,000 เสียง

¹⁶Blackburn Robert, The Electoral System in Britain, (New York : St. Martin Press, 1995), p. 337. อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น. 39.

¹⁷เพ็งอ้าง, น. 39.

¹⁸*Ibid*, pp. 346-347, อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, เพ็งอ้าง, น. 40.

(2) ให้ชดเชยค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่จะไม่เกินกึ่งหนึ่งของเงินค่าใช้จ่ายสูงสุดที่กฎหมายให้จ่ายได้ แต่ผู้สมัครที่จะได้เงินชดเชยค่าใช้จ่ายนี้จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 8 ในเขตของตน

2) การให้การสนับสนุนทางอ้อม

การให้การสนับสนุนโดยทางอ้อมนั้นมีด้วยกัน 2 รูปแบบใหญ่ คือ

ก. รัฐช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งบางประเภทของ ผู้สมัครรับเลือกตั้ง

รัฐช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคน 3 ประเภทด้วยกัน คือ

- ค่าไปรษณียากร ตามมาตรา 91 แห่ง Representation Act 1983 กำหนดว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิส่งสิ่งพิมพ์ที่มีน้ำหนักไม่เกิน 60 กรัม ถึงผู้เลือกตั้งทุกคนที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องชำระค่าไปรษณียากร¹⁹

- ค่าห้องประชุม ตามมาตรา 25 แห่ง Representation Act 1983 กำหนดว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิที่จะจัดชุมนุมสาธารณะ เพื่อปราศรัยหาเสียงในโรงเรียนและสถานที่ประชุมต่าง ๆ ของรัฐหรือขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้งหรือในท้องที่ใกล้เคียงได้โดยไม่ต้องเสียค่าเช่าสถานที่ ค่าใช้จ่ายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องจ่ายมีเพียงค่าทำความสะอาด ค่าแสงสว่าง ค่าทำความสะอาด และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเตรียมการชุมนุมและ การปรับปรุงสถานที่ให้คืนสู่สภาพเดิมนั้น²⁰

- ค่าเวลากระจายเสียงทางวิทยุกระจายเสียง ในระหว่างเวลาตั้งแต่ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง สถานีวิทยุกระจายเสียง BBC และ IBA จะจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ที่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองและผู้บริหารสถานีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเฉลี่ยเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองแต่ละพรรค²¹

¹⁹supra note 33, p. 104. อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, น. 40.

²⁰Ibid, p.105. อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, น. 40.

²¹Ibid, p.108. อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, น. 40.

ข. รัฐให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในสภา แก่พรรคการเมืองฝ่ายค้าน

สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ได้มีมติเห็นชอบเสนอให้รัฐ ให้เงินอุดหนุนรายปีแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภา เพื่อช่วยให้พรรคการเมืองฝ่ายค้าน สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้ทัดเทียมกับสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล²²

พรรคการเมืองฝ่ายค้านที่จะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนรายปีจากรัฐ ได้แก่ พรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว แต่ได้คะแนนเสียงจากการเลือกตั้งทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 150,000 คะแนน พรรคการเมืองที่มี คุณสมบัติครบถ้วนดังกล่าวจะได้รับเงินอุดหนุนรายปีจำนวน 500 ปอนด์ ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน และจะได้รับเพิ่มขึ้นอีก 1 ปอนด์ ต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งทุก ๆ 200 คะแนน แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม แต่ละพรรคจะได้รับเงินอุดหนุนรายปีรวมทั้งสิ้นไม่เกินกว่า 150,000 ปอนด์ เท่านั้น²³

3.3 ระบบของประเทศญี่ปุ่น

พรรคการเมืองของประเทศญี่ปุ่นที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ²⁴ จะต้อง มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด คือ

1. มีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทน (House of Representatives) หรือสภาที่ปรึกษา (House of Councillors) อย่างน้อย 5 คน
2. มีสมาชิกของพรรคอย่างน้อย 1 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน สภาผู้แทน (House of Representatives) หรือ สภาที่ปรึกษา (House of Councillors) และได้รับคะแนนเสียง ในการเลือกตั้งระดับชาติอย่างน้อยร้อยละ 2 ในการเลือกตั้งทั่วไป (General elections) ครั้งสุดท้ายหรือในการ เลือกตั้งอื่น (ordinary elections) 2 ครั้งสุดท้าย

พรรคการเมืองใดที่ประสงค์จะรับเงินสนับสนุนจะต้องร้องขอโดยทำเป็นรายงานยื่นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ 1 มกราคมของทุกปี ในกรณีที่มี

²²Ibid, pp.118-119. อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, น. 41.

²³Ibid, pp. 118-119. อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, น. 41.

²⁴เพ็งอ้าง, น. 61.

การจัดการเลือกตั้งขึ้น พรรคการเมืองที่ประสงค์จะรับเงินสนับสนุนจะต้องร้องขอ โดยทำเป็นรายงานการจัดการเลือกตั้งขึ้น พรรคการเมืองที่ประสงค์จะรับเงินสนับสนุนจะต้อง ร้องขอโดยทำเป็นรายงานภายใน 15 วัน นับจากวันถัดจากวันที่มีการเลือกตั้ง หรือวันแรกของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาใดเอ็ดแล้วแต่ว่าวันใดมาถึงทีหลัง²⁵

จำนวนเงินทั้งหมดที่จะให้แก่พรรคการเมืองจะคำนวณจากจำนวนประชากร ทั้งหมดในประเทศ คูณด้วย 250 เยน เช่น ในปี 1995 ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรทั้งสิ้น 123,611,167 คน จำนวนเงินอุดหนุนพรรคการเมืองทั้งหมดจึงเป็นเงินจำนวน 30,903 ล้านบาท ส่วนจำนวนเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับนั้น เป็นไปตามตารางด้านล่างนี้

²⁵ เฟิงอ้าง, น. 61.

Calculation of Political Party Subsidy Distributed to a political party²⁶

Category			Calculation of Political Party Subsidy Distributed to a political party	
Amount Based on Number of Diet Members (One half of the total political party subsidy)			(Amount based on numbers of Diet Members) x (Number of Diet Members belonging to the political party) / (Total number of Diet Members belonging to political parties)	(1)
Amount Based on Number of Votes Obtained (One half of the	Last General Election of House of Representatives	Single-Member Constituency Election	(Amount based on number of votes obtained) x 1/4 x (Percentage of votes obtained)	a
		Proportional Representation Election	(Amount based on number of votes obtained) x 1/4 x (Percentage of votes obtained)	b
Total political party subsidy)	Last Two Regular Election of House of Councillors Members	Single-Member Constituency Election	(Amount based on number of votes obtained) x 1/4 x (Percentage of votes obtained in the last two election)	c
		Proportional Representation Election	(Amount based on number of votes obtained) x 1/4 x (Percentage of votes obtained in the last two election)	d
Amount of Political Party Distributed to a Political Party			Sum Total of a through d	(2)
Amount of Political Party Distributed to a Political Party			(1) + (2)	

Percentage of Votes Obtained = Number of Votes Obtained by a Political Party/Total
Number of Votes Obtained by All

²⁶ *Ibid*, p. 107. อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, น. 60.

3.4 ระบบของประเทศฝรั่งเศส

ในเรื่องการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Le conseil constitutionnel) ในคำวินิจฉัยที่ n° 89-271 DC du 11 Janvier 1990 ได้วางหลักสำหรับเป็นแนวในการตีความหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ของกฎหมายในเรื่องเงินอุดหนุนโดยรัฐ (Financement public) ว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 4 เปิดช่องให้รัฐอุดหนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองได้ แต่เพื่อให้เป็นไปตามหลักในเรื่องความเสมอภาค (Principe d'egalite) และหลักเสรีภาพ (principe de liberte)²⁷ เงินอุดหนุนดังกล่าวจะต้องจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่เป็นภววิสัย²⁸ (Criteres objectifs) วิธีการในการให้เงินอุดหนุนจะต้องไม่นำไปสู่กรณีพรรคการเมืองต้องมาขึ้นอยู่กับรัฐ (lien de dependance vis-a-vis de l'Etat) หรือทำให้การแสดงออกตามวิถีทางประชาธิปไตย ซึ่งกระแสดำเนินการและความเห็นต่าง ๆ ต้องบิดเบือนไป

ในระบบของฝรั่งเศสนั้น รัฐให้เงินอุดหนุนทั้งเพื่อการดำเนินงานของพรรคการเมืองและชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง²⁹

(1) เงินอุดหนุนดำเนินงานของพรรคการเมือง

สำหรับเงินที่นำมาใช้จัดสรรอุดหนุนแก่พรรคการเมืองนั้น ฝรั่งเศสใช้วิธีทางงบประมาณ กล่าวคือ ให้สำนักงานที่ทำการของประธาน (Bureaux) ของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาพิจารณาร่วมกับรัฐบาลในการเสนองบการเงินที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี (loi de finances) โดยแบ่งอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเป็น 2 ส่วนเท่า ๆ กัน โดยใช้วิธีการคำนวณจัดสรรดังนี้

1) ส่วนที่หนึ่งให้จัดสรรแก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนแห่งคะแนนเสียง ที่แต่ละพรรคได้รับในการเลือกตั้งรอบแรกแห่งการเลือกตั้งทั่วไปของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée Nationale)

²⁷ วิชาญ วรัญญู และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงิน และประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540, น. 79.

²⁸ เฟ็งอ้าง, น. 80.

²⁹ เฟ็งอ้าง, น. 80 – 83.

พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินในส่วนนี้จะต้องเป็นพรรคที่ได้ส่ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในเขตเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 75 เขต (ตามกฎหมาย ฉบับ L. n° 93 -122 du 29 Janvier 1993 มาตรา 14 แก้ไขลดลงเหลือ 50 เขต และใช้บังคับในการเลือกตั้งปี 1998)

2) ส่วนที่สองของวงเงินดังกล่าวให้จัดสรรแก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (depute) ที่ได้แจ้งต่อสภาว่าตนสังกัดพรรคการเมืองนั้น ๆ

(2) เงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง (Remboursement des frais de campagne)

ตามกฎหมายเลือกตั้งฝรั่งเศส ได้แยกเงินช่วยจากรัฐอันเป็นค่าชดเชย ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งเป็น 2 ประเภท

1) เงินชดเชยบางส่วน (Remboursement partiel) ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลออกช่วย ค่าใช้จ่ายบางรายการที่ผู้สมัครได้ใช้จ่ายในการโฆษณาหาเสียง (Propagande electorale) ได้แก่ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการดูแลการหาเสียง ซึ่งแต่ละพรรคส่งตัวแทนเข้าไปร่วมเป็นกรรมการ นอกจากนั้นก็มีค่าพิมพ์ ค่ากระดาษ ค่าจ้างพิมพ์โปสเตอร์ ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องทำขึ้นสำหรับ ปิดตามหน่วยเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายส่วนนี้รัฐจะชดเชยให้เฉพาะผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 5% ของผู้มาออกเสียง

นอกจากนั้น ในการเลือกตั้งใดที่รัฐกำหนดให้มีการหาเสียงเป็นทางการ (Campagne officille) ทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ได้รัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย

2) เงินชดเชยเหมาจ่าย (Remboursement Forfaitaire) เงินชดเชยประเภทนี้จ่ายให้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งรอบแรกไม่ต่ำกว่า 5% ของคะแนนเสียงทั้งหมด ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐจ่ายชดเชยให้ 10% ของวงเงินที่จะพึง ใช้จ่ายในการ หาเสียงเลือกตั้ง (คือ จ่ายคืนให้ 50,000 ฟรังก์) แต่ไม่เกินจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง (ในกรณีที่เขต เลือกตั้งใดมีประชากรต่ำกว่า 80,000 คน รัฐจ่ายคืนให้ในวงเงิน 10,000 ฟรังก์)

สำหรับการเลือกตั้งประธานาธิบดี กฎหมายกำหนดวงเงินชดเชย เหมาจ่ายไว้เป็น พิเศษ กล่าวคือ ผู้สมัครที่เข้าแข่งขันในการหาเสียงเลือกตั้งรอบที่สอง รัฐชดเชย คนละ 35 ล้านฟรังก์ ผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงตั้งแต่ 5% ขึ้นไปได้ชดเชยวงเงินคนละ 30 ล้านฟรังก์ ผู้สมัครคนอื่น ๆ ได้ชดเชยคนละ 6 ล้านฟรังก์