

การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ : ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนทางการเงิน  
แก่พรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
พรรคการเมือง พ.ศ. 2541

วราพจน์ บุญพร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2548

ISBN 974-9746-27-9

Support and Promotion of Political Parties by the State : Study of Rules and  
Procedures in Giving Financial Support to Political Parties  
under the Organic Law on Political Parties, B.E. 2541

Worrapotch Boonporn

A Thesis submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law  
Graduate School Dhurakij Pundit University  
2005  
ISBN 974-9746-27-9

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คงไม่อาจสำเร็จลงได้หากไม่ได้รับความกรุณาและความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจาก อาจารย์ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้ข้อมูล คำแนะนำช่วยเหลือต่าง ๆ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและตรวจแก้วิทยานิพนธ์จนเสร็จเรียบร้อย ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ คุณสมศักดิ์ สุริยะมงคล ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการและกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ดร.ทิวา เงินยวง คุณแสง บุญมี คุณสาโรจน์ หงษ์ชูเวช ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้ผู้เขียนทำการสัมภาษณ์ พร้อมทั้งให้ข้อมูลและให้คำแนะนำแก่ผู้เขียน จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณทุกคน ที่คอยช่วยเหลือเกี่ยวกับข้อมูลต่าง ๆ ในการทำวิทยานิพนธ์ และคอยเป็นกำลังใจจนเป็นผลให้การศึกษาในระดับมหาบัณฑิตของผู้เขียนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ผู้เขียนขอขอบความดีทั้งหมดให้กับบิดา มารดา แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

วรพจน์ บุญพร

## สารบัญ

## หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ช
บทที่	
1 บทนำ .....	1
1. สภาพและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	3
3. สมมุติฐานของการวิจัย .....	3
4. ขอบเขตการศึกษา .....	3
5. วิธีการศึกษา .....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย .....	4
2 แนวความคิด ทฤษฎี ในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง .....	6
1. แนวความคิดในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง .....	6
2. ทฤษฎีรากฐานในการที่รัฐให้การช่วยเหลือทางการเงิน แก่พรรคการเมือง .....	9
2.1 ทฤษฎีพัฒนาพรรคการเมือง .....	9
2.2 ทฤษฎีความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง .....	10
3. วิวัฒนาการในการที่รัฐให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่ พรรคการเมือง .....	13
3 การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยรัฐในต่างประเทศ .....	16
1. รูปแบบการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง .....	16
2. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมัน .....	18
3. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐบาลในประเทศอังกฤษ .....	27
4. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศญี่ปุ่น .....	30

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4	การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 .....	41
	1. แนวความคิดและความเป็นมาในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ .....	41
	2. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทยในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 .....	59
	2.1 รูปแบบการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทย .....	59
	2.2 วิธีการและหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐประเทศไทย .....	60
	2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด .....	65
5	วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ .....	73
	1. สภาพปัญหาอันเกิดจากรูปแบบและวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง .....	73
	2. สภาพปัญหาอันเกิดจากคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุน .....	77
	3. สภาพปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง .....	84
	3.1 สภาพปัญหาอันเกิดจากการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่ร้อยละ 35 และการจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้ายร้อยละ 30 .....	84
	3.2 สภาพปัญหาอันเกิดจากการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง .....	89
	3.3 สภาพปัญหาอันเกิดจากการจัดสรรตามจำนวนสาขาของพรรคการเมือง .....	95

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	100
1. บทสรุป .....	100
2. ข้อเสนอแนะ .....	100
บรรณานุกรม .....	109
ภาคผนวก .....	114
ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนา พรรคการเมือง.....	115
ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุน ค่าใช้จ่ายและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง .....	126
ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การสนับสนุนค่าใช้จ่าย และค่าสาธารณูปโภคให้แก่สาขาพรรคการเมือง .....	131
ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเวลา ออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองทางสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ .....	132
ประวัติผู้เขียน .....	136

**หัวข้อวิทยานิพนธ์** การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ : ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

**ชื่อนักศึกษา** วรพจน์ บุญพร

**อาจารย์ที่ปรึกษา** อาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

**สาขาวิชา** นิติศาสตร์

**ปีการศึกษา** 2547

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยศึกษาจากแนวความคิด ทฤษฎี และความเป็นมาในการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทย รวมทั้งศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในต่างประเทศ โดยนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐของประเทศไทย

จากการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรการสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ยังไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาโดยไม่มีเจตนาที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริงแสวงหาผลประโยชน์จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดำรงอยู่ด้วยความยากลำบากจนถูกยุบพรรคไปในที่สุด อีกทั้งวิธีการให้เงินสนับสนุนยังก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทย และเพื่อพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็งเป็นสถาบันหลักทางการเมือง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

DRPU



**Thesis Title** Support and Promotion of Political Parties by the State : Study of Rules and Procedures in Giving Financial Support to Political Parties under the Organic Law on Political Parties, B.E. 2541

**Name** Worrapotch Boonporn

**Thesis Advisor** Dr. Phiraphan Phalusuk

**Department** Law

**Academic Year** 2004

### **ABSTRACT**

This thesis aims to study rules and procedures to support and promote political parties under the Organic Law on Political Parties, B.E. 2541 and the Announcements of the Election Commission in a related part with the support and promotion of political parties. It is a study of concepts, theories and movements of the support and promotion of political parties by the State in Thailand. The study also compares the rules and procedures for giving support and promotion to political parties by the State in other countries to Thailand in order to analyze the problems arising from rules and procedures in giving support and promotion to political parties. The findings of this thesis can be a guideline in amending the laws and measures related to rules and procedures for giving support and promotion to political parties by the State in Thailand.

It is found that rules and procedures for giving support and promotion to political parties which are used as rules and procedures in allocating support and promotion to political parties under the Organic Law on Political Parties, B.E. 2541 and the Announcements of the Election Commission in connection with giving support and promotion to political parties do not serve the intention of the Constitution. Instead, they are possible ways for political parties, established without true intention, to carry out political activities to take advantages therefrom. This can create practical problems to newly- established political parties. Consequently, newly-established political parties operate with hardship and eventually dissolve. Moreover, the procedures in giving financial support can create problems regarding expenses which do not accord with the objective and intention of the Constitution, B.E. 2540.

This thesis, therefore, suggests that rules and procedures for giving support and promotion to political parties as specified in the Organic Law on Political Parties, B.E. 2541 and the Announcements of the Election Commission in connection with giving support and promotion to political parties be amended to suit the true situation of Thai politics, and to strengthen the status of political parties as principal political institutions serving the intention of the Constitution.

DRPU

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. สภาพและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งในทวีปอเมริกา ยุโรปและเอเชีย พรรคการเมืองส่วนใหญ่ล้วนแต่ประสบปัญหาในเรื่องรายได้หรือการเงินของพรรค เนื่องจากในการส่งผู้แทนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งและการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองล้วนแต่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก และนอกจากนี้แล้วพรรคการเมืองยังมีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภายในพรรคอีก เช่น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ ค่าอุปกรณ์และเครื่องใช้สำนักงาน ค่าเช่าสำนักงาน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าจัดส่งเอกสาร ค่าไปรษณีย์กร เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ปัญหาในการสรรหาเงินเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง จึงถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของพรรคการเมืองในปัจจุบัน เนื่องจากในประเทศประชาธิปไตยไม่มีพรรคการเมืองใดที่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยเงินสนับสนุนจากสมาชิกของพรรคการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ที่มาอันสำคัญของเงินสนับสนุนพรรคการเมืองนั้นมาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มนายทุน กลุ่มเอกชนที่ประกอบธุรกิจและกลุ่มบุคคลที่มุ่งแต่จะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน

ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกันพรรคการเมืองของไทยตั้งแต่ในอดีตเป็นต้นมาต่างก็ประสบปัญหาในเรื่องการเงินของพรรค เนื่องจากพรรคการเมืองไทยมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการแข่งขันทางการเมือง การรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมทางการเมือง รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภายในพรรคของตน ดังนั้น จึงทำให้พรรคการเมืองที่ประสบปัญหาในด้านการเงินของพรรคหันไปพึ่งพาอาศัยกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนายทุน หรือกลุ่มบุคคลที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากการที่ได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง

จากสภาพปัญหาในด้านการเงินของพรรคการเมืองไทยดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 328 (4) (5) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 56 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยจะต้องจัดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง

เพื่อให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองภายใต้ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศกำหนด ซึ่งได้กำหนดให้การสนับสนุนใน 3 ด้านหลักๆ ดังนี้

- 1.การจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง
- 2.การจัดสรรเวลาสำหรับออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐแก่พรรคการเมือง
- 3.การสนับสนุนด้านค่าใช้จ่ายปรึกษาและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและอื่นๆ

โดยรัฐได้เริ่มให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในด้านต่างๆ มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบัน โดยหลักการแล้วเชื่อว่าการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐดำเนินไปตามกรอบที่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 กำหนด แต่หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้น ยังไม่อาจที่จะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้โดยง่าย มีอิสระทางด้านการเงินจากกลุ่มนายทุน ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มนายทุนมากเกินไป และเนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในระบบประชาธิปไตยจึงสมควรส่งเสริมให้มีรากฐานที่มั่นคง พรรคการเมืองควรมีรากฐานมาจากประชาชน ดังนั้น จึงต้องจัดระบบสาขาพรรคและระบบสมาชิกพรรคครอบคลุมถึงการจัดกิจกรรมการเมืองเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม แต่จากสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่เกิดขึ้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองดังกล่าวกลับได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่พรรคการเมือง หลักเกณฑ์ในบางประการเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจโดยไม่ได้มีเจตนาที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างแท้จริงแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่พรรคการเมืองต่างรีบเร่งดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นให้ได้มากที่สุดเพื่อที่จะได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุน โดยไม่คำนึงถึงสภาพของสาขาพรรคที่ได้จัดตั้งขึ้นมานั้นว่ามีความพร้อมและเหมาะสมที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือไม่ กรณีที่พรรคการเมืองดำเนินการเร่งหาสมาชิกพรรคโดยที่ไม่ได้มีการตรวจสอบว่าประชาชนที่เข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคตนได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคอื่นอยู่ก่อนที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคตนหรือไม่ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน กรณีที่พรรคการเมืองในบางพรรคถูกยุบพรรคเนื่องจากการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการจัดสรรการสนับสนุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดถึงคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรการ

สนับสนุนยังได้สร้างภาระค่าใช้จ่ายให้แก่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ทำให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นไปได้ด้วยความยากลำบากจนในบางพรรคถูกยุบไปในที่สุด

ดังนั้น ถ้าหากหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองได้รับการแก้ไข ปรับปรุง ให้เหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทยในปัจจุบัน ย่อมจะทำให้การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดแก่พรรคการเมือง และบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

## 2.วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

2. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของคณะกรรมการเลือกตั้งโดยผ่านทางกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง รวมถึงตลอดถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ

3. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

## 3.สมมุติฐานของการวิจัย

หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรการสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ยังไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 นอกจากนี้หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรการสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่พรรคการเมือง หลักเกณฑ์ในบางประการเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาโดยไม่มีเจตนาที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างแท้จริงแสวงหาผลประโยชน์ วิธีการให้เงินสนับสนุนก่อให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องแก้ไข เพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 และ

ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ให้มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทยในปัจจุบัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่พรรคการเมือง และพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักทางการเมืองที่มีความเข้มแข็งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยผ่านทางกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในการพิจารณาให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามแผนงานและโครงการของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่นำเสนอ รวมตลอดถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นับแต่ได้ให้การสนับสนุนจนถึงปัจจุบัน

#### 5. วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากแนวความคิด ทฤษฎี ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติกฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมถึงประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดสรรการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

2. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด รวมตลอดถึงปัญหาและอุปสรรคในการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

3. เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในต่างประเทศ ซึ่งจะนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย

4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทยในปัจจุบัน

DPU

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎีในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

ในการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองนั้น “เงิน” ถือเป็นปัจจัยที่จะขาดเสียมิได้ในการที่จะสร้างพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง พรรคการเมืองไม่ว่าในประเทศไทยหรือในต่างประเทศต่างก็ประสบปัญหาในเรื่องของการระดมเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ “เงิน” เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั้นมีความสามารถในการระดมเงินหรือมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน พรรคที่มีเงินมากกว่าหรือมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าก็จะได้เปรียบในการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในโอกาสของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงได้พยายามแสวงหามาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง เพื่อสนับสนุนให้พรรคการเมืองและนักการเมืองทั้งหลายให้มีโอกาสทางการเมืองอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ด้วยเหตุนี้ในประเทศต่างๆ จึงได้มีแนวความคิดในการที่จะให้รัฐให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็ได้มีประเทศต่างๆ ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันไป

#### 1. แนวความคิดในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

ในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับการเมือง (Money And Political) ได้มีขึ้นพร้อมกับการศึกษาทฤษฎีทางการเมือง (Political Theory) กล่าวคือ นับตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาชาวกรีกได้กล่าวไว้ว่า “บุคคลที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่าย่อมมีโอกาสมากกว่าในการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง” และโดยที่ “เงิน” เป็นปัจจัยที่สามารถแลกเปลี่ยนกับสิ่งอื่นได้โดยง่าย “เงิน” จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการซื้อสินค้าและบริการ



ตลอดจนความชำนาญต่างๆ ในการแสวงหาการสนับสนุนจากบุคคลทั่วไปได้ จึงทำให้ผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง<sup>1</sup>

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งยึดถือความเสมอภาคทางการเมืองมีการเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง ในการที่จะเสนอตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปบริหารประเทศ แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองของบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันก็ย่อมจะมีประสิทธิภาพที่แตกต่างกันอย่างมากร กล่าวคือ บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันจะมีความรู้สึกนึกคิดและแบบแผนของพฤติกรรมในทางการเมืองที่แตกต่างกัน ลักษณะดังกล่าวเป็นจริงทั้งในระดับมวลชน (Mass) และในระดับชนชั้นนำทางการเมือง (Political elite) ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า “เงิน” มีความสำคัญต่อการเมืองทั้งในระดับพื้นฐานและระดับปฏิบัติการทางการเมือง กล่าวคือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงก็ยิ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูงตามไปด้วย ดังมีผู้กล่าวว่า “การเมืองเป็นเรื่องของคนมีเงิน”<sup>2</sup> เพราะกิจกรรมทางการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ฉะนั้นจึงทำให้พรรคการเมืองจึงต้องแสวงหาเงินสนับสนุนจากกลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มนายทุน “เงิน” จึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความเสมอภาค ความไม่เสมอภาคทางการเมืองในระบบการเมือง และนอกจากนี้แล้ว ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองพรรคการเมืองยังมีค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภายในพรรคอีก อาทิเช่น ค่าเช่าสำนักงาน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าจัดส่งเอกสารและค่าไปรษณียากร เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและบรรดาพรรคการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สื่อสารมวลชน อาทิเช่น โทรทัศน์ วิทยุ แผ่นใบปลิว แผ่นป้าย เพื่อทำการแนะนำตนและทำการเผยแพร่นโยบายของพรรคไปสู่ประชาชนให้ทั่วถึง ดังนั้น การที่จะให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอและทั่วถึงย่อมหมายถึง การใช้สื่อสารมวลชนที่สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถ้า

<sup>1</sup> Herbert E.Alexander. Political Finance Regulation in International Perspective, Parties, Interest Groups. And Campaign Finance Law ed. Michael J. Malbin, Washington DC : American Enterprise Institute, 1980, pp.335-338. อ้างถึงใน สมบูรณ์ สุขสำราญและพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว, รายงานการวิจัยเรื่อง “การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2536, หน้า 33.

<sup>2</sup> Herbert E.Alexander. Financing Political : Money , Election and Political Reform ,Third Edition, Washington DC : Congressional Quarterly, 1984, p.54.

หากนำสื่อดังกล่าวมาใช้อย่างกว้างขวางย่อมจะทำให้ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่มีความจำเป็น

ในประเทศที่มีระบบการเมืองในแบบรัฐสภา ( Parliamentary System ) พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาองค์กรของพรรคให้เป็นปึกแผ่น และมีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพในด้านการเผยแพร่นโยบายในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดเวลา เพื่อที่จะโน้มน้าวและจูงใจประชาชนให้หันมานิยมในพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองแบบรัฐสภานั้นอาจจะมีการยุบสภา เพื่อทำการเลือกตั้งใหม่ได้ทุกเมื่อ ดังนั้น พรรคการเมืองที่ประชาชนให้ความไว้วางใจและเชื่อถือในนโยบายก็จะได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนมากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ ดังนั้น พรรคการเมืองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องขยายงาน โดยการเพิ่มฝ่ายหรือแผนกการศึกษาและวิจัย แผนกหนังสือพิมพ์ของพรรค หรือการจัดตั้งมูลนิธิของพรรค ( Party Foundation ) ซึ่งเป็นองค์กรพิเศษของพรรคการเมืองที่มีหน้าที่ทำการศึกษาวิจัยทางการเมือง เช่น ในประเทศเยอรมัน ออสเตรเลีย อเมริกา เป็นต้น<sup>3</sup>

ด้วยเหตุนี้การระดมเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจึงนับได้ว่ามีความจำเป็น ที่มีใช้เพียงเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งเท่านั้น แต่เป็นไปเพื่อค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรพรรคด้วย ซึ่งตามประวัติศาสตร์ทางการเมืองนั้น พรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายที่ได้จัดตั้งรัฐบาลมักจะได้รับโอกาสที่ตนมีอำนาจในการควบคุมดูแลสื่อสารมวลชนของรัฐ กระทำการใช้สื่อสารมวลชนของรัฐโฆษณาชวนเชื่อประชาชนเพื่อหวังผลในการเลือกตั้งในสมัยหน้า รวมทั้งยังใช้อิทธิพลในฐานะที่เป็นรัฐบาลบีบบังคับบริษัท ห้างร้าน ที่เป็นเอกชนให้บริจาคเงินช่วยเหลือแก่พรรคของตน

ดังนั้น บรรดานักวิชาการไม่ว่าจะเป็นนักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ ต่างก็ได้ให้ความสนใจในการศึกษาถึง “การระดมเงินอุดหนุนของพรรคการเมือง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการที่รัฐได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดขอบเขตในการรณรงค์หาเงินสนับสนุน และการตรวจสอบรายรับรายจ่ายของพรรคการเมือง

<sup>3</sup> อุทัย ทวีโชค. “การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมือง : ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 9.

## 2. ทฤษฎีรากฐานในการที่รัฐให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง

ทฤษฎีที่มีความสำคัญในการพัฒนาแนวความคิดในการที่รัฐได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองที่สำคัญ อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 2 ทฤษฎี คือ

### 2.1 ทฤษฎีพัฒนาพรรคการเมือง

Sammuel P. Huntington นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันได้กล่าวไว้ในหนังสือ Political Order in Changing Society เมื่อ ค.ศ. 1968 ว่าพรรคการเมืองใดจะถือได้ว่าได้พัฒนาจนเป็น “สถาบันทางการเมือง” (Political Institution) จะต้องมียอดประกอบดังนี้

1. การจัดองค์กรของพรรคการเมือง (Party Organization) กล่าวคือ ต้องมีการแบ่งแยกกลุ่มของงานออกเป็นส่วนต่างๆตามหน้าที่และวัตถุประสงค์ของงาน และให้มีการประสานงานโดยใช้สายบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมาเป็นลำดับจากสูงสุดลงมาจนต่ำสุด

2. กลไกของพรรคการเมือง (Party Machinery) กล่าวคือ ต้องมีหน่วยงานในสาขาต่างๆที่จำเป็นและจะต้องมีหัวหน้ารับผิดชอบ เช่น สำนักเลขาธิการ ฝ่ายการรณรงค์ ฝ่ายนโยบายและการเมือง ฝ่ายการคลัง ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิชาการและฝ่ายกฎหมาย เป็นต้น

3. นโยบายของพรรคการเมือง (Party Policy) กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องมีนโยบายซึ่งวางไว้อย่างกว้างๆ โดยยึดถือความคิดเห็น ด้ปฏิบัติการเมืองและด้ทธิเศรษฐกิจเป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ นโยบายของพรรคจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคด้วย

4. การเงินของพรรคการเมือง (Party Finance) กล่าวคือ พรรคการเมืองมีค่าใช้จ่ายหลายประการในการบริหารงาน เช่น การรณรงค์ในการหาเสียงเลือกตั้ง ค่าอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ ภายในสำนักงาน เงินเดือนของพนักงาน เป็นต้น ดังนั้น พรรคการเมืองจึงต้องมีการหาเงินสนับสนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคซึ่งสามารถทำได้หลายประการ ทั้งนี้เป็นไปตามขอบเขตแห่งกฎหมายของรัฐนั้นๆ

5. การประชุมพรรคการเมืองระดับชาติ (Party National Convention) กล่าวคือ การประชุมพรรคในระดับชาติมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการสร้างความผูกพันสมาชิกพรรคการเมืองให้แน่นแฟ้นกับพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของพรรคโดยตรง ดังนั้นพรรคการเมืองจะมีระเบียบในการจัดการประชุมระดับชาติอย่างสม่ำเสมอ

6. ความเป็นมาของพรรคการเมือง (Party History) กล่าวคือ พรรคการเมืองจะต้อมาจากกรรวมกลุ่มของบรรดากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ตรงกัน มิใช่มาจากตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อบรรลุความต้องการอำนาจทางการเมืองของตนหรือกลุ่มตน<sup>4</sup>

จากแนวความคิดของ Samuel P. Huntington ดังกล่าวเห็นได้ว่า “เงิน” ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พรรคการเมืองมีความสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง แต่เนื่องจากพรรคการเมืองมีความสามารถในการที่จะระดมเงินอุดหนุนที่แตกต่างกัน ซึ่งมีผลทำให้การได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองที่แตกต่างกัน ฉะนั้นการที่รัฐจะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่สมควรกระทำเพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคในโอกาสทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน

## 2.2 ทฤษฎีความเสมอภาคในโอกาสทางการเมือง

นอกจากความเสมอภาคในการเลือกตั้งแล้ว สิทธิตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญต่อพรรคการเมืองเป็นอย่างมากก็คือ “สิทธิความเสมอภาคทางโอกาส” ซึ่งการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้มีไว้เพื่อผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมตามอุดมคติ หากแต่เป็นไปตามหลักที่ว่าหากปล่อยให้มีการปฏิบัติต่อพรรคการเมืองโดยไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้นแล้ว การสร้างเจตจำนงโดยเสรีในหมู่ประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากนี้ นี้แล้วการคุ้มครองความเสมอภาคของพรรคการเมืองในแง่ของโอกาสนี้ยังเป็นการประกันเสรีภาพของพลเมืองในการที่จะเลือกผู้นำของตนโดยเสรีอีกโสดหนึ่งด้วย

<sup>4</sup> สถาบันดำรงราชานุภาพ, เอกสารวิชาการพรรคคนว่าด้วยเรื่องการปรับปรุงและพัฒนาาระบบพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันดำรงราชานุภาพ, ม.ป.ป., หน้า 11 - 12.

ความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนั้น E.W.Fuss ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “ความเป็นไปได้อันไม่จำกัด” ที่จะก่อตั้งและขยายกิจการพรรค และโดยอาศัยการเพิ่มจำนวนสมาชิก การโฆษณาหาเสียง และดำเนินการตามขั้นตอนของการเลือกตั้ง เป็นการกระทำที่ได้ชื่อ ว่า “ร่วมสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน”<sup>5</sup>

สิทธิดังกล่าวนี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหยุดยั้งการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันจะต้องเปิดโอกาสในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถ้าหากรัฐดำเนินการสนับสนุนพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว การดำเนินการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้

ในทางข้อเท็จจริงนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องประวัติความเป็นมา โครงสร้าง องค์การของพรรค และฐานะทางด้านการเงิน ซึ่งความแตกต่างเหล่านี้ย่อมส่งผลถึงโอกาสของพรรคการเมืองในด้านต่างๆ ในการที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ความแตกต่างเหล่านี้เป็นผลของความแตกต่างของพลังต่างๆ ในสังคม ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองในการให้เงินสนับสนุนในลักษณะที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นธรรมนั้นย่อมเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมือง กล่าวคือ

1. ทำให้พรรคการเมืองสามารถมีกิจกรรม เพื่อให้การศึกษาทางด้านการเมืองแก่ประชาชนได้

2. เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง โดยที่พรรคการเมืองสามารถขยายสาขาพรรคการเมืองไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ

3. สามารถที่จะเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสมาชิกพรรคที่เป็นสมาชิกรัฐสภาได้ เนื่องจากองค์การบริหารของพรรคการเมืองจะสามารถเสนอนโยบายสาธารณะให้ประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกของพรรคได้ ช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาในด้านของข้อมูลประกอบการอภิปรายหรือเสนอร่างกฎหมายได้

<sup>5</sup> E.W.Fuss, Freiheit und Gleichheit der Parteien, in : JZ 1959, S393 ff. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์โมษะ. การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538, หน้า 50.

4. ในการป้องกันการใช้เงินในการหาเสียงเลือกตั้ง การซื้อเสียงในการเลือกตั้งนั้นไม้อาจที่จะป้องกันโดยตรงได้ เพราะภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเงินยังคงมีบทบาทในการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ประโยชน์ที่จะได้รับจะเป็นประโยชน์ในการป้องกันการใช้เงินในการซื้อเสียงทางอ้อมและจะบังเกิดผลในระยะยาว อันเนื่องมาจากกระบวนการที่ได้ให้การศึกษาทางด้านการเมืองให้แก่ประชาชนซึ่งจะสร้างจิตสำนึกทางการเมืองให้กับประชาชน อีกทั้งการมีสาขาของพรรคการเมืองในท้องถิ่น รวมทั้งการมีกิจกรรมทางการเมืองที่ต่อเนื่องของพรรคการเมืองจะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ<sup>6</sup>

ดังนั้น ในการใช้หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง ถึงแม้ว่ารัฐจะไม่สามารถทำให้ทุกพรรคการเมืองเท่าเทียมกันได้แต่ก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดโอกาสให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน โดยการที่รัฐจะต้องปฏิบัติต่อทุกพรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย

หลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมืองนี้ มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายพื้นฐาน แต่เป็นหลักที่ได้รับการพัฒนาขึ้นทางวิชาการและได้รับการยอมรับจากศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ โดยได้พัฒนาหลักนี้มาจากหลักเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมือง ซึ่งมาจากหลักที่ว่า จะต้องมียระบบพรรคการเมืองที่ประกอบขึ้นด้วยพรรคการเมืองจำนวนหลายพรรคอันเป็นเสาหลักของการปกครองในระบบเสรีประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วยังได้อ้างอิงถึงหลักความเสมอภาคทั่วไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่า “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญโดยเท่าเทียมกัน”<sup>7</sup> เหตุผลก็คือ การที่พรรคการเมืองจะสามารถร่วมกันสร้างเจตจำนงทางการเมืองของปวงชน พรรคการเมืองจำต้องมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดถึงเสรีภาพในการที่จะแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นๆด้วย ซึ่งในสภาพการแข่งขันเช่นนี้การให้ความเสมอภาคทางโอกาสแก่พรรคการเมืองถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องไม่กระทำการในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพรรคการเมือง และในขณะเดียวกันรัฐจะต้องเปิดโอกาสในการแข่งขันทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งถ้าหากรัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองใดแต่เพียงพรรคเดียว ก็ย่อมจะขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง

<sup>6</sup> อุทัย ทวีโชค. เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>7</sup> มาตรา 3 รัฐธรรมนูญเยอรมัน, (Basic Law)

### 3. วิวัฒนาการในการที่รัฐให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง

ประเทศออสเตรีย นับเป็นประเทศแรกที่รัฐได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยได้จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองในปี ค.ศ.1956<sup>8</sup> ส่วนในทวีปยุโรป ประเทศเยอรมัน ถือเป็นประเทศแรกที่รัฐได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ.1959 นับแต่นั้นมาในอีกหลายประเทศในทวีปยุโรปก็ได้มีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดปัญหาการคอร์รัปชันและเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคในทางโอกาสของพรรคการเมือง นอกจากนี้แล้วยังเป็นการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองด้วย

Karl - Heinz Nassmacher นักรัฐศาสตร์ชาวเยอรมัน ผู้ที่ได้ทำการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐได้แบ่งขั้นตอนของวิวัฒนาการในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐไว้ดังต่อไปนี้<sup>9</sup>

1. ระยะทดลอง ( Stage of Experimentation ) ซึ่งอยู่ในช่วงปี ค.ศ.1954-1974 โดยที่ประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกในทวีปยุโรปที่รัฐได้มีการจัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อเป็นการช่วยเหลือภาระค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองในปี ค.ศ.1959 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาในอีกหลายประเทศในทวีปยุโรปก็ได้มีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ เช่น ประเทศออสเตรียซึ่งก็ได้มีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในปี ค.ศ.1963 ประเทศสวีเดนในปี ค.ศ.1965 และประเทศออสเตรเลียในปี ค.ศ.1981 เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศออสเตรเลียซึ่งได้มีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐเมื่อปี ค.ศ.1981 แต่เป็นกรณีเฉพาะในรัฐ New South Wales เท่านั้น โดยการให้เงินสนับสนุนดังกล่าวเป็นความริเริ่มของพรรคแรงงานออสเตรเลีย ( The Australian Labour Party )

<sup>8</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญและพรรคดี ผ่องแผ้ว, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 38.

<sup>9</sup> Karl - Heinz Nassmacher, "Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe : The Example of Austria, Italy , Sweden and West Germany," *Comparative Political Finance in the 1980 s*, Cambridge : Cambridge University Press,1989, pp. 238-239. อ้างถึงใน อุทัย ทวีโชค. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 16-20.

ทั้งนี้เนื่องจากค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมีจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการหาเสียงทางโทรทัศน์ เป็นผลให้การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอยู่ในภาวะที่ต้องเสียเปรียบพรรคอื่นๆ อันได้แก่พรรคอนุรักษนิยมอย่างพรรค Liberals และพรรค Nationals ด้วยเหตุนี้บรรดาพรรคอนุรักษนิยมในรัฐ New South Wales และสมาคมที่มีอิทธิพล เช่น องค์การแฟร์แฟกซ์และเมอร์ดอค ( The Fairfax and Murdoch Organization ) ได้คัดค้านมิให้ออกกฎหมายให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในรัฐ New South Wales โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองต้องเปิดเผยชื่อและที่อยู่ของผู้ที่บริจาคเงินตั้งแต่ 200 ดอลลาร์ ให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้ที่ได้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองเป็นจำนวนมากกว่า 1,000 ดอลลาร์ แต่อย่างไรก็ตาม พรรคแรงงานก็สามารถผลักดันให้มีการออกกฎหมายให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อใช้บังคับในรัฐ New South Wales ได้ในปี ค.ศ. 1981 โดยในกฎหมายฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดเงื่อนไขการได้รับเงินสนับสนุน มีสาระสำคัญดังนี้

(1) กองทุนเลือกตั้ง ( Election Fund ) จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐจะจ่ายเงินให้กับกองทุนเท่ากับจำนวนผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งคะแนนละ 12 เซนต์ โดยที่กองทุนดังกล่าวจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน เรียกว่า กองทุนส่วนกลาง ( Central Fund ) และกองทุนเขตเลือกตั้ง ( Constituency ) ทั้งนี้กองทุนส่วนกลางจะแจกจ่ายเงินให้กับพรรคการเมืองตามคะแนนเสียงที่ได้รับเลือกตั้งในสภานิติบัญญัติ ( The Legislative Council ) แต่กองทุนเลือกตั้งจะให้กับตัวผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ประสงค์จะรับเงินช่วยเหลือต้องมาจดทะเบียนกับกองทุนสาธารณะ ( The Public Funding Authority )

(2) ในการจัดสรรเงินเข้ากองทุนดังกล่าว จะมีการจัดสรรเงิน 2 ใน 3 ส่วนเข้ากองทุนส่วนกลาง ( Central Fund ) ซึ่งปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1981 กองทุนส่วนกลางมีเงินเป็นจำนวน 1,414,881 ดอลลาร์ และจัดสรรเงินอีก 1 ใน 3 ส่วนเข้ากองทุนเขตเลือกตั้ง ( Constituency Fund ) ซึ่งในปี ค.ศ. 1981 กองทุนเขตเลือกตั้งมีเงินเป็นจำนวน 707,440 ดอลลาร์

2. ระยะขยายตัว ( Stage of Enlargement ) ซึ่งอยู่ในช่วงปี ค.ศ. 1967-1982 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประเทศต่างๆ เริ่มตระหนักว่าในการที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยได้นั้นลำพังแต่การจัดสรรเงินช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียวนั้นไม่เป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันที่มีองค์กรอันมีลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ประจำ ( Permanent Party Organization ) อันประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ และ



นอกจากนี้แล้วพรรคการเมืองยังต้องมีหน้าที่ช่วยส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษาทางด้านการเมืองให้แก่ประชาชนอีกด้วย ดังเห็นได้จากในประเทศเยอรมันที่รัฐได้เริ่มให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยจัดสรรเงินจากงบประมาณแผ่นดินในปี ค.ศ.1959 ซึ่งบรรดาพรรคการเมืองได้จัดสรรเงินส่วนหนึ่งไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมให้การศึกษาทางด้านการเมืองแก่ประชาชน ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1966 ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษาว่า การจ่ายเงินสนับสนุนโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้ โดยให้เหตุผลว่า “เงินงบประมาณของรัฐนั้นมีไว้จะจ่ายให้เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น” แต่การที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของพรรคการเมืองโดยตรงรวมตลอดไปจนถึงกิจกรรมของพรรคการเมืองในการให้การศึกษาทางด้านการเมืองแก่ประชาชนนั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันได้หาทางออกโดยทำการแบ่งเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากรัฐไว้เป็นเงินทุนสนับสนุนให้กับสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นใหม่โดยพรรคการเมืองในรูปแบบของ “ มูลนิธิทางการเมือง “ ( Political Foundation ) เพื่อส่งเสริมการศึกษาทางด้านการเมืองให้แก่ประชาชนรวมถึงการให้ทุนนักศึกษาในระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอก ในการทำวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวกับนโยบายทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ

3.ระยะปรับตัว ( Stage of Adjustment ) กล่าวคือ โดยที่ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศมักจะกระทบถึงค่าของเงิน ( Value of Money ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพของเงินเพื่ออันเป็นเหตุให้ค่าของเงินที่ให้แก่พรรคการเมืองลดลง ดังนั้นจึงเป็นเหตุให้มีการจัดสรรเงินสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองเพิ่มมากขึ้นจากเดิมที่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้การที่จะทำให้พรรคการเมืองสามารถมีรายได้จากเงินสนับสนุนจากรัฐไว้เป็นค่าใช้จ่ายได้อย่างเหมาะสมตามอัตราเงินเฟ้อได้นั้น ในแต่ละประเทศต่างก็ได้มีการกำหนดวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้

### บทที่ 3

#### การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในต่างประเทศ

การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองมีที่มาจากแนวความคิดที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองมีความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทางการเมือง แต่ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงิน ซึ่งถ้าหากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาของเงินอย่างเหมาะสม ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มนายทุนหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ฉะนั้นในบางประเทศจึงมีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐต้องให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองใช้ในการเลือกตั้ง หรืออาจขยายรวมไปถึงเงินที่ใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของพรรคการเมืองด้วย<sup>1</sup> นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังเป็นศูนย์รวมความหลากหลายของผลประโยชน์ของคนในชาติ ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมืองจึงเป็นการจัดระบบของความหลากหลายดังกล่าวให้อยู่ภายในกรอบของกฎระเบียบ ให้การต่อสู้ของพรรคการเมืองต่างๆ เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่เหมาะสม

#### 1. รูปแบบการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

รูปแบบการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่เพียง 4 รูปแบบด้วยกัน ดังต่อไปนี้ คือ

1.1 การที่รัฐให้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง กล่าวคือ เป็นลักษณะของการที่รัฐได้ให้เงินอุดหนุนในขณะที่พรรคการเมืองหรือผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคขณะที่ทำการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบัญญัติว่าด้วยการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งระดับสหพันธ์ ค.ศ.1974กำหนดให้

---

<sup>1</sup> ดารี บุรณนันท. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539, หน้า192.

รัฐบาลกลางให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีเป็นจำนวนเงิน 20,000,000 ดอลลาร์<sup>2</sup>

นอกจากนี้แล้วในบางประเทศ รัฐก็ได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองเป็นเงินสดชดเชยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคที่สมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยรัฐจะมีการให้เงินช่วยเหลือในลักษณะของจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสรัฐจะชดเชยเงินเป็นจำนวน 250,000 ฟรังก์ ให้แก่ผู้สมัครเข้าชิงในตำแหน่งประธานาธิบดีทุกคนที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด

1.2 การที่รัฐได้ให้ใช้สื่อสารมวลชนหรือสาธารณูปโภคโดยไม่เก็บค่าบริการ กล่าวคือ ในบางประเทศรัฐอาจจะไม่ได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองโดยตรง แต่รัฐจะให้ใช้สื่อสารมวลชนหรือสาธารณูปโภคของรัฐโดยที่รัฐไม่ได้เรียกเก็บค่าบริการ เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสรัฐได้ให้สิทธิแก่พรรคการเมืองในการส่งจดหมายหรือส่งพัสดุโดยที่รัฐไม่เรียกเก็บค่าบริการ และนอกจากนี้แล้วในประเทศฝรั่งเศสนอกจากรัฐจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อเป็นค่าชดเชยในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งแก่ผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว รัฐยังได้ให้ความช่วยเหลือในด้านของการใช้โทรทัศน์หรือวิทยุในการหาเสียง โดยมีหลักการว่า “ผู้สมัครแต่ละคนมิได้มีฐานะทางการเงิน และความสามารถที่จะสื่อสารไปยังประชาชนได้อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นรัฐจึงได้จัดเวลาให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนละ 2 ชั่วโมงในการหาเสียงทางโทรทัศน์และให้เวลาแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งอีกคนละ 2 ชั่วโมงในการหาเสียงทางวิทยุ”

1.3 การที่รัฐได้ให้เงินอุดหนุนในลักษณะที่เป็นการพัฒนาพรรคการเมือง กล่าวคือนอกจากการที่รัฐจะไม่ได้ให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองในลักษณะของการชดเชยค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งแล้ว ในบางประเทศ เช่น ในประเทศเยอรมัน พรรคการเมืองมีบทบาทในการส่งเสริมและให้ความรู้ทางด้านการเมืองแก่ประชาชนรวมถึงการที่ได้ให้เงินสนับสนุนแก่นักศึกษาในการทำงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนโยบายทางด้านการเมือง

<sup>2</sup> อูทัย ทวีโชค “การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมือง : ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 23.

สังคมและเศรษฐกิจ โดยได้จัดสรรแบ่งเงินส่วนหนึ่งที่ได้รับจากการสนับสนุนจากรัฐเป็นเงินทุนสนับสนุนในรูปแบบของ “มูลนิธิทางการเมือง”

1.4 การที่รัฐได้ลดหย่อนภาษีแก่ผู้ที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง กล่าวคือ การที่ประชาชนได้บริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองที่ตนได้ให้การสนับสนุนในนโยบายและอุดมการณ์ของพรรคซึ่งเป็นกรณีที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในพรรคการเมือง ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องช่วยส่งเสริมและให้ความร่วมมือแก่ประชาชน ทั้งนี้โดยการที่รัฐต้องทำการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยมีเหตุผลที่ว่า การที่ประชาชนเข้าร่วมหาเงินทุนให้แก่พรรคการเมืองมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งจะช่วยลดการพึ่งพาอาศัยกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจมากขึ้นเท่านั้น และยังเป็น การส่งเสริมเสรีภาพของพรรคการเมืองในการปฏิบัติเพื่อแสวงหาสิ่งที่สมาชิกพรรคเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่สาธารณะ ฉะนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้มีการนำมาตรการทางภาษีมาเป็นสิ่งกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองด้วยการบริจาคเงิน

## 2. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1954 ทั้งนี้ เพราะต้องการให้พรรคการเมืองมีอิสระไม่ต้องพึ่งพาอาศัยนักธุรกิจ อันจะทำให้ถูกครอบงำแนวความคิดและการตัดสินใจของพรรคได้ และจะทำให้ลดปัญหาการคอร์รัปชันและสร้างความเท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการเมือง<sup>3</sup>

### 2.1 รูปแบบการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันรัฐได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง 2 รูปแบบ คือ การสนับสนุนโดยตรง และการสนับสนุนทางอ้อม

การสนับสนุนโดยตรง ได้แก่ การที่รัฐได้จัดสรรเงินแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง กับการที่รัฐได้ให้ประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง ซึ่งได้แก่

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543, หน้า 112.

การจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองในการออกอากาศเพื่อโฆษณาทางวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐ โดยที่รัฐจะไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ

การสนับสนุนทางอ้อม ได้แก่ การที่รัฐได้ชักจูงใจให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยที่รัฐได้อนุญาตให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ได้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้นสามารถที่จะนำเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนำมาหักลดหย่อนภาษีได้

2.2 วิธีการและหลักเกณฑ์การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

### (1) การสนับสนุนโดยตรง

#### 1. รัฐให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียง

จากการที่การปกครองในระบบประชาธิปไตยได้พัฒนาจนพรรคการเมืองได้กลายเป็นองค์กรที่ขาดไม่ได้สำหรับการปกครองแบบนี้ และแม้ว่าโดยหลักแล้วพรรคการเมืองก็คือองค์กรประชาชนที่จะต้องยืนอยู่บนลำแข้งของตนเองให้ได้ แต่จากความสำคัญของพรรคการเมืองนั่นเองย่อมจะเกิดผลเสียแก่ส่วนรวมได้หากว่าปล่อยให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพาทางการเงินจากบุคคลใดหรือกลุ่มเศรษฐกิจกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้นเพื่อเป็นการตัดปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐบาลเยอรมันจึงได้ให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแก่พรรคการเมือง เนื่องจากภาระทางการเงินของพรรคการเมืองจะเป็นปัญหามากในช่วงของการเลือกตั้ง

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสตัดสินในปัญหานี้ และได้ตัดสินว่า การจ่ายเงินโดยรัฐเพื่อช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งให้แก่พรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้ โดยให้เหตุผลว่า “เงินงบประมาณของรัฐนั้นมิใช่จะจ่ายได้เฉพาะสำหรับการจัดการให้มีการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่ยังสามารถจ่ายเพื่อช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองที่ต้องแบกรับภาระในการเลือกตั้งนั้นได้ด้วย” แต่อย่างไรก็ตามศาลยังแยกระหว่างการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งซึ่งชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำพิพากษานี้กับการที่รัฐจะช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการดำเนินงานของพรรคโดยตรง ซึ่งศาลเห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้แล้วศาลยังเห็นว่าพรรคการเมืองไม่ควรที่จะดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาทางการเงินจากรัฐ เป็นส่วนใหญ่<sup>4</sup>

สำหรับการจ่ายเงินดังกล่าวนี้รัฐจะเหมาจ่ายเป็นรายปี โดยคิดจากฐานผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดคูณด้วย 5 แก่พรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นเงินเฉลี่ยระหว่าง ค.ศ.1981 - 1991 ประมาณ 194.53 ล้านมาร์คต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นภาระทางการเงินแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ฉะนั้นในปี ค.ศ.1988 รัฐบาลแห่งสหพันธ์จึงยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้โดยเพิ่มคุณสมบัติสำหรับพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยดังกล่าวจากเดิม ซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงที่ 2 ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอย่างน้อย 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด เป็นว่าพรรคที่จะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งจะต้องได้คะแนนเสียงที่ 2 ในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่น้อยกว่า 2.5% ของคะแนนดีทั้งหมดในการเลือกตั้งครั้งนั้น

มาตรการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ปรากฏว่าไม่ใช่มาตรการใหม่แต่อย่างใด หากแต่เป็นมาตรการที่เคยปรากฏอยู่ในกฎหมายพรรคการเมือง ฉบับปี ค.ศ.1967 ซึ่งในปีถัดมาปรากฏว่าถูกตัดสินโดยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จนต้องมีการแก้ไขให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 0.5% ของคะแนนดีทั้งหมด ด้วยเหตุนี้จึงมีการประนีประนอมกันให้ใช้เกณฑ์ 2.0% สำหรับพรรคการเมืองที่มีสิทธิจะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเป็นเกณฑ์ตามกฎหมายซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน<sup>5</sup> แต่อย่างไรก็ตามได้มีการฟ้องร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วได้ตัดสินเมื่อวันที่ 9 เมษายน ค.ศ.1992 ว่ากฎหมายพรรคการเมืองที่ได้รับการแก้ไขใหม่ดังกล่าว ในส่วนของเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นมีบางส่วนที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในคำพิพากษานี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐของเยอรมันมีข้อพิจารณาว่า พรรคการเมืองมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงทางการเมือง ดังนั้น การที่พรรคการเมืองจะแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเหล่าพลเมืองในการเข้าไปมี

<sup>4</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า124-125.

<sup>5</sup> วิษณุ วรรณฤณ และคณะ. “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง” กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540, หน้า 84.

ส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงในทางการเมืองจึงมิได้จำกัดอยู่ที่การรณรงค์ในการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่จะสะท้อนออกมาในกิจกรรมทุกอย่างของพรรคการเมือง และจากข้อพิพาทนี้เองที่ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐของเยอรมันได้ให้ข้อสรุปใหม่ว่า ต่อจากนี้ไปการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่นอกเหนือไปจากการช่วยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งก็เป็นสิ่งที่รัฐสามารถที่จะกระทำได้เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามหลักการเดิมที่ว่าการให้เงินสนับสนุนจะต้องเป็นเพียงส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองเท่านั้นก็ยังคงมีผลบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้ เพราะการที่รัฐให้เงินสนับสนุนมากเกินไป พรรคการเมืองอาจจะไม่ชวนชวหาเงินบริจาคจากประชาชนอีกต่อไปและจะทำตัวห่างเหินจากพื้นฐานที่สำคัญของตนซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง และที่เป็นประเด็นที่สำคัญที่จะต้องระมัดระวังก็คือ รัฐจะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเกินไปกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการให้บรรลุภารกิจของพรรคการเมืองไม่ได้เป็นอันขาด เพราะมิฉะนั้นแล้วประชาชนก็จะเข้าไปในทางที่ว่า พรรคการเมืองทั้งหลายใช้จ่ายเงินของแผ่นดินราวกับว่าเป็นเงินสมบัติของตนเอง ซึ่งย่อมจะนำมาซึ่งความเสียหายในชื่อเสียงของพรรคการเมืองนั่นเอง<sup>6</sup>

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมันได้วางหลักการใหม่เพื่อเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติต่อไป ซึ่งพอที่จะสรุปได้ว่า การที่รัฐจะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นรัฐจะต้องจำกัดขอบเขตของการให้เงินสนับสนุนให้เป็นเพียงการสนับสนุนเพียงบางส่วนโดยให้พรรคการเมืองยังจะต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐของเยอรมันได้มีคำพิพากษาว่า กฎหมายพรรคการเมืองที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมีบทบัญญัติบางประการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีแห่งสหพันธรัฐจึงได้ตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สรุปผลของการพิจารณาโดยได้เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองในประเด็นต่างๆ ดังนี้<sup>7</sup>

1.) การคำนวณจำนวนเงินสำหรับชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง ไม่ควรคิดจากฐานตัวเลขจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด หากแต่ให้คิดจากจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วคูณด้วย 0.90 มาร์ค

<sup>6</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542, หน้า 80.

<sup>7</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

2.) ควรยกเลิกเกณฑ์ที่ว่า พรรคการเมืองที่มีสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง จะต้องได้รับคะแนนเสียงจากทั้งประเทศรวมกันไม่ต่ำกว่าร้อยละ 2 ของผู้ที่มาใช้สิทธิทั้งหมด

3.) สำหรับเงินที่แต่ละพรรคได้รับเป็นค่าบำรุงสมาชิกและเงินบริจาคนั้น รัฐควรที่จะจ่ายเงินสมทบให้อีกร้อยละ 20 ของยอดเงินดังกล่าวของแต่ละพรรค

4.) ควรจะกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ว่า เงินบริจาคว่าสำหรับการเลือกตั้งที่สาขาพรรคใดได้รับให้ตกได้แก่สาขาพรรคนั้น ไม่ควรสงให้ส่วนกลางทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการและการดำเนินงานของสาขาพรรคนั้นเอง

5.) การหักลดหย่อนภาษีสำหรับผู้บริจาคนั้นให้แก่พรรคการเมืองหรือได้จ่ายเงินให้แก่พรรคการเมืองเป็นค่าบำรุงพรรคในฐานะที่เป็นสมาชิกนั้น ควรให้หักลดหย่อนเป็นมูลค่ารวมกันได้ไม่เกิน 2,000 มาร์คต่อปี

6.) พรรคการเมืองไม่ควรขอคืนเงินได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ของยอดเงินบริจาคว่าและเงินค่าบำรุงพรรคที่แต่ละพรรคได้รับในปีที่ผ่านมา

7.) ไม่ควรที่จะอนุญาตให้มีการบริจาคนั้นให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนโดยตรงอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองใหญ่ๆ ล้วนแต่ไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว<sup>8</sup>

ซึ่งจากคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวข้างต้น ในเวลาต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพรรคการเมืองใหม่ และได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 มกราคม ค.ศ.1994 โดยตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันของสหพันธรัฐเยอรมัน “รัฐให้เครื่องมือแก่พรรคการเมืองในรูปของการให้เงินสนับสนุนบางส่วนสำหรับการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจตามที่กฎหมายพื้นฐานได้กำหนดไว้ โดยที่พรรคการเมืองสามารถที่จะกำหนดได้เองว่าจะใช้จ่ายอย่างไรภายในกรอบดังกล่าว”

<sup>8</sup> วิชาญ วรรณ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.



ในส่วนของการที่รัฐจะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองมาน้อยเพียงใดนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ของมาตรา 18 อนุมาตรา 1 แห่งกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดให้ดูจากผลงานของในแต่ละพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสู่สภายุโรป สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐและการเลือกตั้งสู่สภาแห่งมลรัฐต่างๆ รวมทั้งพิจารณาจากจำนวนเงินที่พรรคเก็บได้จากสมาชิกเป็นค่าบำรุงพรรคและจำนวนเงินที่พรรคได้รับมาจากการบริจาค แต่การที่รัฐได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองรวมทุกพรรคในแต่ละปีจะต้องไม่เกิน 230 ล้านมาร์ค (มาตรา 18 อนุมาตรา 2) ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าวนี้ถือเป็นกรอบที่สูงสุดที่รัฐจะพึงจ่ายให้แก่พรรคการเมืองได้ในปัจจุบัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภทของการสนับสนุนและจำนวนเงินที่แต่ละพรรคจะพึงได้รับการสนับสนุนนั้น กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้ในมาตรา 18 อนุมาตรา 3 ประโยคที่หนึ่งว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐเป็นจำนวน 1 มาร์คต่อคะแนนเสียง 1 คะแนนที่เป็นคะแนนดีที่พรรคการเมืองนั้นได้รับสำหรับบัญชีรายชื่อของพรรคในการเลือกตั้งสภาแห่งยุโรป สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ หรือการเลือกตั้งสู่สภาแห่งมลรัฐต่างๆ และถ้าหากเป็นกรณีที่พรรคการเมืองนั้นมิได้ส่งเป็นบัญชีรายชื่อเข้าสมัครรับเลือกตั้งก็ยังคงอาจคิดจำนวนเงินได้จากคะแนนเสียงที่คนของพรรคได้รับจากเขตเลือกตั้ง โดยจะได้คะแนนเสียงละ 1 มาร์คเช่นเดียวกัน โดยที่เงินดังกล่าวทั้งสองกรณีพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับเป็นรายปี และนอกจากนี้แล้วสำหรับในกรณีของเงินบริจาคและค่าบำรุงพรรคในแต่ละมาร์คที่พรรคการเมืองนั้นได้รับรัฐจะจ่ายสมทบให้อีก 0.50 มาร์คแต่ทั้งนี้เงินบริจาคที่จะนำมาเป็นฐานสำหรับกรณีนี้ได้เฉพาะส่วนที่เป็นเงินบริจาคของบุคคลธรรมดา และคิดให้ไม่เกินรายละ 6,000 มาร์คเท่านั้นหากว่ารายใดบริจาคเงินเกินจำนวนดังกล่าวจำนวนเงินที่เกินนั้นจะไม่นำมาคิดในส่วนนี้

นอกจากนี้แล้วกฎหมายพรรคการเมือง มาตรา 18 อนุมาตรา 3 ประโยคที่ 2 ยังบัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า สำหรับคะแนนเสียง 5 ล้านคะแนนเสียงแรกที่เป็นคะแนนดีของแต่ละพรรคการเมืองจะได้รับเงินอีก 1.30 มาร์ค

อย่างไรก็ตามกฎหมายพรรคการเมืองในมาตรา 18 อนุมาตรา 4 ประโยคแรก ได้กำหนดเงื่อนไขต่อไปอีกว่า พรรคการเมืองที่จะได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าวจะต้องเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสภาแห่งยุโรปหรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐรวมทั้งประเทศ คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด และสำหรับการเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐต่างๆ พรรคการเมืองที่จะได้รับเงินสนับสนุนจะต้องได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นเงินจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ของคะแนนดีทั้งหมดที่ได้ลงให้แก่บัญชีรายชื่อ ส่วนพรรคที่ไม่ได้ส่ง

ผู้สมัครเป็นบัญชีรายชื่อนั้นก็จะต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของคะแนนดีที่ในเขตเลือกตั้งนั้น<sup>9</sup> แต่ทั้งนี้รัฐจะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองแต่ละพรรคคนนั้นต้องไม่สูงกว่าจำนวนเงินที่พรรคการเมืองนั้นหามาได้ด้วยตัวของพรรคเอง และเงินสนับสนุนที่รัฐจะให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคจะต้องมีจำนวนไม่เกิน 230 ล้านมาร์ค (มาตรา 18 อนุมาตรา 5)

เดิมเงินชดเชยค่าใช้จ่ายการเลือกตั้งนี้ให้แต่เฉพาะพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่สังกัดพรรคไม่มีสิทธิได้รับ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีคำพิพากษาว่า เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะขัดต่อหลักโอกาสที่เท่าเทียมกันของผู้สมัครด้วยกันที่จะได้เงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง จึงได้มีการแก้ไขในปี ค.ศ.1979 ให้ผู้สมัครอิสระที่ไม่ได้สังกัดพรรคมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวด้วย

## 2. รัฐแบ่งเวลาให้พรรคการเมืองโฆษณาทางวิทยุ โทรทัศน์โดยไม่คิดมูลค่า

โดยที่การสื่อสารทางวิทยุและโทรทัศน์ในปัจจุบันสามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้การโฆษณาทางวิทยุและโทรทัศน์กลายเป็นวิธีการที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการเมืองของเยอรมัน

แต่เดิมมาในเยอรมันสถานีวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐเคยให้สิทธิออกอากาศเฉพาะแต่พรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาโดยไม่คิดมูลค่า แต่ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ก็ได้ตัดสินว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคทางโอกาสของพรรคการเมือง<sup>10</sup> กรณีจึงเกิดปัญหาขึ้นว่าจะต้องแบ่งสัดส่วนกันอย่างไร ซึ่งถ้าหากจะแก้ปัญหาโดยการห้ามทุกพรรคออกรายการหาเสียงทางวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐ แต่วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะเป็นการห้ามทุกพรรคโดยที่ไม่มีการเลือกปฏิบัติ แต่ก็จะมีผลกระทบทำให้เป็นการปิดหนทางของพรรคเล็กๆ ในการที่มีโอกาสได้แนะนำตนเองต่อประชาชน ส่วนพรรคใหญ่ๆ ย่อมที่จะหาหนทางอื่นเพื่อโฆษณาหาเสียงได้เนื่องจากมีกำลังเงินที่เพียงพอ

ในทางปฏิบัติสถานีวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐจึงใช้วิธีการประนีประนอม โดยมีการจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมืองโดยไม่คิดมูลค่า แต่จะมีการแบ่งเวลาให้มากขึ้นตามลำดับ

<sup>9</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-87.

<sup>10</sup> BverfGE 7,99. อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 121.

ความสำคัญของการเมืองแต่ละพรรค ความสำคัญของการเมืองนี้วัดจากผลการเลือกตั้งในครั้งก่อนๆ และนอกจากนี้ยังพิจารณาถึงอายุของพรรค ความต่อเนื่องในการดำเนินงาน จำนวนสมาชิก ขนาดและการกระจายของเครือข่ายขององค์กรพรรค จำนวนที่นั่งในสภา การเข้าร่วมในคณะรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธ์และในระดับมลรัฐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้มีโอกาสพิจารณาการแบ่งเวลาออกอากาศตามลำดับของความสำคัญของการเมืองดังกล่าว และได้ตัดสินว่าวิธีการดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยให้เหตุผลว่า “เพื่อมิให้มีการตั้งพรรคใหม่ๆ จนมากเกินไป” พร้อมทั้งได้อ้างอิงถึงเกณฑ์ขั้นต่ำ 5% ในกฎหมายเลือกตั้งด้วย<sup>11</sup>

คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์นี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากวงการนักวิชาการเป็นอย่างมากว่า เป็นคำพิพากษาที่ขาดพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญเนื่องจากในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 อนุมาตรา 1 ประโยคที่ 2 ได้บัญญัติประกันเสรีภาพในการก่อตั้งพรรคการเมืองไว้ซึ่งเป็นเสรีภาพที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการจำกัดได้ นักวิชาการจึงได้มีความเห็นในเรื่องนี้ว่าน่าจะมีการกำหนดเวลาอย่างเท่าเทียมกันให้แก่ทุกพรรคที่ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง<sup>12</sup>

### 3. รัฐจ่ายเงินชดเชยให้แก่พรรคการเมือง

จากหลักเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถที่จะนำเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมือง นำมาหักลดหย่อนภาษีได้นั้น ซึ่งผลจากมาตรการทางภาษีที่รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติไว้ นั่นถือว่าการให้ประโยชน์แก่ผู้บริจาครายใหญ่มากกว่าผู้บริจาครายย่อย กล่าวคือ พรรคที่มีนโยบายในการที่จะสนับสนุนผู้ประกอบการรายใหญ่จะได้รับเงินบริจาคในจำนวนที่มากกว่าพรรคที่เน้นนโยบายทางสังคม หรือพรรคที่เน้นนโยบายในการรักษาสิ่งแวดล้อม ฉะนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำกันในด้านของเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวกฎหมายจึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 22 อนุมาตรา 1 และอนุมาตรา 2 ของกฎหมายพรรคการเมืองที่ได้มีการแก้ไขใหม่ ให้มีการจ่ายเงินชดเชยให้แก่พรรคการเมืองที่เสียเปรียบในแง่นี้ แต่พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการชดเชยดังกล่าวจะต้องได้คะแนนเสียงที่ 2 จากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่ต่ำกว่า 0.5% ของคะแนนทั้งหมดทั้งประเทศ หากพรรคเหล่านี้ได้เงินบำรุงพรรคและเงินที่ได้รับจากการบริจาคโดยคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวน

<sup>11</sup> BverfGE 14, 121 (136). อ้างถึงใน บุญศรี มีวงศ์โฆษ. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 121-122.

<sup>12</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 122.

คะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแล้วได้น้อยกว่าพรรคที่ได้มากที่สุด รัฐบาลของสหพันธ์จะจ่ายเงินชดเชยให้ 40% ของจำนวนเงินที่ต่างกันนั้น

## (2) การสนับสนุนทางอ้อม

### มาตรการทางภาษี (Tax Measure)

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน รัฐได้มีมาตรการในการจูงใจให้ผู้คนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง โดยรัฐได้ดำเนินการในแง่ของการลดหย่อนภาษี กล่าวคือ เอกชนสามารถที่จะนำเงินที่ได้บริจาคและค่าบำรุงพรรคมาหักลดหย่อนภาษีได้สูงสุด 600 มาร์คต่อปี และตั้งแต่ปี ค.ศ.1980 เป็นต้นมา เงินหักลดหย่อนนี้ได้เพิ่มเป็น 1,800 มาร์คต่อปี

ต่อมาในปี ค.ศ.1984 ได้มีการแก้ไขกฎหมายภาษีเงินได้ใหม่โดยได้ยกพรรคการเมืองขึ้นให้เท่าเทียมกับองค์กรเพื่อสาธารณะประโยชน์อื่นๆ กล่าวคือ สำหรับบุคคลธรรมดาสามารถนำเงินค่าบำรุงพรรคและเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนำมาหักลดหย่อนภาษีได้เป็นจำนวนถึง 5% ของรายได้ของผู้บริจาค สำหรับนิติบุคคลสามารถหักลดหย่อนเงินบริจาคได้ถึง 2/1,000 ของยอดรายได้ในส่วนที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างของนิติบุคคลนั้นทั้งหมด ส่วนผู้บริจากรายย่อยที่รวมค่าบำรุงพรรคและเงินบริจาคแล้วเป็นเงินไม่เกิน 1,200 มาร์คต่อปี จะสามารถหักลดหย่อนภาษีได้ไม่เกิน 50%<sup>13</sup>

แต่ทั้งนี้ก่อนที่ผู้ใดจะขอหักลดหย่อนภาษีสำหรับกรณีที่ได้บริจาคเงิน 20,000 มาร์คให้พรรคการเมืองนั้นจะต้องประกาศชื่อ ที่อยู่ และจำนวนที่ได้บริจาคของผู้นั้นลงในบรายนับของพรรค ซึ่งจะต้องแสดงต่อสาธารณชนทุกปีเสียก่อน (บทบัญญัติของกฎหมายพื้นฐานมาตรา 21 अनुมาตรา 1 ประโยคที่ 4)

ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวปรากฏว่าได้มีนักวิชาการเห็นว่า มาตรการเหล่านี้โดยเฉพาะการที่มีการปฏิบัติต่อผู้บริจากรายใหญ่กับผู้บริจากรายย่อยอย่างไม่เท่าเทียมกันนี้ เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคอย่างชัดแจ้ง และความไม่เสมอภาคของมาตรการนี้ก็ไม่ว่าจะเยียวยาได้จากมาตรการที่รัฐได้จ่ายค่าชดเชยสำหรับกรณีดังกล่าว

ต่อมาในประเด็นที่เกี่ยวกับการหักลดหย่อนภาษีสำหรับเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมือง และเงินค่าบำรุงพรรค ได้มีคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐในปี

<sup>13</sup> วิษณุ วรรณุญ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

ค.ศ.1992 โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การหักลดหย่อนภาษีควรอาศัยฐานจากจำนวนเงินของผู้ที่มีรายได้ระดับถัวเฉลี่ยที่สามารถจะจ่ายได้เป็นเกณฑ์ ซึ่งทำให้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (EStG) โดยกำหนดให้บุคคลธรรมดาสามารถหักภาษีสำหรับค่าบำรุงพรรคและเงินบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้ปีละไม่เกิน 1,500 มาร์ค (3,000 มาร์ค สำหรับกรณีของคู่สมรส) แต่ในส่วนของนิติบุคคลนั้นตามกฎหมายฉบับใหม่ไม่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในกรณีที่ได้อำนาจเงินให้แก่พรรคการเมืองแต่อย่างใด<sup>14</sup>

จากรูปแบบ วิธีการและหลักเกณฑ์ที่รัฐได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น มีผลทำให้พรรคการเมืองของเยอรมันมีความเป็นอิสระจากนายทุนมากขึ้นเนื่องจากมีเงินที่ได้รับจากรัฐนำมาเป็นค่าใช้จ่ายภายในพรรคและค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง อันเป็นการส่งเสริมให้พรรคการเมืองมีคุณภาพที่ดีขึ้น และยังทำให้พรรคเล็กๆมีโอกาสแจ้งเกิดในทางการเมืองได้เพราะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในด้านต่างๆในระดับที่ใกล้เคียงกันกับพรรคขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นการสร้างความเสมอภาคทางโอกาสในการการแข่งขันทางการเมือง แต่ก็ยังพบปัญหาในบางประการเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการและหลักเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้ในทางที่จะให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง กล่าวคือ ในการที่รัฐได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นซึ่งในทางปกติแล้วรัฐจะจ่ายให้แก่พรรคใน ส่วนกลาง (สำนักงานใหญ่) ซึ่งพรรคในส่วนกลางจะเป็นผู้ควบคุม ดูแลในการใช้จ่ายเงินจึงอาจจะไม่ให้ความสำคัญแก่สาขาของพรรคอย่างเท่าที่ควร และนอกจากนี้แล้วยังอาจจะทำให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินในการหาเสียงมากขึ้นกว่าเดิมเนื่องจากพรรคการเมืองมีรายได้จากการสนับสนุน 2 ทางด้วยกัน คือ ได้รับการสนับสนุนทั้งจากทางภาครัฐและภาคเอกชน ด้วยเหตุผลที่ว่าในสหพันธ์รัฐเยอรมันไม่ได้กำหนดเพดานค่าใช้จ่ายขั้นสูงในการใช้เงินเพื่อการหาเสียงเลือกตั้งไว้

### 3. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐบาลในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภา โดยใช้วิธีจัดสรรเงินแผ่นดินในการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมือง อันเป็นการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยตรง กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ.1975 ให้ความเห็นชอบข้อเสนอให้รัฐบาลให้เงินสนับสนุนรายปีแก่พรรคการเมืองฝ่าย

<sup>14</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน. หน้า 77.

ค้ำในสภา โดยการที่รัฐบาลได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้ำในสภา เนื่องมาจากต้องการที่จะช่วยให้พรรคการเมืองฝ่ายค้ำสามารถที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพให้ได้ทัดเทียมกับสมาชิกพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาลที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลข่าวสารและการวิจัยจากส่วนราชการต่างๆ เป็นอย่างดี โดยที่พรรคการเมืองฝ่ายค้ำอาจจะใช้เงินที่รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนนี้เพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในสำนักงานวิปหรือในสำนักงานของหัวหน้าฝ่ายค้ำในรัฐสภา

### 3.1 รูปแบบการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐบาลในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษรัฐบาลได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเพียงรูปแบบเดียว คือ การสนับสนุนโดยตรง ซึ่งได้แก่ การที่รัฐบาลได้จัดสรรเงินแผ่นดินเพื่อสนับสนุนแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้ำในสภา เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในสภา และการที่รัฐบาลได้ให้ประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

### 3.2 วิธีการและหลักเกณฑ์การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐบาลในประเทศอังกฤษ

1. รัฐบาลได้ให้เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในสภาแก่พรรคการเมืองฝ่ายค้ำ

พรรคการเมืองฝ่ายค้ำที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนรายปีจากรัฐบาลจะต้องเป็นพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว แต่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 150,000 คะแนน

พรรคการเมืองฝ่ายค้ำที่มีคุณสมบัติครบถ้วนดังกล่าวจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลรายปี เป็นจำนวน 500 ปอนด์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และจะได้รับเพิ่มขึ้นอีก 1 ปอนด์ต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกๆ 200 คะแนน แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตามแต่ละพรรคจะได้รับเงินอุดหนุนรายปีรวมทั้งสิ้นไม่เกินกว่า 150,000 ปอนด์เท่านั้น แต่ว่าจำนวนเงินที่พรรคการเมืองฝ่ายค้ำในสภาได้รับนั้นมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งในปี ค.ศ. 1983 พรรคการเมืองฝ่ายค้ำในสภาได้รับเงินอุดหนุนรายปีเป็นจำนวนเงิน 1,080 ปอนด์ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน

และจะได้รับเพิ่มขึ้นอีก 2.16 ปอนด์ต่อคะแนนเสียงเลือกตั้งทุกๆ 200 คะแนน ซึ่งแต่ละพรรคจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐรายปีรวมกันแล้วไม่เกิน 325,000 ปอนด์<sup>15</sup>

## 2. รัฐบาลได้ให้ประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในประเทศอังกฤษรัฐบาลได้ช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนโดยแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ<sup>16</sup>

### 1) ค่าไปรษณียากร

ตามบทบัญญัติมาตรา 91 ของ Representation Act 1983 ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิส่งสิ่งพิมพ์ที่มีน้ำหนักไม่เกิน 60 กรัมถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้เลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ตนสมัครรับเลือกตั้งโดยที่ไม่ต้องชำระค่าไปรษณียากร โดยที่กระทรวงการคลังจะเป็นผู้จ่ายเงินชดเชยค่าไปรษณียากรให้แก่สำนักงานไปรษณีย์เอง ซึ่งในการเลือกตั้งในแต่ละครั้งที่ผ่านมากกระทรวงการคลังจะต้องจ่ายเงินชดเชยค่าไปรษณียากรให้แก่สำนักงานไปรษณีย์เป็นจำนวนเงินไม่น้อยต่อการเลือกตั้งหนึ่งครั้ง

### 2) ค่าห้องประชุม

ตามบทบัญญัติมาตรา 25 ของ Representation Act 1983 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีสิทธิที่จะจัดชุมนุมสาธารณะเพื่อปราศรัยหาเสียงในโรงเรียนและในสถานที่ประชุมต่างๆ ของรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้งหรือในท้องที่ใกล้เคียงโดยที่ไม่ต้องเสียค่าเช่าสถานที่ แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องจ่ายค่าทำความสะอาด ค่าแสงสว่าง ค่าทำความสะอาด และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการชุมนุมและการปรับปรุงสถานที่ให้คืนสู่สภาพเดิม

### 3) ค่าเวลากระจายเสียงทางวิทยุกระจายเสียง

<sup>15</sup> วิชาญ วรวิญญู และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

<sup>16</sup> วิชาญ วรวิญญู และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 86 - 87.

ในระหว่างเวลาตั้งแต่ที่มีประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง สถานีวิทยุกระจายเสียง BBC และ IBA จะจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ ที่ได้ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการซึ่งจะประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองและผู้บริหารของสถานี เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการเฉลี่ยเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองในแต่ละพรรค ซึ่งเวลาในการออกอากาศที่สถานีวิทยุกระจายเสียงของทั้ง 2 สถานีนี้ที่ได้จัดสรรให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ นี้เป็นการจัดสรรแบบให้เปล่า และรัฐบาลก็มีได้จ่ายค่าเช่าเวลาออกอากาศให้แก่สถานีวิทยุเพื่อเป็นการชดเชยแต่อย่างใด

#### 4. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่น บรรดาผู้นำทางการเมืองของพรรคการเมืองในญี่ปุ่นต่างก็ให้ความสำคัญกับบทบาทในการรณรงค์เพื่อหาเงินสนับสนุนให้กับกลุ่มการเมืองของตน ทั้งนี้เพื่อสร้างความนิยมในเขตที่จะสมัครรับเลือกตั้ง โดยการให้ความช่วยเหลือบุคคลในเขตเลือกตั้งนั้น ตั้งแต่เนิ่นๆ ดังนั้น ในการปฏิรูปการเมืองในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลภายใต้การนำของนายโองากาฮานายกรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปฏิรูปการเมือง ภายใต้แนวคิดปฏิรูป 3 ประการ คือ<sup>17</sup>

1.เปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง จากเขตเลือกตั้งขนาดกลางที่มีผู้แทนราษฎรเขตละ 3-5 คน ไปสู่เขตเลือกตั้งขนาดเล็กที่มีผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว ผสมผสานกับการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรระบบสัดส่วนตามคะแนนเสียงของแต่ละพรรคได้รับ

2.ห้ามบริษัทธุรกิจบริจาคเงินให้แก่นักการเมืองรายบุคคล หรือให้แก่องค์กรหาเงินส่วนตัวของนักการเมือง

3.ให้รัฐกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดกับเงินทุนทางการเมือง จัดเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง เพื่อหลีกเลี่ยงการแสวงหาเงินในทางที่มีชอบของนักการเมือง

<sup>17</sup> ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. “การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540, หน้า 116.



ซึ่งเพื่อให้บรรลุแนวคิดทั้ง 3 ประการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นควรต้องแก้ไขกฎหมายเก่า 2 ฉบับ และร่างกฎหมายใหม่ 2 ฉบับ ได้แก่<sup>18</sup>

1. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงพระราชบัญญัติการเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ (Bill to Amend the Public Offices Election Law ) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 500 คน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทที่ 1 ให้มีจำนวน 274 คน มาจากเขตเลือกตั้งแบบเขตเล็กมีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว ประเภทที่ 2 ให้มีจำนวน 266 คน มาจากสัดส่วนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ โดยแต่ละพรรคจะขึ้นบัญชีรายชื่อเอาไว้

2. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการปรับเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bill to Establish the Lower House Election Redistricting Council ) ให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ปรับเขตเลือกตั้งใหม่ จากเดิมที่ส่วนใหญ่แล้วเป็นเขตขนาดกลางมีผู้แทนราษฎรได้ 3-5 คน มาเป็นขนาดเล็กมีผู้แทนราษฎรได้เพียงคนเดียว รวม 274 เขต คณะกรรมการชุดนี้อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

3. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการบริจาคทางการเมือง (Bill to Amend the Political Contribution Control Act ) กำหนดห้ามบริษัทธุรกิจและสมาคมธุรกิจหรือองค์กรต่างๆ บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองรายบุคคล แต่อนุโลมให้บริจาคแก่พรรคการเมืองได้ และจะต้องมีการรายงานการบริจาคเงินที่มีจำนวนเกินกว่า 500,000 เยน

4. ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ ( Bill for the Public Funding for Political Parties ) กำหนดจำนวนเงินสนับสนุนรายปีแก่พรรคการเมือง เป็นเงินทั้งสิ้น 30.9 พันล้านบาท โดยพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับเงินสนับสนุน คือ พรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาไม่น้อยกว่า 5 คน หรือได้คะแนนเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดไม่น้อยกว่าร้อยละ 3

<sup>18</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงษ์. **ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538, หน้า 7-8.

ซึ่งร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ ได้ผ่านการพิจารณาของสภาสูงและประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 1994

#### 4.1 การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น

การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในประเทศญี่ปุ่น แบ่งออกเป็นการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยเอกชน และการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>19</sup>

##### 1. การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยเอกชน

การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยเอกชน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ฉบับ คือ The Political Funds Control Law และ The Political Offices Election Law

กฎหมายฉบับแรก มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาความยุติธรรมของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยการควบคุมเงินทุนของพรรคการเมือง ขององค์กรทางการเมือง ( Political Organization ) และของนักการเมือง กล่าวคือ ต้องมีการรายงานการจัดตั้งพรรคการเมืองหรือองค์กรทางการเมือง โดยจะต้องรายงานถึงรายรับ รายจ่าย ของพรรคการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง และรายงานดังกล่าวจะต้องประกาศออกสู่สาธารณะ

กฎหมายฉบับที่สอง มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งอันเนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องเงินทุน ทั้งนี้เพื่อความบริสุทธิ์ยุติธรรมของการเลือกตั้ง กฎหมายจึงได้จำกัดวงเงินสูงสุดที่สามารถใช้จ่ายได้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และห้ามผู้สมัครรับเลือกตั้งใช้วงเงินเกินกว่าวงเงินดังกล่าว ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้บุคคลทุกคนและองค์กรทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจะต้องรายงานรายรับ รายจ่าย ที่เกิดขึ้นในการหาเสียงเลือกตั้ง

<sup>19</sup> อุดม รัฐอมฤต. การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, หน้า 54-56.

## 1.1 การรายงานการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง

เมื่อใดที่มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง หรือมีองค์กรใดๆ ได้แปรสภาพมาเป็นองค์กรทางการเมือง องค์กรดังกล่าวจะต้องรายงานการจัดตั้งหรือการแปรสภาพนั้นต่อคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง ( Election Management Committee ) หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน ( Minister of Home Affairs ) หากฝ่าฝืนองค์กรทางการเมืองดังกล่าวจะไม่สามารถรับเงินบริจาค หรือใช้จ่ายเงินเพื่อกิจกรรมทางการเมืองรวมถึงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ภายในองค์กรก็ต้องรายงานให้คณะกรรมการดังกล่าวทราบเช่นกัน หรือเมื่อองค์กรทางการเมืองยุบหรือเลิกไป หรือแปรสภาพเป็นองค์กรที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองอีกต่อไป ก็ต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวพร้อมด้วยรายรับและรายจ่ายของเงินทุนทางการเมืองขององค์กรด้วย

## 1.2 การเปิดเผยเงินทุนทางการเมือง

### 1.การรายงานรายรับและรายจ่ายของเงินทุนทางการเมือง

องค์กรทางการเมืองรวมถึงพรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายงานรายรับและรายจ่ายประจำปีของเงินทุนทางการเมือง ยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในหรือคณะกรรมการจัดการเลือกตั้ง โดยที่ในรายงานประจำปีดังกล่าว ต้องแสดงให้เห็นถึงเงินทุนที่ได้รับจากบุคคลและรายรับที่มีการลงรายงานไว้ เช่น ค่าใช้จ่ายของพรรค เงินบริจาค ค่าธรรมเนียมสมาชิก และในกรณีที่องค์กรทางการเมืองใดได้รับเงินบริจาคจากแหล่งใดแหล่งหนึ่งภายในปีงบประมาณเป็นจำนวนเงินเกินกว่าจำนวนเงินขั้นสูงสุดที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือ 50,000 เยน องค์กรนั้นจะต้องเปิดเผยที่มาของเงินบริจาดดังกล่าวในรายงานประจำปีนั้นด้วย นอกจากนี้ รายงานฉบับดังกล่าวจะต้องเปิดเผยถึงรายจ่ายที่ได้ใช้จ่ายจากเงินทุนทางการเมือง เช่น รายจ่ายจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง รายจ่ายจากการดำเนินกิจกรรมขององค์กร และจะต้องเปิดเผยรายการการใช้จ่ายที่มีจำนวนเกินกว่า 50,000 เยน

## 2. การตีพิมพ์รายงานรายรับและรายจ่ายของเงินทุนทางการเมือง

รายงานรายรับและรายจ่ายของเงินทุนทางการเมืองดังกล่าว จะต้องตีพิมพ์ลงในเอกสารราชการของรัฐบาลกลาง เมื่อได้มีการตีพิมพ์ลงในเอกสารดังกล่าวแล้ว รายงานฉบับดังกล่าวถือเป็นเอกสารที่สามารถตรวจสอบได้เมื่อมีการร้องขอเป็นเวลา 3 ปี

### 1.2 ข้อจำกัดในการบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง

The Political Funds Control Law ได้ให้คำนิยาม คำว่า “การบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง” (Political Donation) ว่าหมายถึง เงินที่ได้บริจาคให้แก่องค์กรทางการเมือง เงินที่ได้บริจาคให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเงินที่ได้บริจาคให้แก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการ เมื่อเงินที่ได้บริจาคมานั้นได้บริจาคให้เพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายของพรรค หรือค่าธรรมเนียมสมาชิก ซึ่งจ่ายโดยองค์กรธุรกิจ ถือว่าเป็นการบริจาคเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองด้วย อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ ยังได้กำหนดข้อจำกัดในการบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองไว้ 5 ประการ คือ

#### 1. ข้อจำกัดในเชิงปริมาณ

กฎหมายได้บัญญัติถึงข้อจำกัดในเชิงปริมาณไว้ 2 ประการ คือ

1.1 การบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยบุคคลหรือองค์กรธุรกิจในแต่ละปี จะต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดไว้ (จำนวนเงินขั้นสูงสุดที่จะบริจาคให้พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนทางการเมือง องค์กรบริหารจัดการเงินทุน ผู้สมัครรับเลือกตั้ง บุคคลผู้กำลังจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการ คือ 20 ล้านดอลลาร์ต่อปีในกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นผู้บริจาค หรือ 100 ล้านดอลลาร์ต่อปีในกรณีที่องค์กรธุรกิจ สหภาพแรงงาน และองค์กรอื่นเป็นผู้บริจาค )

1.2 ห้ามมิให้บุคคลหรือองค์กรธุรกิจ บริจาคเงินในแต่ละครั้งเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ 1.5 ล้านดอลลาร์

## 2. ข้อจำกัดในเชิงคุณภาพ

เนื่องจากการบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง บางครั้งกระทำขึ้นในขณะที่ผู้บริจาคดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสงสัยเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางในกิจกรรมทางการเมืองได้ กฎหมายจึงจำเป็นต้องห้ามมิให้มีการรับเงินบริจาคในกรณีต่อไปนี้

2.1 การบริจาคเงินโดยองค์กรธุรกิจที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น

2.2 การบริจาคเงินโดยองค์กรธุรกิจแก่บุคคลหรือองค์กรที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น

2.3 การบริจาคเงินโดยองค์กรธุรกิจที่อยู่ในสภาวะขาดทุน

2.4 การบริจาคเงินโดยคนต่างชาติหรือบริษัทต่างชาติ

2.5 การบริจาคเงินโดยอ้างชื่อผู้อื่นหรือไม่ปรากฏชื่อผู้บริจาค

## 3. ข้อจำกัดในการบริจาคเงินโดยองค์กรธุรกิจ สหภาพแรงงาน และองค์กรอื่น

กฎหมายห้ามมิให้องค์กรธุรกิจ สหภาพแรงงาน และองค์กรอื่นใดบริจาคเงินแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางการเมือง การบริจาคเงินสามารถทำได้โดยบริจาคแก่พรรคการเมือง องค์กรเงินทุนทางการเมือง (Political Funds Organization) <sup>20</sup> หรือองค์กรบริหารจัดการเงินทุน (Funds Management Organization) <sup>21</sup>

## 4. ข้อจำกัดในการบริจาคเงินเพื่อกิจกรรมทางการเมืองของนักการเมือง

กฎหมายห้ามมิให้บริจาคเงินด้วยเงินสดเพื่อกิจกรรมทางการเมืองของนักการเมือง เว้นแต่เป็นการบริจาคเพื่อการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

<sup>20</sup> องค์กรเงินทุนทางการเมือง คือ องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคและอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน

<sup>21</sup> องค์กรบริหารจัดการเงินทุน คือ องค์กรทางการเมืองที่มีหน้าที่จัดการเงินทุนทางการเมืองสำหรับนักการเมืองแต่ละคน

5.หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระตุ้นให้ประชาชนบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง

เนื่องจากการบริจาคเงินเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองควรเป็นไปด้วยความสมัครใจ กฎหมายจึงห้ามข่มขู่หรือล่อลวงเพื่อให้มีการบริจาดเงินดังกล่าว

## 2.การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศญี่ปุ่นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของพรรคต่างๆ และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ากิจกรรมต่างๆเหล่านั้นดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย<sup>22</sup>

### 2.1 พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ

ในประเทศญี่ปุ่น พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ จะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้ คือ<sup>23</sup>

1.พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทน ( House of Representatives ) หรือสภาที่ปรึกษา ( House of Councillors ) อย่างน้อย 5 คน

2.พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทน ( House of Representatives ) หรือสภาที่ปรึกษา ( House of Councillors ) และได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติอย่างน้อยร้อยละ 2 ในการเลือกตั้งทั่วไป ( General Election ) ครั้งสุดท้าย หรือในการเลือกตั้งอื่น ( Ordinary Elections ) 2 ครั้งสุดท้าย

โดยพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดข้างต้น ถ้าประสงค์จะรับเงินสนับสนุน จะต้องร้องขอโดยทำเป็นรายงานยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ 1 มกราคม ของทุกปี

<sup>22</sup> อุดม รัฐอมฤต. เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>23</sup> อุดม รัฐอมฤต. เรื่องเดียวกัน, หน้า 58-59.

ในกรณีที่มีการจัดการเลือกตั้งขึ้น พรรคการเมืองที่ประสงค์จะรับเงินสนับสนุนจะต้องร้องขอโดยทำเป็นรายงานภายใน 15 วัน นับจากวันถัดจากวันที่มีการเลือกตั้ง หรือวันแรกของการดำรงตำแหน่งสมาชิกในสภาไดเอ็ท แล้วแต่ว่าวันใดมาถึงทีหลัง

## 2.2 หลักเกณฑ์การคำนวณเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

จำนวนเงินสนับสนุนที่จะให้แก่พรรคการเมืองจะคำนวณจากจำนวนประชากรทั้งหมดในประเทศ แล้วคูณด้วย 250 เยน เช่น ในปี ค.ศ.1955 ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรทั้งหมด 123,611,167 คน ดังนั้นในปี ค.ศ. 1955 จำนวนเงินสนับสนุนพรรคการเมืองจึงมีจำนวนทั้งหมด 30,903 ล้านบาท ส่วนจำนวนเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ เป็นไปตามตาราง ดังนี้

การคำนวณเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ<sup>24</sup>

หลักเกณฑ์	การคำนวณเงินอุดหนุนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ	
จำนวนสมาชิกสภาไดเอ็ท (กึ่งหนึ่งของจำนวนเงินอุดหนุนพรรคการเมืองทั้งหมด)	$\frac{(\text{จำนวนสมาชิกสภาไดเอ็ท}) \times (\text{จำนวนสมาชิกสภาไดเอ็ทที่สังกัดพรรคการเมือง})}{(\text{จำนวนสมาชิกสภาไดเอ็ททั้งหมดที่สังกัดพรรคการเมือง})}$	(1)

<sup>24</sup> Jichi Sogo Center. Election System in Japan, Rev.ed., Tokyo : The Center, 1996, p.107.

จำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ (กึ่งหนึ่งของจำนวนเงินอุดหนุนพรรคการเมืองทั้งหมด)	การเลือกตั้งทั่วไปครั้งสุดท้าย ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทน	การเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งขนาดเล็กมีผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว	(จำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ) $\times$ 1/4 $\times$ (ร้อยละของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ)	ก
		การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรระบบสัดส่วนตามคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ	(จำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ) $\times$ 1/4 $\times$ (ร้อยละของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ)	ข
	การเลือกตั้งอื่น 2 ครั้งสุดท้าย ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาที่ปรึกษา	การเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งขนาดเล็กมีผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว	(จำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ) $\times$ 1/4 $\times$ (ร้อยละของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้ง 2 ครั้งสุดท้าย)	ค
		การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรระบบสัดส่วนตามคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับ	(จำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ) $\times$ 1/4 $\times$ (ร้อยละของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้ง 2 ครั้งสุดท้าย)	ง
จำนวนเงินที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ			ผลรวมทั้งหมดโดยวิธีการตาม ง.	(2)
จำนวนเงินที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับ			(1) + (2)	



ร้อยละของคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ = จำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับ /  
จำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดที่ได้รับ

ทั้งนี้ เมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองจะต้องรายงานค่าใช้จ่ายที่ได้ใช้จ่ายจากเงินสนับสนุนที่ได้รับ โดยกำหนดให้บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีของแต่ละพรรคการเมือง มีหน้าที่จะต้องยื่นรายงานค่าใช้จ่ายของพรรคที่ได้ใช้ไปภายในวันที่ 31 ธันวาคม ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในภายในกำหนดเวลา 3 เดือน นับจากวันที่ 31 ธันวาคม แต่ถ้าหากมีการเลือกตั้งภายในเวลา 3 เดือน กฎหมายให้ยืดระยะเวลาออกไปเป็น 4 เดือน

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในได้รับรายงานค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองแล้ว จะต้องประกาศให้สาธารณชนได้ทราบถึงเอกสารดังกล่าว และจะต้องเก็บรายงานค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองดังกล่าวไว้เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้มีการตีพิมพ์รายงานค่าใช้จ่ายดังกล่าวลงในเอกสารราชการ ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะต้องสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชน ณ กระทรวงกิจการภายในเป็นเวลา 5 ปี

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศที่ยึดระบบเสรีนิยมอย่างเต็มที่ เช่น ในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา บัณฑิตบุคคลถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบการเมือง จากแนวความคิดดังกล่าว หน้าที่ของรัฐคือการเปิดกลไกทางการเมืองให้มีความเป็นอิสระ โดยที่รัฐจะต้องไม่เข้าไปก้าวก่าย แต่จะเป็นหลักประกันในด้านการเคารพสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การรวมกันของปัจเจกบุคคลในลักษณะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง จึงเป็นกระบวนการตามธรรมชาติอันเป็นแรงผลักดันจากความต้องการของปัจเจกบุคคล การที่รัฐไม่เข้าไปก้าวก่ายหรือสนับสนุนการรวมตัวกันในลักษณะดังกล่าว การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองจึงเน้นในเรื่องของเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองในระยะหลังเกิดการแข่งขันและแรงจูงใจในทางการเมืองที่ทวีความเข้มข้นมากขึ้น ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มขึ้น การพึ่งพาแต่เพียงเงินสนับสนุนจากเอกชนเพียงด้านเดียวนั้นไม่เพียงพอ รัฐจึงเห็นความจำเป็นในการที่จะเข้าไปช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อแบ่งเบาภาระ แต่ก็เป็นการให้เงินสนับสนุนแก่ตัวบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้ง มิใช่ให้กับพรรคการเมือง<sup>25</sup>

<sup>25</sup> อุดม รัฐอมฤต. เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ส่วนในประเทศเยอรมัน เน้นถึงความสำคัญของการรวมกลุ่มไม่ว่าจะเป็นลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง โดยถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการเมือง บทบาทของรัฐจึงเป็นไปในทางส่งเสริมการรวมกลุ่มและการให้การสนับสนุนต่อกลุ่มหรือพรรคการเมือง มากกว่าการเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคล การสนับสนุนพรรคการเมืองจึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองพึงพาการสนับสนุนจากเอกชนด้วย เพราะรัฐตระหนักว่าไม่สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองได้ทั้งหมด

แต่โดยทั่วไปแล้ว รูปแบบในการที่รัฐได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่เพียง 2 รูปแบบ คือ การสนับสนุนทางอ้อมและการสนับสนุนโดยตรง

รูปแบบที่ 1. การสนับสนุนทางอ้อม ได้แก่ การที่รัฐส่งเสริมให้บุคคลและเอกชนบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองและให้นำเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้นมาคำนวณเพื่อหักลดหย่อนในยอดของเงินรายได้ที่จะพึงประเมินเพื่อเสียภาษีเงินได้ประจำปี

รูปแบบที่ 2. การสนับสนุนโดยตรง ได้แก่ การที่รัฐได้จัดสรรเงินจากงบประมาณประจำปี หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมือง

ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง ระบบการเลือกตั้ง และเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

## บทที่ 4

### การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

พรรคการเมืองของไทยตั้งแต่ในอดีตต่างก็ประสบปัญหาในด้านการเงินของพรรค เนื่องจากในการแข่งขันทางการเมืองพรรคการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การดำเนินกิจกรรมทางด้านอื่นๆ รวมทั้งต้องใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานภายในพรรคของตน อีกทั้งเนื่องจากภาพพจน์ของนักการเมืองไทยเท่าที่ผ่านมามีไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชนเนื่องจากประชาชนโดยส่วนมากเข้าใจและมองว่านักการเมืองที่ต้องการเข้ามาทำงานทางการเมืองก็เพียงเพื่อต้องการที่จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ และยังมีเชื่ออีกว่านักการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยส่วนมากแล้วล้วนแต่ใช้วิธีการซื้อเสียง ทำให้คนดีที่มีความรู้ ความสามารถ แต่ขาดปัจจัยทางการเงินสนับสนุนที่เพียงพอ ไม่มีโอกาสที่จะได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และยังทำให้พรรคการเมืองที่ไม่มีเงินสนับสนุนที่เพียงพอต้องหันไปพึ่งพากลุ่มนายทุน หรือนักธุรกิจหรือแม่ไก่ยิบหรือเลิกพรรคไปในที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงได้มีแนวความคิดในการที่จะให้รัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยการจัดสรรให้มีเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองจากงบประมาณแผ่นดิน

#### 1. แนวความคิดและความเป็นมาในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

แนวความคิดในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทย ได้มีการก่อตัวและพัฒนาแนวคิดและได้มีการเคลื่อนไหวให้เป็นไปตามแนวคิดอย่างเป็นรูปธรรมเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง โดยวิธีการซึ่งได้กำหนดให้มีการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งจะพิจารณาโดยลำดับ ดังนี้<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> อุทัย ทวีโชค. “การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมือง : ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 111-112.

1. ในช่วงของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ.2515 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคสหประชาธิปไตย ซึ่งเป็นพรรครัฐบาลในขณะนั้นได้ร่วมกันยื่นหนังสือต่อ พลเอกถนอม กิตติขจร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเพื่อขอของบประมาณจำนวน 385 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินที่ถูกตัดออกมาจากงบประมาณประจำปี เพื่อนำไปให้แก่บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคสหประชาธิปไตยคนละ 2 ล้านบาท เพื่อที่จะนำไปพัฒนาจังหวัดของตน แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้ถูกบรรดาสื่อมวลชนโจมตีอย่างหนักโดยเกรงว่าจะก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชัน และเป็นผลนำไปสู่การปฏิวัติตนเองของพลเอกถนอม กิตติขจร จึงทำให้ข้อเสนอดังกล่าวเป็นอันต้องยุติไป

2. ในช่วงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีผู้เสนอขอแปรญัตติในมาตรา 21 ของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะกำหนดให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่พรรคการเมืองโดยการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง แต่ปรากฏว่าสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นชอบด้วย จึงทำให้คำแปรญัตติดังกล่าวนั้นตกไป

3. ในช่วงการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นจำนวนถึง 12 ฉบับ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ในการเสริมสร้างสถาบันพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบัญญัติหลักการในการที่รัฐให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นหลักการใหม่ที่ยังไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ทั้งนี้ในการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2521 ได้มีการแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญโดยได้ขอเพิ่มเติมหลักการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในมาตรา 33 วรรคท้าย ความว่า “รัฐอาจให้เงินสนับสนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” การที่ผู้ร่างใช้ถ้อยคำว่า “อาจ” ไว้ในรัฐธรรมนูญก็โดยมีเหตุผลดังนี้

ประการแรก การที่บัญญัติในลักษณะเช่นนี้ ถ้ารัฐบาลเห็นว่ายังไม่ถึงเวลาที่จะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายมารองรับและไม่เป็นการผูกพันที่จะต้องให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

ประการที่สอง หากไม่มีการบัญญัตินำร่องไว้ในรัฐธรรมนูญหากในภายหลังจะต้องมีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองแล้วย่อมไม่อาจที่จะกระทำได้ แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติ

หรือกฎหมายอื่นใด กำหนดให้รัฐให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการที่จะต้องนำเอาเงินงบประมาณมาจ่าย แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายดังกล่าวได้ถูกแปรญัตติโดยมีข้อความดังนี้ “ พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน อาจขอรับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

การแปรญัตติในลักษณะดังกล่าวก็มีเหตุผลเนื่องจากพรรคการเมืองที่ควรได้รับการสนับสนุนควรจะเป็นพรรคการเมืองที่ใหญ่พอสมควร และเป็นการขจัดพรรคเล็กพรรคน้อย แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติในมาตรา 33 วรรคท้ายดังกล่าวได้ตกไปในวาระที่ 2 เนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่เห็นชอบด้วยที่จะเอาเงินงบประมาณแผ่นดินมาจ่ายให้แก่บรรดาพรรคการเมือง

4. ต่อมาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 โดยที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมือง เพื่อควบคุมและส่งเสริมระบบพรรคการเมือง ในการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมาธิการได้ขอให้เพิ่มเติมมาตรา 35 ทวิ ความว่า “พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคน อาจขอรับความสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” อีกทั้งได้ขอแปรญัตติเพิ่มเติมในมาตรา 37 ทวิ ความว่า “ให้พรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นมีราษฎรเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราว ซึ่งจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าสามคน หรือพรรคการเมืองซึ่งมีผู้เลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ในการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราวเป็นจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละห้า ของจำนวนผู้เลือกตั้งที่มาใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนทั้งหมด ได้รับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งจากรัฐ

ในการจ่ายค่าชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งที่ขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นต้องเสียไปในการเลือกตั้งแต่ละคราว ทั้งนี้ ตามจำนวนและวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

เงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองนำไปใช้ในกิจการอันเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของพรรค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” แต่อย่างไรก็ตาม คำขอเสนอแปรรูปติดตั้งกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ จึงทำให้คำขอเสนอแปรรูปติดตั้งกล่าวต้องตกไป

นอกจากคำขอแปรรูปติดตั้งในมาตรา 35 ทวิแล้ว ยังมีคำขอแปรรูปเพิ่มเติมข้อความของมาตรา 22 วรรคสอง อีกมาตราหนึ่งด้วยว่า “รัฐจะต้องจ่ายเงินสนับสนุนพรรคการเมืองเดือนละหนึ่งแสนบาท และจ่ายค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งคืนให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนด” แต่คำขอแปรรูปติดตั้งกล่าวไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการ<sup>2</sup>

5. ในช่วงปี พ.ศ.2533 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดพรรคกิจสังคมได้เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.2524 โดยขอให้รัฐบาลจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อให้เป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองจำนวน 350,000 บาท ต่อจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ซึ่งในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สนับสนุนให้รัฐบาลให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยมีเหตุผลว่า “ในประเทศที่พัฒนาแล้วล้วนแต่มีการให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง เช่น ในประเทศเยอรมันหรือในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งได้มีการคิดเงินอุดหนุนให้ตามจำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับ ดังนั้นในปัจจุบันขณะที่พรรคการเมืองในประเทศไทยได้รับเงินบริจาคจากพ่อค้า นักธุรกิจหรือกลุ่มนายทุน ซึ่งมองกันว่าจะใช้พรรคการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาในพรรคการเมือง ดังนั้นจึงต้องหางบประมาณเพื่อช่วยให้พรรคการเมืองเข้มแข็งยิ่งขึ้น<sup>3</sup>

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2524 ได้เน้นที่ความต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมือง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 45 ความว่า “ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวน 350,000 บาท ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน เมื่อได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป แล้วพรรคการเมืองมีสิทธิขอรับเงินสนับสนุน

<sup>2</sup> บรรหาร ศิลปอาชา. “การพัฒนาพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรคการเมือง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538, หน้า 90.

<sup>3</sup> เติลมิเรอร์. 5 กรกฎาคม 2533, หน้า 4.

ล่วงหน้าเป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินสนับสนุนที่พึงได้รับ โดยคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองมีอยู่ในขณะนั้น

ส่วนภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับล่วงหน้าให้นำไปหักกลบลบหนี้กันกับเงินสนับสนุนที่จะพึงได้รับ โดยคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง และถ้าหากเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับล่วงหน้ามีจำนวนที่มากกว่าจำนวนที่พึงได้รับ เมื่อคำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้ง ให้พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินสนับสนุนส่วนที่ได้รับเกินไปในนั้นให้แก่กระทรวงการคลังทั้งหมดภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งทุกเขตทั่วประเทศ และในกรณีพรรคการเมืองใดได้รับเงินสนับสนุนล่วงหน้าไปแล้ว หากไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไป ให้พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับล่วงหน้าทั้งหมดให้แก่กระทรวงการคลังภายใน 30 วัน นับแต่วันหมดเขตการสมัครรับเลือกตั้ง”

แต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังไม่ทันที่จะเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ก็ได้มีการเข้ายึดอำนาจโดยการปฏิวัติโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ในวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534<sup>4</sup>

6. การพิจารณาให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งปรากฏอยู่ในเอกสารเรื่อง “พรรคการเมืองควรได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลหรือไม่” ว่า ปัญหาทางด้านการเงินของพรรคการเมืองส่วนใหญ่แล้วทุกพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมามักจะประสบปัญหาเงินทุนของพรรคไม่มี ดังนั้น หากพรรคการเมืองใดมีนายทุนหรือมีผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินในการดำเนินงานของพรรคแล้ว พรรคการเมืองนั้นก็สามารที่จะดำเนินกิจกรรมได้อย่างต่อเนื่อง ถ้าเป็นพรรคการเมืองเล็กๆหรือเป็นพรรคการเมืองที่ไม่มีชื่อเสียง พรรคการเมืองนั้นก็จะต้องหยุดการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปอย่างสิ้นเชิง ดังจะเห็นได้จากในช่วงของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปที่ผ่านมาในปี พ.ศ. 2529 และ พ.ศ. 2531 มีพรรคการเมืองหลายพรรคที่ต้องถูกยุบเลิกไปเนื่องมาจากไม่สามารถจัดส่งสมาชิกของพรรคตนลงสมัครรับเลือกตั้งได้ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สาเหตุของการที่ไม่สามารถจัดส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งได้นั้นก็เนื่องมาจากพรรคการเมืองนั้นขาดเงินทุนหรือขาดผู้ที่จะให้การสนับสนุน เพราะเมื่อประชาชนไม่เห็นความสำคัญของพรรคการเมืองแล้วก็เป็นการยากที่พรรคการเมืองจะดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่ง

<sup>4</sup> อุทัย ทวีโชค. เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

ถ้าจะพิจารณาว่าสมาชิกของพรรคการเมืองในปัจจุบันส่วนใหญ่แล้วได้เข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคโดยสมัครใจหรือไม่ อาจตอบได้ว่า มีเป็นส่วนน้อยที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองหรือสมัครเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ แต่อาจจะมาจากการขอร้องให้สมัครเป็นสมาชิก

เมื่อได้นำข้อบังคับของพรรคการเมืองทุกพรรคมาพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองเกือบทุกพรรคจะกำหนดเกี่ยวกับเงินค่าบำรุงที่สมาชิกพรรคจะต้องเสียให้แก่พรรคการเมืองเป็นรายปี พรรคการเมืองได้มีการเก็บหรือมีสมาชิกเต็มใจให้เงินบำรุงพรรคตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับพรรคหรือไม่ ปรากฏว่าพรรคการเมืองหลายพรรคไม่เคยเรียกเก็บเงินดังกล่าวนี้จากสมาชิกพรรคเลย ดังนั้นถึงแม้ว่าเงินค่าบำรุงพรรคที่เก็บจากสมาชิกจะเป็นจำนวนน้อยก็ตาม แต่ถ้าสมาชิกมีการจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่พรรคอย่างจริงจังก็จะทำให้มองเห็นได้ว่าประชาชนมีความศรัทธาในระบบของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

นอกจากนี้แล้ว แม้แต่กรมการปกครองก็เคยวิจัยในเรื่อง “การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง” โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการพิจารณางบดุลของพรรคการเมืองและรายรับ รายจ่ายของพรรคการเมืองต่างๆ ที่พรรคได้ยื่นไว้ต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พบว่า พรรคการเมืองจะมีการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในช่วงที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2531 จะอยู่ในช่วงตั้งแต่ 500,000 - 10,000,000 บาท ซึ่งเป็นทั้งเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ภายในพรรค ค่าเครื่องเขียนอุปกรณ์ต่างๆ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าประชาสัมพันธ์และการช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่จะให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ได้เคยมีการกำหนดหลักการและรูปแบบโดยกรมการปกครองเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2523 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง เมื่อวันที่ 20 มีนาคม พ.ศ. 2523 โดยในการกำหนดรูปแบบดังกล่าวนี้ กรมการปกครองได้ศึกษาหลักการจากต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมันนี โดยได้มีการเสนอความเห็นไว้ว่า ถ้าจะมีบทบัญญัติในเรื่องเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองแล้ว ควรดำเนินการดังนี้

(1) วิธีการกำหนดเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เนื่องจากขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ..... ที่รัฐบาลชุดก่อนเสนอ



ไปนั้น รัฐสภาได้รับหลักการในวาระที่ 1 เรียบร้อยแล้ว จึงมีปัญหาว่าจะทำการแก้ไขเพิ่มเติมในการพิจารณาของคณะกรรมการหรือไม่ อย่างไรก็ดีเนื่องจากเรื่องนี้เป็นหลักการที่สำคัญ จึงเห็นสมควรเสนอเป็นร่างกฎหมายเพื่อการนี้เป็นเอกเทศอีกฉบับหนึ่ง

## (2) วิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

### 2.1 แหล่งที่มาของเงินทุน

กรณีของประเทศไทย ถ้าจะให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองโดยอาศัยเงินจากภาษีอากรของประชาชน เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา น่าจะเกิดปัญหาในเรื่องงบประมาณแผ่นดิน เพราะประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินภาษีอากรไปทำนุบำรุงบ้านเมืองทางด้านอื่นๆ ที่จำเป็นมากกว่า ฉะนั้นวิธีการอื่นที่น่าจะเหมาะสม คือ การนำเอาเงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งมาเป็นเงินกองทุนให้แก่พรรคการเมือง

### 2.2 วิธีการให้เงินสนับสนุน

กรณีของประเทศไทยควรจ่ายให้เป็นเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้งโดยถือเกณฑ์ที่นั่งของผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งมาเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเป็นเงินสนับสนุน

อย่างไรก็ดี แนวความคิดของกรมการปกครองที่ได้เสนอในปี พ.ศ. 2523 เป็นอันต้องยกเลิกไป เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้ตัดหลักการให้เงินสนับสนุนจากร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมืองออกไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดสัมมนาเรื่อง “รัฐควรให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองหรือไม่” ปรากฏว่า กรมการปกครองได้เสนอแนวความคิดดังกล่าวในเอกสารประกอบการสัมมนาอีกครั้ง อันเป็นข้อมูลที่ถือว่ากรมการปกครองมีแนวความคิดในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยการยึดจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นเกณฑ์<sup>5</sup>

7. ในช่วงที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ได้เข้ายึดอำนาจเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งได้มีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติ

<sup>5</sup> อุทัย ทวีโชค. เรื่องเดียวกัน, หน้า 116-117.

แห่งชาติและได้แต่งตั้งคณะกรรมการโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่เกิน 20 คนเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งก็ได้เพิ่มหลักการในการที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองไว้ในมาตรา 4 วรรคสาม ความว่า “รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายแก่พรรคการเมืองได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ในการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ 3 ก็ได้มีการตัดหลักการดังกล่าวออกไป

8. ในยุครัฐบาลของนายชวน หลีกภัย รัฐบาลภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย ได้ทำการแถลงนโยบายเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2535 โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้เสนอแนวความคิดที่จะปรับปรุงกฎหมายพรรคการเมืองให้สามารถได้รับการสนับสนุนจากรัฐและเอกชนได้ และได้เสนอแนวความคิดในการที่จะนำเอา “มาตรการทางภาษี” (ภาษีประชาธิปไตย) เพื่อนำมาเป็นเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมือง กล่าวคือ ในกรณีของบุคคลธรรมดาอันถ้ามีความประสงค์ที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองใดก็ให้กาเครื่องหมายในแบบฟอร์มการเสียภาษีเงินได้ โดยสามารถที่จะบริจาคให้แก่พรรคการเมืองได้คนละ 100 บาท ส่วนในกรณีของนิติบุคคลนั้นก็สามารถที่จะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้เช่นเดียวกัน และยังสามารที่จะนำเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้นนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อลดหย่อนการชำระภาษีได้

ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2537 กระทรวงการคลังได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขปรับปรุงอยู่ 2 ประเด็น คือ<sup>6</sup>

ก. ให้ผู้มีหน้าที่ยื่นเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีสิทธิยื่นแสดงความจำนงเพื่อให้อธิบดีกรมสรรพากรนำภาษีที่จะต้องเสียในแต่ละปีไปจ่ายให้แก่พรรคการเมืองที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามพระราชบัญญัติพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวได้เท่ากับจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียไม่เกิน 100 บาท

ข. ให้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองมีสิทธิที่จะนำรายจ่ายในส่วนนี้ไปคิดเป็นค่าลดหย่อน โดยให้ถือว่ารายจ่ายในส่วนนี้เป็นรายจ่ายเพื่อ

<sup>6</sup> "ส่งภาษีประชาธิปไตยฉบับแก้ไขเข้า ครม." มติชน. 4 มกราคม 2537, หน้า 22.

สาธารณประโยชน์โดยคิดเป็นเงินรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีได้ไม่เกิน 100,000 บาท แต่รายจ่ายดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ

ซึ่งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ของกระทรวงการคลังดังกล่าว ปรากฏว่าได้มีพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นบางพรรคคัดค้านไม่เห็นชอบด้วย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้สั่งการให้รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและฝ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทำการปรึกษาหารือกันก่อนที่จะเสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง หลังจากที่ได้ทำการปรึกษาหารือในเรื่องดังกล่าวแล้วคณะกรรมการได้รายงานผลของการปรึกษาหารือให้คณะรัฐมนตรีทราบ ว่า คณะกรรมการมีความเห็นว่าควรปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว ดังนี้<sup>7</sup>

1. ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีสิทธิที่จะแสดงความจำนงให้รัฐนำเงินที่เสียภาษีในแต่ละปี ไปจ่ายให้แก่พรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวโดยไม่เกินจำนวน 100 บาทหรือจ่ายให้พรรคเป็นการทั่วไปโดยไม่ต้องระบุพรรค ซึ่งกรณีนี้ให้รัฐนำไปจัดสรรให้พรรคการเมืองต่างๆตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่แสดงความจำนงเลยก็ได้

2. ให้บริษัทหรือห้างร้านนิติบุคคลมีสิทธินำรายจ่ายที่บริจาคให้พรรคการเมืองมาหักภาษีได้ไม่เกิน 200,000 บาท เมื่อรวมกับรายจ่ายที่บริจาคให้กับสาธารณชนอื่นแล้วให้หักภาษีได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ และที่กระทรวงการคลังกำหนดเพดานให้บริษัท ห้างร้าน นิติบุคคลต่างๆบริจาคให้พรรคการเมืองได้เพียง 100,000 บาทนั้น คณะกรรมการเห็นว่าสมควรขยายให้เป็น 200,000 บาท

3. สำหรับพรรคการเมืองที่ได้รับเงิน ให้กระทรวงการคลังออกกรอบการใช้เงินว่าสามารถนำไปใช้เฉพาะการบริหารพรรคเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองของพรรคและส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

<sup>7</sup> "ส่งภาษีประชาธิปไตยฉบับแก้ไขเข้า ครม." มติชน. 4 มกราคม 2537, หน้า 22.

ต่อมากระทรวงการคลังได้พิจารณาติของคณะกรรมการชุดดังกล่าวแล้ว และได้วางเงื่อนไขการจ่ายเงินให้พรรคการเมืองดังนี้<sup>8</sup>

1.ให้อธิบดีกรมสรรพากรมีหน้าที่กั้นเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้แล้ว รับไปจ่ายให้แก่พรรคการเมืองตามจำนวนแบบยื่นรายการในแต่ละปี ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินแต่ให้จ่ายแก่พรรคการเมืองหลังจากได้รับแจ้งจากนายทะเบียนพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองนั้นๆ ได้จัดทำและส่งบัญชีรายรับรายจ่ายอย่างถูกต้อง เพราะปัจจุบันแทบไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่ทำถูกต้องตามระเบียบที่วางไว้

2.กรณีเลิกพรรคการเมืองก่อนกำหนดจ่ายเงินงวดใด หรือว่าพรรคการเมืองไม่นำเงินไปใช้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด ก็ไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้น

3.เมื่อจ่ายเงินให้แก่พรรคการเมืองแล้ว ให้ออกประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบถึงจำนวนเงินที่พรรคการเมืองนั้นๆ ได้รับ

4.ห้ามเจ้าพนักงานผู้ใดเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นแสดงความจำนงให้รัฐจ่ายเงินให้แก่พรรคการเมือง เว้นแต่กรณีให้อธิบดีออกประกาศให้บุคคลทั่วไปได้ทราบหลังจากที่จ่ายเงินให้พรรคการเมืองต่างๆ แล้ว

5.พรรคการเมืองทุกพรรคต้องทำบัญชีตามแบบที่อธิบดีกำหนด ส่งให้นายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 150 วัน นับแต่สิ้นปีที่ได้รับเงิน ถ้าพรรคใดไม่ดำเนินการหัวหน้าพรรคต้องถูกปรับไม่เกิน 200,000 บาท เป็นการแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายพร้อมหลักฐานการจ่ายเงินสำหรับเงินที่ได้รับไปอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยบัญชีนั้นต้องผ่านการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีและผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคแล้ว

<sup>8</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รายงานการวิจัยเรื่อง "การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง." กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, 2536, หน้า 127.

ต่อมาภายหลังการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2537 นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นได้แถลงว่า ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยในหลักการของ "มาตรการทางภาษีอากร" เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย แต่ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งพิจารณาว่าควรเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะอุดหนุนแก่พรรคการเมืองด้วยหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาในรายละเอียดถึงวิธีการและขั้นตอนต่างๆ และให้สรุปผลเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งภายใน 2 เดือน

นายบุญชู ตรีทอง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้นเปิดเผยว่า ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้พรรคการเมืองว่า การแบ่งเฉลี่ยตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาจะเหมาะสมหรือไม่ และเรื่องที่บริษัทห้างร้านมีสิทธินำรายจ่ายที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองมาหักภาษีได้ไม่เกิน 200,000 บาทนั้นก็อาจจะไม่ยุติธรรมต่อนิติบุคคลอื่นๆ ที่ไม่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมือง นอกจากนี้ยังเห็นว่าไม่จำเป็นที่บุคคลธรรมดาผู้เสียภาษีเงินได้จะระบุชื่อของพรรคการเมือง เพราะผู้นิยมชมชอบพรรคใดพรรคหนึ่งก็สามารถบริจาคเป็นการส่วนตัวได้<sup>9</sup>

จากแนวความคิดที่จะนำเอา "มาตรการทางภาษี" (ภาษีประชาธิปไตย) มาใช้เพื่อเป็นเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้น ได้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในหมู่ของนักการเมือง นักวิชาการและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีทั้งบุคคลที่เห็นชอบด้วยและไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการดังกล่าว อาทิเช่น<sup>10</sup>

**นายอุทัย พิมพ์ใจชน** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กล่าวว่า แนวความคิดที่จะให้รัฐบาลให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นเป็นสิ่งที่ดี จึงเห็นด้วยกับหลักการในเรื่องนี้เพราะจะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น จะทำให้พรรคการเมืองหลุดพ้นจากความเป็นหนี้บุญคุณของกลุ่มนายทุน เนื่องจากที่ผ่านมาถ้านายทุนคนใดสนับสนุนพรรคการเมืองแล้วเปลี่ยนใจจะทำให้พรรคการเมืองนั้นลำบาก แต่ถ้ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนก็ไม่จำเป็นที่พรรคการเมืองจะแค่รบกวนนายทุนอีกต่อไป ส่วนวิธีการในการที่ให้เงินแก่พรรคการเมืองจะใช้วิธีการใดก็ได้แล้วแต่จะเห็นชอบ แต่ควรจะนำหลายๆวิธีมาเปรียบเทียบกัน

<sup>9</sup> "ตีกลับภาษีประชาธิปไตย บุญชูค้าน พรรคเล็กอย่าแย่ง." **สยามโพสต์**. 5 มกราคม 2537, หน้า 9.

<sup>10</sup> "ภาษี ปชต." **มติชน**. 5 มกราคม 2537, หน้า 28.

**นายถวิล โปสณท์** รองประธานสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่า ไม่เห็นด้วยกับเรื่องนี้ เพราะเท่ากับว่า จะมีคนไม่ถึง 3 ล้านคนสนับสนุนประชาธิปไตยและมากกว่าครึ่งของจำนวนนี้เป็นข้าราชการประจำ ทางออกที่ดีที่สุดรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณให้พรรคการเมืองไปเลย ถ้าประชาชนต้องการบริจาคเพิ่มเติมก็ทำได้ แต่ถ้ายังใช้วิธีเสียภาษีประชาธิปไตยพรรคการเมืองที่มีฐานเสียงในเมืองหลวงจะได้เปรียบเพราะมีนักธุรกิจมาก

**นายบุญชู ตรีทอง** รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง กล่าวว่า การนำคนจำนวน 3 ล้านคนที่เสียภาษีมากำหนดทิศทางทางการเมืองคงไม่ถูกต้อง และจะให้ประชาชนระบุว่า จะบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองใดก็จะไม่ยุติธรรม คิดว่าน่าจะนำเงินที่ได้มาแบ่งเฉลี่ยตามสัดส่วนของ ส.ส.ที่เข้ามาในสภา นอกจากนี้การกำหนดวงเงินในที่ประชุมยังไม่ชัดเจนเพราะนิติบุคคลจะมาจ่ายเงินจำนวน 2 แสนบาทอาจจะไม่ยุติธรรม เพราะอาจจะมีพรรคการเมืองบงกชหรือได้โต๊ะ

**นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์** กรรมการบริหารพรรคพลังธรรม กล่าวว่า ในหลักการที่ประชุมพรรคเห็นด้วยที่จะให้มีการสนับสนุนพรรคการเมือง เพราะถือว่าเป็นองค์การสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตย แต่วิธีการที่เสนอนั้น พรรคเห็นว่ายังไม่เหมาะสม เนื่องจากเป็นการเสนอเป็นร่าง พ.ร.บ.เพื่อจัดเก็บภาษีจากประชาชนโดยตรงทำให้ประชาชนสับสน และแม้จะเรียกว่าเป็นการสนับสนุนพรรคการเมือง แต่ที่สุดแล้วเมื่อจัดเก็บภาษียากก็ต้องนำเงินเข้ากองกลางและจัดสรรอีกครั้ง ซึ่งการเฉลี่ยก็ไม่ตรงจุดประสงค์ของประชาชน

**ความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534**<sup>11</sup>

ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2535 รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นและสภาผู้แทนราษฎรได้เห็นชอบกับข้อเสนอที่ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 และได้จัดตั้งคณะกรรมการการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ศึกษาถึงประเด็น “เงิน

<sup>11</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ และพรรคดี ผ่องแผ้ว. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 129-130.

ช่วยเหลือพรรคการเมือง” ด้วย และได้รายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2536 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) หลักการ คือ ให้พรรคการเมืองมีสิทธิได้รับการสนับสนุนทางการเงินหรือบริการด้านอื่นๆ จากรัฐ และอาจรวมถึงการให้การสนับสนุนจากเอกชนตามความเหมาะสม

(2) เหตุผล การเสนอประเด็นเพื่อ

2.1 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมสร้าง พัฒนา และบำรุงรักษาพรรคการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญสถาบันหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2.2 เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองขนาดเล็ก หรือพรรคที่จัดตั้งขึ้นใหม่แต่มีอุดมการณ์ และนโยบายที่ดี สามารถที่จะแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นและพัฒนาเป็นพรรคใหญ่ได้ในอนาคต

2.3 แบ่งเบาภาระทางการเงินบางส่วน of พรรคการเมือง

(3) ความเห็นของคณะกรรมการเกี่ยวกับวิธีการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง

3.1 อุดหนุนโดยตรงจากงบประมาณแผ่นดิน

3.2 อุดหนุนจากส่วนแบ่งภาษี

3.3 การสนับสนุนโดยเอกชนให้การบริจาคแก่พรรคการเมือง ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล โดยยอมให้นำบางส่วน of เงินบริจาคไปหักลดหย่อนในการเสียภาษี

3.4 การให้บริการหรือสวัสดิการแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ เช่น ให้บริการโฆษณาหาเสียงทางสื่อของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

(4) ความเห็นของคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินการ

4.1 รัฐควรให้การสนับสนุนทางการเงินหรือบริการแก่พรรคการเมืองด้วยวิธีต่างๆ

4.2 ควรกำหนดคร่าวๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอาจกำหนดไว้เป็นวรรคสี่ของมาตรา 41 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ว่า รัฐอาจให้การสนับสนุนทางการเงิน หรือบริการอื่นๆ แก่พรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ หรือที่ใดที่หนึ่งเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะตราพระราชบัญญัติขึ้นรองรับเป็นพระราชบัญญัติพิเศษ หรืออาจ

เพิ่มเติมในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง หรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ให้การสนับสนุนการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และอภิปรายอย่างกว้างขวาง สรุปได้ความว่า

1. สถาบันพรรคการเมืองจำเป็นจะต้องได้รับความสนับสนุนทางการเงินจากทั้งภาครัฐและประชาชน เพื่อมิให้เกิดปัญหานายทุนเป็นเจ้าของพรรคการเมือง

2. เงินอุดหนุนพรรคการเมืองจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเหลือพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง สามารถที่จะผลิตนักการเมืองที่ดีและมีอุดมการณ์ และทำให้พรรคการเมืองขยายสาขาพรรคครอบคลุมได้ทั่วประเทศ ทำให้พรรคการเมืองเป็นของประชาชนมากขึ้น

3. ควรจะมีกฎหมายรองรับให้ชัดเจนว่า ให้พรรคการเมืองสามารถรับเงินสนับสนุนจากประชาชนในรูปเอกชนหรือนิติบุคคลและจากรัฐบาลได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีข้อครหาว่าพรรคการเมืองกับประชาชนผู้สนับสนุนพรรคจะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในทางมิชอบร่วมกัน กฎหมายรองรับนั้นอาจจะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพรรคการเมืองก็ได้

4. ประชาชนที่บริจาคเงินหรือสิ่งของบริการแก่พรรคการเมืองสามารถจะนำยอดบริจาค่นั้นให้หักภาษีรายได้ การบริจาค่นั้นไม่ควรจะเฉพาะเจาะจงพรรคแต่ให้เป็นกองทุนทั่วไป และมีองค์กรที่เป็นกลางทำหน้าที่จัดสรรต่อไป

5. เงินสนับสนุนพรรคการเมืองจากรัฐบาลนั้นอาจจะจัดสรรให้เพื่อดำเนินกิจการของพรรค เช่น การตั้งสาขาพรรค หรือจัดสรรให้ในรูปของบริการ เช่น การให้ใช้บริการไปรษณีย์ โทรทัศน์ วิทยุ เพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง ช่วยทำป้ายโฆษณาหาเสียง การใช้สถานที่ราชการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

6. เงินสนับสนุนจากรัฐและเอกชน ควรจะจัดตั้งเป็นกองทุนอุดหนุนการเมืองและการเลือกตั้งหรืออาจเรียกว่าเงินอุดหนุนประชาธิปไตยการจัดสรรนั้นควรมีฐานบนข้อมูลต่อไปนี้



- ก. จำนวนคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้ง
- ข. จำนวนสาขาพรรคการเมือง
- ค. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

7. จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่ได้บริจาคของประชาชน หรือจากการจัดสรรของรัฐบาลอย่างเข้มงวด

อย่างไรก็ตามก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่าน มีความเห็นว่า การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐบาลจะไม่ช่วยแก้ไขปัญหาอะไรได้มากนัก พฤติกรรมของการซื้อเสียงคงจะดำรงอยู่พฤติกรรมของ ส.ส. ยากที่จะเปลี่ยนแปลงได้ อีกทั้งความเข้าใจของประชาชนในด้านการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตยยังไม่ลึกซึ้ง ดังนั้นเห็นควรว่าน่าจะใช้งบประมาณดังกล่าวไปใช้ในการปลูกฝังประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า นอกจากนี้แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านยังไม่แน่ใจว่า “มาตรการทางภาษี” (ภาษีประชาธิปไตย) จะสามารถจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองอย่างเป็นธรรมได้ เนื่องจากเกรงว่าพรรครัฐบาลจะได้รับการจัดสรรมากกว่าพรรคที่ไม่ได้เป็นรัฐบาล

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม “มาตรการทางภาษี” ดังกล่าวก็ต้องถูกระงับไป เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

9. ในช่วงก่อนการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวน 99 คน ให้ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง

หลังจากที่ได้ทำการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นการปฏิรูปการเมือง สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มองเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของพรรคการเมืองที่มีต่อการปฏิรูปการเมือง เพื่อให้การเมืองสามารถตอบสนองต่อปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติได้อย่างดีและมีประสิทธิภาพและได้รับความเลื่อมใสศรัทธาจากประชาชน ซึ่งพรรคการเมืองถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะพัฒนาการเมืองโดยภาพรวมให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าวได้ จึงได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและสนับสนุนพรรคการเมืองมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้<sup>12</sup>

1. สร้างความเข้มแข็งของสถาบันพรรคการเมือง กล่าวคือ พรรคการเมืองไทยเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบอบการเมืองแบบรัฐสภา แต่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับที่ต่ำมาก
2. สร้างความเสมอภาคในทางการเมือง กล่าวคือ ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนและกลุ่มผู้ที่มีอุดมการณ์บางกลุ่มขาดความเสมอภาคในการแข่งขันทางการเมือง
3. สร้างภาวะความเป็นเจ้าของพรรคการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนส่วนมากยังด้อยสำนึกในความสำคัญของพรรคการเมือง ขาดความรู้สึกรักเป็นเจ้าของพรรคการเมืองและขาดความตระหนักว่าพรรคการเมืองคือกลไกที่ทำหน้าที่แทนตนในทางการเมืองการปกครอง
4. ลดภาวะการคอร์รัปชันทางการเมือง กล่าวคือ จากสภาพด้อยความสำนึกทางการเมืองและความผูกพันทางการเมืองของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ จึงเชื้อต่อภาวะการคอร์รัปชันทางการเมือง
5. สร้างสถาบันนิติบัญญัติให้เป็นหัวใจทางการเมือง กล่าวคือ โดยที่ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา กระบวนการทางสภา พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและสถาบัน

<sup>12</sup> คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. สรุปผลการวิจัยเรื่อง “รูปแบบและวิธีการที่เหมาะสมในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ , 2537, หน้า 59 - 60.

แวดล้อมอื่นๆ ต่างก็มีความสำคัญ โดยเฉพาะสถาบันนิติบัญญัติถือว่าเป็น “หัวใจ” ทางการเมือง แต่พรรคการเมืองที่เป็นองค์ประกอบสำคัญยังไม่เข้มแข็งนัก

6. สร้างแบบแผนกระบวนการเปิดเผยสาธารณะทางการเมือง เพราะการเมืองเป็นเรื่องสาธารณะ ดังนั้น การเปิดเผยสาธารณะในกิจกรรมทางการเมืองและสาธารณะกิจทั้งปวงจึงเป็นสิ่งจำเป็น

โดยที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้นำแนวความคิดในการพัฒนาและสนับสนุนพรรคการเมืองมาบัญญัติไว้ในมาตรา 328 (4),(5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีสาระสำคัญว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคการเมืองโดยรัฐ และการสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ

ต่อมารัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น แล้วได้ลงมติให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในเวลาต่อมา (11 ตุลาคม 2540)

10. ในช่วงภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผลบังคับใช้แล้ว ในเวลาต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 โดยที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้มีความเข้มแข็งและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ในบทบัญญัติมาตรา 328 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 จึงได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐไว้ในส่วนที่ 2 (มาตรา 56 - มาตรา 64) โดยจัดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมือง และการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง โดยแหล่งที่มาของเงินกองทุนจะเป็นเงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองและควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุน

หมื่นเวียน<sup>13</sup> โดยในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นให้จัดสรรเป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยให้ค่านึงถึงจำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองและจำนวนสาขาของพรรคการเมืองตามลำดับ<sup>14</sup> และได้กำหนดให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินสนับสนุน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองได้รับเพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาของพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้งและการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชน<sup>15</sup>

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ยังได้บัญญัติให้รัฐต้องให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในการโฆษณาแถลงผลงานของพรรคทางสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์ของรัฐอย่างน้อยปีละ 3 ครั้งโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งนี้โดยให้ค่านึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งของแต่ละพรรค ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด<sup>16</sup> และยังได้กำหนดให้รัฐอาจจะให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในเรื่องค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและด้านอื่นๆ เพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>17</sup>

ทั้งนี้ในการที่จะปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 รัฐจึงได้เริ่มให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในปี พ.ศ.2542 จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลา 6 ปีแล้ว

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 56

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 58

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 59

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 60

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 61

## 2. การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทยในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

ในประเทศไทยรัฐได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 อันเนื่องมาจากสาเหตุในการปฏิรูปการเมืองเพื่อที่ความต้องการจะให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระทางการเงิน และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนายทุน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติแนวความคิดในการที่จะให้รัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองไว้ในบทบัญญัติมาตรา 328 (4),(5) ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง”

เมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2541 และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงได้กำหนดบทบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐไว้ในส่วนที่ 2 (มาตรา 56 - 64) โดยให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดเกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

### 2.1 รูปแบบการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทย

ในประเทศไทยรัฐได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง 2 รูปแบบเหมือนกับสหพันธรัฐเยอรมัน คือ การสนับสนุนโดยตรง และการสนับสนุนทางอ้อม

การสนับสนุนโดยตรง ได้แก่ การที่รัฐได้จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมืองสำหรับการใช้จ่ายของพรรคการเมืองและเพื่อพัฒนาพรรคการเมือง

การสนับสนุนทางอ้อม ได้แก่ การที่รัฐเปิดโอกาสให้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลสามารถที่จะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้ และสามารถที่จะนำจำนวนเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้นนำมาหักลดหย่อนภาษีประจำปีได้

## 2.2 วิธีการและหลักเกณฑ์ในการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทย

### 1. การสนับสนุนโดยตรง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้กำหนดมาตรการในการที่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองไว้ 3 มาตรการ ได้แก่<sup>18</sup>

#### (1) การจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 กำหนดให้มีกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง เพื่อเป็นกองทุนหมุนเวียนสำหรับการใช้จ่ายในการสนับสนุนและการดำเนินอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง<sup>19</sup> ซึ่งแหล่งที่มาของเงินของกองทุน ได้แก่

1. เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
2. เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้ง ตามกฎหมายเลือกตั้ง
3. เงินค่าปรับที่ได้รับจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพรรคการเมือง
4. เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่พรรคการเมืองได้รับโดยฝ่าฝืนกฎหมายพรรคการเมือง
5. เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนเนื่องจากการยุบหรือเลิกพรรค
6. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
7. เงินดอกผลของกองทุน
8. เงินรายรับอื่นๆ

<sup>18</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน ,2546,หน้า 154-155.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 56

ในการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองกฎหมาย<sup>20</sup> ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง และควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่แทน โดยที่คณะกรรมการคณะดังกล่าวให้ประกอบด้วย

1. นายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นประธานคณะกรรมการ
  2. กรรมการการเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมาย 1 คน เป็นกรรมการ
  3. ผู้แทนกระทรวงการคลัง 1 คน เป็นกรรมการ
  4. ผู้แทนสำนักงบประมาณ 1 คน เป็นกรรมการ
  5. ผู้แทนของพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองจำนวน 3 คน เป็นกรรมการ
  6. ผู้แทนของพรรคการเมืองซึ่งไม่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองจำนวน 3 คน เป็นกรรมการ
  7. เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นกรรมการและเลขานุการ
- โดยการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นให้จัดสรรเป็นรายปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินงานของแต่ละพรรคการเมืองที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด โดยในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองดังกล่าวให้ยึดหลักเกณฑ์ตามลำดับความสำคัญดังนี้<sup>21</sup>
1. จำนวนสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
  2. จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งล่าสุด
  3. จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง
  4. จำนวนสาขาของพรรคการเมือง

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 57

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 58

ในการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐนั้น กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐดังกล่าว ให้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนเป็นจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 50 % ของเงินสนับสนุนที่ได้รับในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

- 1.การบริหารพรรคการเมืองและสาขาของพรรคการเมือง
- 2.การหาสมาชิกเพิ่ม
- 3.การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง
- 4.การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

แต่ทั้งนี้ พรรคการเมืองจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง และให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป<sup>23</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม หากพรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐมิได้ใช้จ่ายเงินตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายพรรคการเมืองก็ดี หรือมิได้จัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนดังกล่าวยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาที่ดี มีความผิดต่อระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 บาท<sup>24</sup> และจะถูกลงโทษยุบพรรคตามกฎหมายพรรคการเมือง<sup>25</sup>

(2) การจัดสรรเวลาสำหรับการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์แก่พรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กำหนดให้รัฐต้องให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในการโฆษณาผลงานทางวิทยุและโทรทัศน์ โดยได้กำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองประสานงานกับผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ เพื่อจัดสรรเวลาในการออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับการแถลงผลงานของพรรคอย่างน้อยปีละ 3 ครั้ง โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ โดยในการจัดสรรเวลาดังกล่าวนี้นี้ให้คำนึงถึง

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 59

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 62

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 80

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 65 (5)



จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด<sup>26</sup>

นอกจากนี้แล้ว การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในการออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งในการหาเสียงและในการโฆษณาผลงานของพรรค ยังปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 โดยได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้แก่พรรคการเมืองทุกพรรคมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน<sup>27</sup> และนอกจากนี้แล้วเพื่อป้องกันมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน ห้ามมิให้พรรคการเมืองซื้อเวลาในการออกอากาศทางสถานีวิทยุและสถานีโทรทัศน์เพื่อการหาเสียงหรือทำกิจกรรมอื่นๆ นอกเหนือจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ไม่ได้<sup>28</sup> ซึ่งถ้าพรรคการเมืองหรือผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งทำการฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>29</sup>

### (3) การสนับสนุนด้านค่าไปรษณียากร ค่าสาธารณูปโภคและด้านอื่นๆ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ในบทบัญญัติมาตรา 61 ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งในการที่จะพิจารณาสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในเรื่อง ค่าไปรษณียากร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค และด้านอื่นๆ เพื่อดำเนินกิจการทางด้านการเมือง โดยในการพิจารณาให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ ให้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 60

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 49 (4)

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 50

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มาตรา 107

## 2. การสนับสนุนทางอ้อม

การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองทางอ้อมโดยรัฐในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้ใช้วิธีการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล สามารถที่จะบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองที่บุคคลหรือนิติบุคคลนั้นได้ให้การสนับสนุน โดยผู้ที่ได้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองสามารถที่จะนำจำนวนเงินที่ได้บริจาคให้แก่พรรคการเมืองนั้น นำไปหักเป็นค่าลดหย่อนภาษีได้ตามที่ได้กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร<sup>30</sup> แต่ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ที่ได้บริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองนั้นจะต้องกระทำโดยเปิดเผยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>31</sup> และพรรคการเมืองจะต้องออกหลักฐานในการที่ได้รับบริจาคเงินให้แก่ผู้ที่ได้บริจาคตามแบบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด อีกทั้งจะต้องเปิดเผยรายชื่อของผู้ที่ได้บริจาคและจำนวนเงินที่ได้บริจาค ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>32</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผู้ที่จะสามารถบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองได้นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถที่จะรับเงินบริจาคได้แต่เฉพาะบุคคลหรือนิติบุคคลตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมายพรรคการเมืองเท่านั้น ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงินบริจาคจากต่างชาติไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังความปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 53 ว่า “ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกผู้ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด เพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมืองหรือดำเนินกิจการในทางการเมืองจาก

- (1) บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย
- (2) นิติบุคคลตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจหรือกิจการหรือจดทะเบียนสาขาอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักร
- (3) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในราชอาณาจักรซึ่งมีบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยมีทุนหรือเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละยี่สิบห้า

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 47

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 45

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 46

(4) องค์การหรือนิติบุคคลที่ได้รับทุนหรือได้รับเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีผู้จัดการ หรือกรรมการเป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทย

(5) บุคคล องค์การ หรือนิติบุคคลที่ได้รับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อดำเนินกิจการของพรรคการเมือง หรือเพื่อดำเนินการในทางการเมืองจากบุคคล องค์การหรือนิติบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4)

(6) บุคคล องค์การหรือนิติบุคคลตามที่กำหนดในประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

### 2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด<sup>33</sup>

#### 1. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุน ดังนี้

1.1 คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง เสนอวงเงินของกองทุนที่จะจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในปีถัดไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบ ภายในเดือนตุลาคมของแต่ละปี แต่ในการจัดสรรในปี 2542 ซึ่งเป็นปีแรก คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองสามารถกำหนดเวลาการจัดสรรแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในประกาศได้

1.2 วงเงินของกองทุนที่จะจัดสรร จะต้องจัดสรรเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 แต่ไม่เกินร้อยละ 80

<sup>33</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งด้านกิจการพรรคการเมืองและออกเสียงประชามติ.คู่มือการปฏิบัติงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง.กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดบ้านสวนการพิมพ์, 2544,หน้า 5-6.

1.3 พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ ต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีลักษณะ ดังนี้

(ก) พรรคการเมืองตามนิยามศัพท์ คำว่า “พรรคการเมือง” ในประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งหมายถึง พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้งโดยได้รับการจัดตั้ง และดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองครบถ้วนตามมาตรา 29 มาตรา 92 และมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

(ข) ต้องเป็นพรรคการเมืองที่ไม่อยู่ในระหว่างที่นายทะเบียนพรรคการเมือง หรืออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าวตามมาตรา 65 มาตรา 66 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

1.4 การจัดสรรเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองตามแผนงาน และโครงการในแต่ละปีเมื่อได้กำหนดวงเงินของกองทุนที่จะใช้จ่ายแล้ว คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจะต้องจัดสรรเงินตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- |                |   |
|----------------|---|
| หลักเกณฑ์ที่ 1 | จัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่ร้อยละ 35   |
| หลักเกณฑ์ที่ 2 | จัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่ได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด ร้อยละ 30   |
| หลักเกณฑ์ที่ 3 | จัดสรรตามจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองร้อยละ 20 ให้ถือตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งพรรคการเมืองตรวจสอบและรับรองความถูกต้องแล้วที่แจ้งต่อนายทะเบียนในวันที่ยื่นแผนงานและโครงการเสนอขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน  |
| หลักเกณฑ์ที่ 4 | จัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองร้อยละ 15 ให้ถือตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับรองการจัดตั้งแล้ว ในวันที่ยื่นแผนงานและโครงการเสนอขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน กรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งมากกว่าหนึ่งสาขา ให้นำ |

สาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้ง  
มาคำนวณเพียงสาขาเดียว

1.5 เมื่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แบ่งสัดส่วนวงเงิน  
ค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ในข้อ 4 แล้ว คณะกรรมการกองทุนฯ จะจัดสรรเงินสนับสนุนให้แต่ละ  
พรรคการเมือง

1.6 วงเงินกองทุนที่เหลือจากการจัดสรรให้พรรคการเมือง คณะกรรมการกองทุนเพื่อ  
การพัฒนาพรรคการเมืองจะจัดสรรเงินที่เหลือเพื่อใช้จ่ายตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

1.7 เมื่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจัดสรรเงินกองทุนแล้วให้  
เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วแจ้งให้พรรคการเมืองที่ได้รับ  
การจัดสรรและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

2. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนงานและโครงการของพรรคการเมืองเพื่อขอรับเงิน  
สนับสนุน

2.1 ภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี พรรคการเมืองที่มีสิทธิขอรับเงินสนับสนุนจาก  
กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองจะต้องจัดทำแผนงานและโครงการในการดำเนินกิจการของ  
ตนในรอบปีถัดไปพร้อมรายการที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตาม  
แบบที่คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองกำหนด ยื่นต่อคณะกรรมการการ  
เลือกตั้งเพื่อเสนอขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนในรอบปีถัดไป

2.2 แผนงานและโครงการของพรรคการเมืองที่เสนอขอรับการสนับสนุนต้องมี  
วัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินสนับสนุนที่พรรค  
การเมืองจะได้รับ เพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การ  
ใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการให้ความรู้แก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป และเป็นโครงการที่  
ดำเนินการแล้วเสร็จภายใน 1 ปี (1 มกราคม - 31 ธันวาคม ของปีที่ได้รับการสนับสนุน)

2.3 พรรคการเมืองที่ไม่ส่งแผนงานและโครงการภายในเวลาที่กำหนด (ภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี) พรรคการเมืองนั้นหมดสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในรอบปีถัดไป

2.4 แผนงานการดำเนินงานกิจกรรมของพรรคการเมืองประกอบด้วย 5 แผนงาน คือ<sup>34</sup>

- (1) แผนงานการบริหารพรรคการเมือง
- (2) แผนงานการบริหารสาขาพรรคการเมือง
- (3) แผนงานการส่งเสริมสมาชิกพรรคการเมืองและการหาสมาชิกเพิ่ม
- (4) แผนงานการใช้จ่ายในการเลือกตั้ง
- (5) แผนงานการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

### 3. หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินสนับสนุน

พรรคการเมืองที่ได้รับเงินสนับสนุนจะต้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนให้เป็นไปตามโครงการและแผนงาน และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือมติของคณะกรรมการ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงและยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

### 4. หลักเกณฑ์การคืนเงินสนับสนุน

4.1 กรณีที่พรรคการเมืองใดๆได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ถ้าต่อมาปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองไม่สามารถดำเนินการตาม มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 หรือ มาตรา 40 ให้นายทะเบียนเรียกเงินสนับสนุนที่ได้รับการจัดสรรในปีที่มีเหตุคืนให้นายทะเบียน

<sup>34</sup> แก้ไขโดยมติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ครั้งที่ 7/2547 วันที่ 16 กรกฎาคม 2547 (จากเดิม 7 แผนงาน โดยมีมติให้ยกเลิกแผนงานการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและแผนงานด้านอื่นๆ)

ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เพื่อนำเงินสนับสนุนที่เรียกคืนเข้าสู่กองทุนเพื่อการพัฒนา  
พรรคการเมือง

4.2 พรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนไปแล้ว ภายหลังปรากฏว่ามีเหตุต้องเลิกหรือยุบ  
พรรคการเมืองตามหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.  
2541 และอยู่ในระหว่างที่นายทะเบียนหรืออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มี  
คำสั่งยุบพรรคการเมือง นายทะเบียนจะมีคำสั่งให้พรรคการเมืองนั้นระงับการดำเนินงานตาม  
โครงการและแผนงานที่ได้รับการสนับสนุน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน แล้วให้พรรค  
การเมืองนั้นส่งคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับการจัดสรรต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับ  
แจ้ง พร้อมกับรายงานการใช้จ่ายเงินตามโครงการและแผนงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

## 5. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองทาง สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ

เพื่อให้การใช้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของรัฐในการแถลงผลงานของพรรค  
การเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 60  
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 คณะกรรมการการ  
เลือกตั้งจึงออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมือง  
ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ โดยมีสาระสำคัญดังนี้<sup>35</sup>

ในการจัดสรรเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของ  
รัฐให้แก่พรรคการเมืองเพื่อแถลงผลงานของพรรค จะจัดสรรเวลาให้แก่เฉพาะพรรคการเมืองที่มี  
สมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และจะจัดสรรเวลาให้แก่พรรคการเมือง  
ไม่น้อยกว่าปีละ 3 ครั้ง โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย โดยในส่วนของเวลาที่พรรคการเมืองจะได้รับการ  
จัดสรรเวลาให้ออกอากาศแถลงผลงานต่อเนื่องกันแต่ครั้ง จะพิจารณาคำนวณจากจำนวน  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองตามเกณฑ์ ดังนี้

<sup>35</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่  
พรรคการเมืองทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ ประกาศ ณ วันที่ 23 พฤศจิกายน  
พ.ศ.2541

(1) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 50 คน ให้ได้รับเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกิน 30 นาที และทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกิน 30 นาที

(2) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 50 คนแต่ไม่เกิน 100 คน ให้ได้รับเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกิน 45 นาที และทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกิน 45 นาที

(3) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 100 คน ให้ได้รับเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกิน 60 นาที และทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกิน 60 นาที

## 6. หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง

แต่เดิมนั้น รัฐเคยให้การสนับสนุนค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง โดยมีรูปแบบ วิธีการ และหลักเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด กล่าวคือ พรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากร และค่าสาธารณูปโภค จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งและได้ดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคการเมืองตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปและจะต้องมีสาขาของพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา โดยที่จำนวนสมาชิกและสาขาพรรคจะต้องมีอยู่ก่อนวันที่ 31 ตุลาคมของปีก่อนที่จะขอรับการสนับสนุน

โดยตามประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมืองที่มีสิทธิที่จะได้รับการเงินสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค จะต้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนดังกล่าวเพื่อเป็น ค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ภายในประเทศ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา

ในการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในด้านค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้แบ่งการให้การสนับสนุนออกเป็น 2 ประเภท คือ การสนับสนุนสำนักงานใหญ่ และการสนับสนุนสาขาพรรคการเมือง โดยมีรูปแบบ วิธีการ และหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>36</sup>

### 1. การสนับสนุนแก่สำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง

<sup>36</sup> ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ประกาศ ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544



จะจัดสรรโดยกำหนดวงเงินให้แก่ละพรรคตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนด ประกอบด้วย จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่พรรคได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด จำนวนของสมาชิกพรรคการเมือง จำนวนสาขาของพรรคการเมือง ซึ่งจะจัดสรรในส่วนที่เท่ากัน ทั้งนี้ พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรการสนับสนุนดังกล่าวจะต้องส่งใบเสร็จรับเงินหรือใบแจ้งหนี้ของหน่วยงานของรัฐมาขอเบิกเงินจากกองทุนฯ ภายในวงเงินที่ได้กำหนด

## 2. การสนับสนุนแก่สาขาของพรรคการเมือง

จะใช้วิธีการเหมาจ่ายเป็นรายเดือนให้แก่สาขาของพรรคการเมือง ตามที่พรรคการเมืองขอรับการสนับสนุนเป็นค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค โดยแบ่งประเภทของสาขาที่จะได้รับการสนับสนุนออกเป็น 2 ประเภท คือ<sup>37</sup>

ก). สาขาประเภททั่วไป ที่ได้แจ้งการจัดตั้งและตอบรับจากนายทะเบียนพรรคการเมือง จะได้รับเงินสนับสนุน ค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ แบบเหมาจ่ายเป็นรายเดือนรวม 4 รายการ เป็นเงินเดือนละ 600 บาท

ข). สาขาประเภทกรณีพิเศษ จะได้รับเงินสนับสนุน ค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า แบบเหมาจ่ายเป็นรายเดือนรวม 4 รายการ เป็นเงินเดือนละ 1,500 บาท ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

-ต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 500 คน

-มีสถานที่ตั้งแยกจากที่อยู่อาศัยหรือสถานประกอบการอื่น และมีผู้ปฏิบัติงานประจำ

-มีการดำเนินการตามข้อบังคับพรรค เช่น มีการประชุมใหญ่และประชุม

คณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง

-มีกิจกรรมทางการเมือง เช่น การหาสมาชิกพรรคเพิ่ม การให้ความรู้แก่สมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป

แต่ในปัจจุบัน ในปี พ.ศ. 2547 คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ได้มีมติให้ยกเลิกการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง<sup>38</sup> จึง

<sup>37</sup> ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่สาขาพรรคการเมือง ประกาศ ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544

<sup>38</sup> มติคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ที่ 7/2546

ทำให้ในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2547 พรรคการเมืองจะไม่ได้รับเงินสนับสนุนในด้านค่าไปรษณียากรและสาธารณูปโภคเหมือนในปีที่ผ่านมา

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมากลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกลุ่มของนักการเมืองได้ให้ความสนใจการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ เนื่องจากเข้าใจและตระหนักถึงสภาพปัญหาของพรรคการเมืองไทยว่า พรรคการเมืองไทยมีค่าใช้จ่ายสูง อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการหาเสียงในการลงสมัครรับเลือกตั้ง การโฆษณาและประชาสัมพันธ์แนะนำตัวของผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคตน หรือแม้กระทั่งในการซื้อเสียง ล้วนแต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ “เงิน” เป็นจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดการครอบงำพรรคโดยกลุ่มผู้ที่มีอิทธิพลภายในพรรค หรือกลุ่มนายทุนผู้ที่มีหวังจะแสวงหาผลประโยชน์จากการที่ตนได้ให้ “เงิน” สนับสนุนแก่พรรคการเมือง

ถึงแม้ว่าในระยะเริ่มแรกของแนวความคิดที่จะให้รัฐให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองจะยังไม่ประสบผลสำเร็จก็ตาม แต่ในปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่าแนวความคิดที่รัฐได้ให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้นเป็นที่ยอมรับและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มนายทุนหรือนักธุรกิจ และมีความเป็นอิสระทางการเมือง “เงิน”

อย่างไรก็ตาม ก็มีแนวความคิดคัดค้านการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเช่นกัน โดยแนวความคิดนี้ให้เหตุผลว่า ประชาชนโดยทั่วไปไม่อาจที่จะยอมรับการที่รัฐบาลนำเอาเงินภาษีอากรของประชาชนไปสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชน อีกทั้งจะทำให้แรงจูงใจในการจัดตั้งพรรคการเมืองมีมากขึ้น ทำให้จำนวนของพรรคการเมืองมีมากขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการแข่งขันปันส่วนตำแหน่งในรัฐบาลรวมถึงผลประโยชน์ต่างๆของพรรคร่วมรัฐบาล และที่สำคัญการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงได้อย่างแท้จริง<sup>39</sup>

<sup>39</sup> บัญชา อุณใจ. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525, หน้า 91.

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการ จัดสรรการสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ

จากหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการการจัดสรรการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่ได้กำหนดบังคับใช้กับสภาพความเป็นจริงทางการเมืองนั้นแตกต่างกัน ไม่อาจที่จะทำให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ และก่อให้เกิดสภาพปัญหาในทางปฏิบัติในการที่จะพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันหลักทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระทางการเงินจากกลุ่มนายทุน ซึ่งสามารถที่จะวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาต่างๆ ได้ ดังต่อไปนี้

#### 1. สภาพปัญหาอันเกิดจากวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

รูปแบบและวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนับแต่ได้เริ่มให้การสนับสนุนจนถึงปัจจุบันในประเทศไทยนั้น เป็นวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามโครงการและแผนงานที่พรรคการเมืองได้เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมือง กล่าวคือ ในการขอรับเงินสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากการจัดสรรของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จะต้องจัดทำโครงการและแผนงานยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี โดยมีข้อกำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจะต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามโครงการและแผนงาน และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนในรอบปีปฏิทินให้ถูกต้องตามความเป็นจริงยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของเดือนถัดไป

จากรูปแบบและวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองดังกล่าว เป็นวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเป็นการทั่วไป เพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมือง โดยการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองทุกพรรคที่มี

คุณสมบัติครบถ้วนตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด<sup>1</sup> ซึ่งจากวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองดังกล่าว ทำให้พบว่า ในปัจจุบันมีพรรคการเมืองในบางพรรคเมื่อจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาแล้วไม่ยอมส่งสมาชิกของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ แต่กลับมารับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งพรรคการเมือง ที่จะต้องเป็นการแข่งขันกันระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเพื่อแย่งชิงอำนาจทางการเมืองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง อีกทั้งยังได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามโครงการและแผนงานที่ได้นำเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง กล่าวคือ ในทางข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นในทางการเมืองนั้นพรรคการเมืองในบางพรรคได้เขียนโครงการและแผนงานเพื่อที่จะขอเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ตามสิทธิของตนเองเท่านั้น และเมื่อได้รับเงินจากการจัดสรรของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองไปแล้ว ไม่ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ตามโครงการและแผนงาน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่กลับนำเงินที่ได้รับจากการจัดสรรไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเมื่อถึงกำหนดระยะเวลาที่จะต้องแสดงหลักฐานการใช้จ่ายเงิน จึงทำให้พรรคการเมืองในบางพรรคไม่สามารถที่จะแสดงหลักฐานในการใช้จ่ายเงินได้ โดยในบางพรรคถึงกับได้ทำเอกสารในการใช้จ่ายเงินปลอมเพื่อนำมาแสดงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนเป็นเหตุให้ต้องถูกยุบพรรคและถูกดำเนินคดีในทางอาญาโทษฐานปลอมแปลงเอกสาร

**จากการทำวิจัยภาคสนามโดยทำการสัมภาษณ์ นักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว มีใจความสรุปได้ดังนี้**

**ดร.ทิวา เงินยวง<sup>2</sup>** มีความเห็นว่า การที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดทำโครงการ แผนงาน แผนการใช้จ่ายเงินในแต่ละปีว่าใช้จ่ายอะไรบ้าง เพราะฉะนั้นเมื่อมีโครงการเหล่านี้แล้วเมื่ออนุมัติแล้วจะต้องยอมรับอย่างหนึ่งว่า กิจกรรมของพรรคการเมืองนั้นไม่คงที่ เพราะฉะนั้นแต่ละบทแต่ละหมวดพรรคการเมืองก็เลยใช้ตัวเลขหลักในแต่ละหมวดเป็นหลัก แต่ถ้าจะไปกำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดทำโครงการนี้ แผนงานนี้ ภายในกำหนดเดือนนั้นๆ ซึ่งถ้าเกิดในปีนั้นๆ พรรคการเมืองไม่สามารถจัดทำได้ก็ต้องคืนเงินให้แก่กองทุนเพื่อการพัฒนา

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 29

<sup>2</sup> ดร.ทิวา เงินยวง, คณบดีนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต. 7 มีนาคม 2548.

พรรคการเมือง ซึ่งตัวเลขของการคืนเงินก็มีจำนวนตั้งหลายล้านบาท ฉะนั้นวิธีการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองที่ใช้อยู่ ณ วันนี้โดยให้มีโครงการ แผนงาน มีกรอบกว้างๆ และมีกิจกรรมที่ชัดเจน มีความเหมาะสมอยู่แล้ว เพียงแต่ว่าอาจจะมีในบางพรรคการเมืองเมื่อขอเงินตามโครงการ แผนงานไปแล้วไม่ได้กระทำกิจกรรมตามโครงการแผนงานนั้นแต่ได้นำเงินไปทำอย่างอื่น ซึ่งตรงนี้ก็ตั้งขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของแต่ละพรรคการเมืองและกระบวนการตรวจสอบกระบวนการในการลงโทษ ซึ่งจะต้องดำเนินการฟ้องร้องเอาโทษแก่ผู้กระทำความผิดอย่างเอาจริง เอาจังของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะนี่คือเงิน “ภาษี” ของประชาชน

**แสวง บุญมี**<sup>3</sup> มีความเห็นว่า การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองนั้น พบว่า การใช้จ่ายเงินเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่ก็มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้เงินไม่ตรงตามโครงการและแผนงานของบางพรรคการเมืองอยู่บ้าง แต่คาดว่าจะทำให้มีการพัฒนาแก้ไขในทางที่ดีขึ้น

**สาโรจน์ หงษ์ชูเวช**<sup>4</sup> มีความเห็นว่า พรรคการเมืองแต่ละพรรคนั้นมีคุณภาพที่แตกต่างกัน มีขนาดของพรรคแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าควรจะนำระบบ การให้เงินสนับสนุนแบบรัฐให้เงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองจำนวนหนึ่ง แล้วให้พรรคการเมืองนำเงินอีกจำนวนหนึ่งของพรรคการเมืองมาสมทบกับเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากรัฐ (Matching Fund) มาใช้ โดยในปีแรกของการสนับสนุนอาจจะกำหนดให้รัฐจะต้องให้การสนับสนุนเป็นจำนวนเงิน 70 เปอร์เซ็นต์ พรรคการเมืองนำเงินมาสมทบอีก 30 เปอร์เซ็นต์ ส่วนในปีต่อไปก็ให้ลดหลั่นลงมาขึ้นอยู่กับความเหมาะสม แต่อาจจะไม่สามารถทำได้ภายในกำหนดเวลา 1 ปีหรือ 2 ปีได้ ฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะร่าง “แผนงานหลัก” (Master Plan) ว่าภายในระยะเวลา 5 ปี 10 ปี คณะกรรมการการเลือกตั้งมีแนวทางที่จะสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างไร เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการให้การสนับสนุนมักจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่พรรคการเมือง แต่ถ้ามี “แผนงานหลัก” (Master Plan) ก็จะทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ได้รู้ว่า พรรคจะได้รับเงินสนับสนุนจากคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นจำนวนเท่าใดและพรรคจะต้องเพิ่มเงินสมทบเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งก็จะทำให้พรรค

<sup>3</sup> แสวง บุญมี, ผู้อำนวยการฝ่ายติดตามประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาคารศรีจุลทรัพย์.1 เมษายน 2548.

<sup>4</sup> สาโรจน์ หงษ์ชูเวช, หัวหน้าสำนักงานการเมือง (ฝ่ายการเมือง) พรรคไทยรักไทย, อาคารชินวัตร ทาวเวอร์ 3. 4 เมษายน 2548.

การเมืองทราบว่าในปีนั้นพรรคจะมีเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเท่าใด และจะต้องใช้จ่ายในเรื่องอะไรบ้าง

ส่วนในเรื่องของแผนงานนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่กำหนดแผนงานมาตรฐานให้พรรคการนำไปปฏิบัติ โดยอาจจะกำหนดแผนงานมาตรฐานเพียง 2 แผนงาน แล้วแต่ความเหมาะสมว่าในปีนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรที่จะให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมอะไรเป็นหลัก แต่จะต้องเป็นแผนงานที่สามารถทำได้ ตรวจสอบได้ และจะต้องเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาพรรคการเมือง และจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่าเงินที่พรรคการเมืองได้รับในการจัดสรรตามแผนงานนี้นั้นจะไม่สามารถนำไปใช้ร่วมกับแผนงานอื่นได้ จะต้องใช้จ่ายเงินที่ได้รับในกิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ในแผนงานมาตรฐานเท่านั้น แต่ทั้งนี้แผนงานมาตรฐานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดขึ้นนั้น จะต้องให้พรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามแผนงานนั้นได้แสดงความคิดเห็นและให้ความยินยอมด้วย

จากการศึกษาวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในต่างประเทศ พบว่า ในประเทศเยอรมันมีรูปแบบและวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง เพื่อเป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามโครงการและแผนงานเหมือนดังเช่นประเทศไทย ทั้งนี้โดยมีเหตุผล คือ ถ้ารัฐได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองมากเกินไปนั้นจะทำให้พรรคการเมืองไม่ขวนขวายหาเงินบริจาคจากประชาชนและจะทำตัวห่างเหินจากพื้นฐานที่สำคัญของตนคือประชาชนนั่นเอง ดังนั้นรูปแบบและวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมัน จึงเป็นวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเพียงส่วนหนึ่งของแหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองเท่านั้น ส่วนในประเทศอังกฤษมีรูปแบบและวิธีการให้เงินสนับสนุนเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาเท่านั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในสภาให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับฝ่ายรัฐบาลที่ได้รับความช่วยเหลือจากส่วนราชการต่างๆเป็นอย่างดีอยู่แล้ว

จากสภาพปัญหาอันเกิดจากวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ผู้เขียนมีความเห็นว่า วิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อยู่ในปัจจุบัน ก็เนื่องมาจากการที่กฎหมายพรรคการเมืองได้บัญญัติเอาไว้ ซึ่งไม่มีความเหมาะสมกับสภาพของการเมืองไทยในปัจจุบัน อีกทั้งการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองควรที่จะจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองเพียงบางส่วน เพื่อเป็นการช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองให้สามารถที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองได้เท่านั้น ไม่ควรที่จะให้เงินสนับสนุนแก่

พรรคการเมืองเกินไปกว่าค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการที่จะดำเนินการให้บรรลุมารกิจของพรรคการเมือง อีกทั้งถ้าได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองมากเกินไปก็จะทำให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินในการหาเสียง ชื่อเสียง มากกว่าเดิม เนื่องจาก ได้รับการสนับสนุนจากรัฐและเอกชนที่ได้บริจาคเงินให้แก่พรรค และจะทำให้พรรคการเมืองไม่ชวนขอหาเงินบริจาคจากประชาชนซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญของพรรคการเมือง เพื่อที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของพรรค

## 2. สภาพปัญหาอันเกิดจากคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุน

จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศกำหนดถึงคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจะต้องเป็นพรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้งโดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้ง และดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองครบถ้วนตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 กล่าวคือ ภายใน 180 วันนับแต่วันที่นายทะเบียนพรรคการเมืองรับการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่นายทะเบียนประกาศกำหนดและต้องจัดให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา

จากประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว ในข้อที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปนั้น อาจจะมีได้สร้างปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่มากนัก แต่จากข้อกำหนดที่ให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขานั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่จัดตั้งขึ้นใหม่ โดยได้สร้างภาระรายจ่ายให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีเงินทุน มีเงินทุนน้อย ในการที่จะต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เนื่องจากในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในแต่ละสาขานั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นค่าเช่าสำนักงาน ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน ค่าจ้างพนักงานและอื่นๆ ซึ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีอาจที่จะดำรงอยู่ได้<sup>5</sup> ฉะนั้น ในทางปฏิบัติตามสภาพความเป็นจริงทางการเมือง พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีเงินทุน มีเงินทุนน้อย จึงใช้วิธีการเช่าอาคาร

<sup>5</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2546, หน้า 135.

พาณิชย์ หรือนำเอาที่อยู่อาศัยของหัวหน้าพรรค บุคคลสำคัญภายในพรรค ญาติพี่น้องหรือบุคคลที่ตนสนิทสนม ใช้เป็นที่ทำการสาขาพรรคโดยที่ที่อยู่อาศัยซึ่งได้ใช้เป็นที่ทำการของสาขาพรรค การเมืองนั้นในบางสาขาไม่มีความเหมาะสมที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อันเนื่องมาจากทำเลที่ตั้งของสำนักงานสาขาในบางแห่งอยู่ไกลจากแหล่งชุมชนทำให้การเดินทางไปมาไม่สะดวก อีกทั้งในสาขาพรรคการเมืองในบางแห่งนอกจากที่ได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยแล้วยังใช้เป็นสถานที่ในการประกอบกิจการธุรกิจส่วนตัว

**จากการทำวิจัยภาคสนามโดยทำการสัมภาษณ์ นักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว มีใจความสรุปได้ดังนี้**

**ดร.ทิวา เงินยวง<sup>6</sup>** มีความเห็นว่า ในเรื่องของการสนับสนุนพรรคการเมืองนั้น แนวความคิดก็คือ

- 1.ไม่ต้องการให้พรรคการเมืองในประเทศไทยนั้นเป็นพรรคการเมืองที่ค่อนข้างผูกขาด
- 2.ต้องการเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองจัดตั้งขึ้นได้โดยง่าย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- 3.จะทำอย่างไรที่จะทำให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นไม่ถูกตัดตอน และให้มีการเติบโตและขยายตัวได้

ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวนี้ จึงนำไปสู่การที่รัฐต้องให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ในกรณีที่กฎหมายพรรคการเมืองได้กำหนดไว้ว่า พรรคการเมืองจะตั้งขึ้นมาได้ ต้องมีสมาชิก 5,000 คน และมีสาขาพรรคภาคละ 1 สาขา ภายใน 180 วัน นั้น เป็นเกณฑ์ที่ได้เสนอขึ้นมาในขณะร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้โดยง่าย หากตั้งขึ้นมาแล้วไม่มีกิจกรรม ไม่มีเงินทุน พรรคการเมืองเหล่านั้นก็เหมือนกับคนละบุคคลเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้น เมื่อเปิดโอกาสให้ตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย ก็ต้องเปิดโอกาสให้ได้กระทำกิจกรรม เงื่อนไขที่ยกมาเป็นเงื่อนไขขั้นต่ำที่เป็นคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุน การเป็นพรรคการเมืองนั้นเป็นกลุ่มคนแบบใด จะจำกัดในวงแคบว่า 15 คน สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้เลยและสามารถที่จะขอรับเงินสนับสนุนได้ โดยไม่มีเงื่อนไขให้มีการหาสมาชิกและเงื่อนไขในการกระจายสาขาพรรคไปตามภาค เพราะว่าใน

<sup>6</sup> ดร.ทิวา เงินยวง, คณบดีนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต. 7 มีนาคม 2548.



แนวคิดของไทยนั้น พรรคการเมืองควรจะเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความหลากหลาย ไม่ใช่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเหมือนกับสมาคมหรือชมรม ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของพรรคการเมือง จึงมีความเหมาะสมแล้ว

ส่วนเรื่องของจำนวนสมาชิกและกำหนดเวลานั้น ในระยะเริ่มแรกบอกว่าตัวเลข 5,000 คนกับ 180 วัน ดีที่สุด แต่เมื่อมีปัญหาขึ้น ก็จะต้องประเมินว่า ระยะเวลา 180 วัน กับการให้หาสมาชิก 5,000 คน ประสิทธิภาพของพรรคเล็กๆ สามารถที่จะทำได้หรือไม่ ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับทิศทางของการสนับสนุนว่าจะส่งเสริมพรรคใหญ่หรือพรรคเล็ก ถ้าจะส่งเสริมพรรคเล็กก็ต้องลดจำนวนของการหาสมาชิกให้น้อยลงแล้วขยายเงื่อนเวลาให้ยาวขึ้น แต่ก็ต้องมีความระมัดระวัง เพราะเท่าที่ผ่านมาที่มีพรรคการเมืองบางพรรคใช้ช่องว่างของกฎหมายพรรคการเมือง ตั้งพรรคขึ้นมาแล้วก็แสวงหาผลประโยชน์จากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

**แสวง บุญมี**<sup>7</sup> เห็นว่า ในการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรการสนับสนุนนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้วิธีพิจารณาว่า ถ้าให้พรรคการเมืองที่ขอจัดตั้งพรรคโดยไม่มีเงื่อนไขอาจจะทำให้การจ่ายเงินมีปัญหาเกิดขึ้น เพราะวาทะเกณฑ์จำนวนสมาชิกและจำนวนสาขา เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณเงินสนับสนุนตามที่กฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนด ถ้าพรรคการเมืองมีสมาชิกไม่ถึง 5,000 คน หรือมีสาขาไม่ครบ 4 สาขา ภายใน 180 วัน พรรคนั้นก็จะถูกยุบตามบทบัญญัติของกฎหมาย และในทางข้อเท็จจริง ในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาใหม่นั้น พรรคนั้นจะไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคะแนนเสียงจากแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อพรรคนั้นไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในแบบแบ่งเขตและคะแนนเสียงจากแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งเป็นตัวแปรที่ใช้ในการคำนวณเงินสนับสนุน และพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกก่อตั้งพรรคเกินกว่า 15 คนเพียงเล็กน้อย และยังไม่มีสาขาพรรค พรรคก็จะได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองเพียงเล็กน้อย ซึ่งไม่เพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ ดังนั้น เกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรการสนับสนุนนั้นมีความเหมาะสมแล้ว

ส่วนเรื่องกำหนดเวลาที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการหาสมาชิก 5,000 คนและจัดตั้งสาขา 4 สาขา ภายในกำหนดเวลา 180 วันนั้น เป็นเรื่องของเกณฑ์ที่กฎหมายได้

<sup>7</sup> แสวง บุญมี, ผู้อำนวยการฝ่ายติดตามประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาคารศรีจุฬทรัพย์.1 เมษายน 2548.

กำหนด ไม่เกี่ยวกับการสนับสนุนเงินแก่พรรคการเมืองแต่อย่างใด คือ ถ้าพรรคการเมืองนั้นได้ดำเนินการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือ มีสมาชิก 5,000 คน มีสาขาพรรค 4 สาขา ภายใน 180 วัน แล้วพรรคการเมืองก็จะดำเนินการทางการเมืองต่อไปได้ ดังนั้น เกณฑ์ 180 วันจึงเป็นเกณฑ์ที่ให้โอกาสแก่พรรคการเมืองในการที่จะดำเนินการหาสมาชิกให้ครบ 5,000 คนและมีสาขาพรรค 4 สาขา ซึ่งตรงนี้ไม่เกี่ยวกับเรื่องการเงินแต่จะเกิดประโยชน์ทางอ้อม กล่าวคือ ระยะเวลา 180 วันจะมีประโยชน์เนื่องจากจะเป็นเวลาให้บรรดาพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะต้องรีบดำเนินการหาสมาชิกและจัดตั้งสาขา ซึ่งจะทำให้ได้รับสิทธิในการขอรับเงินสนับสนุนเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้น กำหนดเวลา 180 วัน จึงเป็นกำหนดเวลาที่มีความเหมาะสมสำหรับพรรคการเมืองที่มีความตั้งใจจริงที่จะดำเนินการทางการเมือง

**ศาสตราจารย์ หงษ์ชูเวช**<sup>8</sup> มีความเห็นว่า ปัญหาที่เกิดจากหลักเกณฑ์คุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรการสนับสนุน ที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการให้มีสมาชิก 5,000 คนและต้องจัดตั้งสาขาอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา ภายในกำหนดเวลา 180 วัน นั้น เป็นหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมแล้ว เพราะว่าเงินจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองนั้นให้สำหรับพรรคการเมือง ฉะนั้นก็ต้องมีหลักเกณฑ์ ถ้าไม่มีหลักเกณฑ์ก็จะทำให้ใครก็ตามที่ได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมา ก็จะสามารถที่จะมาขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯ ได้เลย ส่วนในเรื่องของกำหนดระยะเวลา 180 วันที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทำให้ในบางพรรคถูกยุบพรรคไปนั้น เป็นกรณีปัญหาของแต่ละพรรคมากกว่า คือ ถ้าพรรคการเมืองจะมาทำกิจการทางด้านการเมืองก็ต้องมีความพร้อม จำนวนสมาชิก 5,000 คนที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองดำเนินการหา นั้น ถือว่าเป็นจำนวนที่ไม่มากเฉลี่ยออกมาแล้วนั้น จังหวัดหนึ่งมีจำนวนไม่ถึง 100 คน หากพรรคการเมืองใดหาสมาชิกไม่ได้ ก็ไม่สมควรจะมาจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง ดังนั้น ระยะเวลา 180 วัน ที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการหาสมาชิกให้ได้ 5,000 คนและจัดตั้งสาขาให้ครบทั้ง 4 ภาค จึงมีความเหมาะสมอยู่แล้ว อีกทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะเกิดขึ้นแต่เฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีความพร้อมที่จะจัดตั้งพรรคเท่านั้น ซึ่งถ้าพรรคการเมืองเหล่านั้นมีความพร้อมแล้วการที่จะต้องดำเนินการตามเกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่แน่ว่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด

<sup>8</sup> ศาสตราจารย์ หงษ์ชูเวช, หัวหน้าสำนักงานการเมือง (ฝ่ายการเมือง) พรรคไทยรักไทย. อารชินวัตร ทาวเวอร์ 3. 4 เมษายน 2548.

จากการศึกษาคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากรัฐในต่างประเทศ พบว่า ในประเทศเยอรมัน ได้กำหนดคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐจะต้องเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสภาแห่งยุโรปหรือสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐรวมกันทั้งประเทศ คิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด และสำหรับการเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐต่างๆ พรรคการเมืองที่จะได้รับเงินสนับสนุนจะต้องได้รับคะแนนเสียงคิดเป็นเงินจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 1 ของคะแนนดีทั้งหมดที่ได้ลงให้แก่บัญชีรายชื่อ ส่วนพรรคที่ไม่ได้ส่งผู้สมัครเป็นบัญชีรายชื่อนั้นก็ต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของคะแนนดีที่ในเขตเลือกตั้งนั้น

ในประเทศอังกฤษ ได้กำหนดคุณสมบัติของพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐจะต้องเป็นพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว แต่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 150,000 คะแนน

ในประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ จะต้องมียกฐานะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนี้ คือ

1. พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทน ( House of Representatives ) หรือสภาที่ปรึกษา ( House of Councillors ) อย่างน้อย 5 คน

2. พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทน ( House of Representatives ) หรือสภาที่ปรึกษา ( House of Councillors ) และได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติอย่างน้อยร้อยละ 2 ในการเลือกตั้งทั่วไป ( General Election ) ครั้งสุดท้าย หรือในการเลือกตั้งอื่น ( Ordinary Elections ) 2 ครั้งสุดท้าย

จากกรณีสภาพปัญหาอันเกิดจากคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรการสนับสนุน ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 29 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรการสนับสนุน ต่างก็ได้กำหนดขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมานั้นเป็นพรรคการเมืองที่มีฐานสนับสนุนที่มี

รากฐานมาจากประชาชน และกระจายให้กว้างขวางไม่กระจุกอยู่แต่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่จากสภาพความเป็นจริงทางการเมืองที่เกิดขึ้นกลับทำให้พรรคการเมืองต่างรีบเร่งดำเนินการหาสมาชิกและจัดตั้งสาขาของพรรคเพียงเพื่อให้ทันกำหนดระยะเวลา 180 วันและเพื่อให้จำนวนสมาชิกและสาขาพรรคครบตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงว่า สมาชิกพรรคที่หามาได้นั้นได้ให้การสนับสนุนและศรัทธาพรรคอย่างแท้จริงหรือไม่ สาขาพรรคที่ได้จัดตั้งขึ้นมานั้นมีความเหมาะสมและพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือไม่ มิฉะนั้นแล้วจะต้องถูกลงโทษจากกฎหมายพรรคการเมืองโดยการยุบพรรคและไม่มีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรการเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนนั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้วางหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้ง่าย โดยปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 47 พรรคแรก ซึ่งได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชน และเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้”<sup>9</sup> และบทบัญญัติมาตรา 328 (1) ซึ่งได้บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง”<sup>10</sup>

ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านการเมืองระหว่างพรรคการเมืองด้วยกันเอง และเพื่อให้โอกาสแก่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง แต่จากบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กลับทำให้การดำรง

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 47.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 328 (1).

อยู่ของพรรคการเมืองเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก<sup>11</sup> ซึ่งในบางพรรคถูกยุบพรรคโดย บพัญญัติของกฎหมายพรรคการเมือง เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการหาสมาชิกให้ครบ 5,000 คน และจัดตั้งสาขาพรรคได้ครบ 4 สาขา ภายใน 180 วัน

อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 29 ที่ได้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการหาสมาชิกพรรค 5,000 คนและจัดตั้งสาขา 4 สาขา ภายใน 180 วัน มิฉะนั้นจะต้องถูกยุบพรรคตามบทบัญญัติมาตรา 65 (5) นั้น ยังเป็นการเร่งการเจริญเติบโตของพรรคการเมือง แทนที่จะให้พรรคการเมืองเมื่อจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ค่อยๆพัฒนาไปด้วยความเข้มแข็งตามแนวความคิดและอุดมการณ์ของตน จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 29 เป็นการตัดตอนการพัฒนาของพรรคการเมือง ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการ การเลือกตั้งไม่นำบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรค การเมือง พ.ศ.2541 มาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดว่าพรรคการเมืองจะมีสิทธิได้รับการสนับสนุน อาจจะทำให้ในอีกหลายๆพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรค เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ดังกล่าวได้ อาจจะมีการพัฒนาจนกลายเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ได้ภายในอนาคต

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้พรรคการเมืองสามารถจัดตั้งได้โดยง่าย เพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน จึงไม่ควรที่จะนำหลักเกณฑ์คุณสมบัติ ของพรรคการเมืองที่กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินการหาสมาชิกพรรค 5,000 คน และ จะต้องจัดตั้งสาขาพรรคภาคละ 1 สาขา มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินว่า พรรคการเมือง ไตจะมีสถานภาพที่จะดำเนินกิจการทางการเมือง แต่ควรที่จะคำนึงถึงความสำคัญของพรรค การเมืองในแง่ การมีส่วนร่วมที่สำคัญต่อการเลือกตั้งด้วยการส่งผู้สมัครในนามของพรรคลงสมัคร รับเลือกตั้ง การส่งเสริมความรู้ทางด้านการเมืองแก่ประชาชน การทำหน้าที่ผลักดันเจตนารมณ์ ของปวงชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการทางการเมือง

### 3. สภาพปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง

ปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศกำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการใน การคำนวณเงินเพื่อจัดสรรให้แก่พรรคการเมือง ทั้งนี้โดยยึดหลักเกณฑ์ตามลำดับความสำคัญที่

<sup>11</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 โดยให้คำนวณเงินเพื่อจัดสรรให้แก่พรรคการเมือง ตามหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>12</sup>

1. จัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่ร้อยละ 35
2. จัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดร้อยละ 30
3. จัดสรรตามจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองร้อยละ 20 ให้ถือตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งพรรคการเมืองตรวจสอบและรับรองความถูกต้องแล้ว ที่แจ้งต่อนายทะเบียนในวันที่ยื่นแผนงานและโครงการเสนอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน
4. จัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองร้อยละ 15 ให้ถือตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองที่นายทะเบียนรับรองการจัดตั้งแล้วในวันที่ยื่นแผนงานและโครงการเสนอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน กรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งมากกว่าหนึ่งสาขา ให้นำสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งมาคำนวณเพียงสาขาเดียว

จากหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณเงินเพื่อสนับสนุนแก่พรรคการเมืองดังกล่าว ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนด สามารถที่จะแยกพิจารณาถึงสภาพปัญหาได้ดังนี้

### 3.1 สภาพปัญหาอันเกิดจากการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่ร้อยละ 35 และการจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดร้อยละ 30

จากการที่กฎหมายพรรคการเมืองของไทยนั้นคงบัญญัติไว้เพียงอย่างกว้างๆ ว่าให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณเงินเพื่อสนับสนุนแก่พรรคการเมือง โดยให้คำนึงถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อ จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง และจำนวนสาขาของพรรคการเมือง แต่ไม่ได้กำหนดไว้ว่าจำนวนจะเป็นเท่าใดและให้นำหนักกับหลักเกณฑ์ใดมากกว่ากัน ฉะนั้น จึง

<sup>12</sup> แก้ไขจากหลักเกณฑ์เดิมที่ให้จัดสรรในสัดส่วนที่เท่ากัน โดยใช้หลักเกณฑ์ใหม่ตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2543

ขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าจะให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ใดมากกว่ากัน

จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้ในการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ให้พิจารณาจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่ร้อยละ 35 และจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุดร้อยละ 30 นั้น จะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้ถือเอาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลักในการพิจารณาคำนวณเงินสนับสนุนก็เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาตรา 58 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า “การพิจารณาคำนวณเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองให้คำนึงถึง จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง .....” อีกทั้งระบบการเลือกตั้งของไทยในปัจจุบันก็ได้ให้ความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้งมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ โดยได้กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 400 คน จากบัญชีรายชื่อเพียง 100 คน จึงทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดเกณฑ์ในการคิดคำนวณเงินสนับสนุนโดยให้ถือเอาสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเกณฑ์หลักในการพิจารณา แล้วในลำดับต่อมาจึงจะพิจารณาจากจำนวนคะแนนเสียงที่พรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จึงทำให้ทั้งสองหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากการจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จะมีผลถึงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ได้กำหนดให้มีจำนวน 100 คน ซึ่งทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่จะได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนในจำนวนที่มากกว่าพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เพราะในการเลือกตั้งแบบระบบบัญชีชื่อนั้นหากพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ก็จะไม่ได้รับการจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>13</sup>

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 100

จากการทำวิจัยภาคสนามโดยทำการสัมภาษณ์ นักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว มีใจความสรุปได้ดังนี้

**ดร.ทิวา เงินยวง**<sup>14</sup> มีความเห็นว่า เกณฑ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจากแนวความคิดที่ว่า จะทำอย่างไรให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้มีโอกาสประกอบกิจกรรมทางด้านการเมืองตามแนวความคิด อุดมการณ์หรือวิธีการของตนเอง ตรงนี้จึงนำไปสู่การให้เงินสนับสนุนโดยผ่านพระราชบัญญัติพรรคการเมือง แต่ปัญหาที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือ เมื่อให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองไปแล้วสมประสงค์กับวัตถุประสงค์ที่จะให้พรรคการเมืองมีกิจกรรมหรือไม่ ที่ผ่านมานี้เนื่องจากกฎหมายมีช่องว่าง หมายความว่า กฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดูแลกฎหมายพรรคการเมืองกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้คิดคำนวณเป็นเปอร์เซ็นต์จากจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อ จำนวนสมาชิก จำนวนสาขาพรรค เกณฑ์ต่างๆเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ก็จะได้รับการจัดสรรเงินจำนวนมาก พรรคการเมืองขนาดเล็กก็จะได้รับการจัดสรรเงินจำนวนน้อย จึงทำให้การที่จะส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีความหลากหลายและมีการประกอบกิจกรรมทางด้านการเมืองจึงไม่ประสบผลสำเร็จ ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ให้ถือตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อ สัดส่วนในการให้การสนับสนุนจะต้องลดลง เพราะในปัจจุบันทิศทางของการเมืองไทยในปัจจุบันเป็นลักษณะที่รัฐให้การสนับสนุนแต่พรรคการเมืองขนาดใหญ่เท่านั้น

**แสวง บุญมี**<sup>15</sup> เห็นว่า หลักเกณฑ์ในการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองร้อยละ 35 และการจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อร้อยละ 30 นั้น มีความเหมาะสมแล้ว เพราะว่า เป็นสิ่งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้มาโดยความสามารถของพรรค และทุกพรรคได้ผ่านเกณฑ์เดียวกัน คือ ได้ผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันตามกฎหมายเลือกตั้ง แต่ถ้าถามว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกันเป็นธรรมหรือไม่ คงบอกได้ว่ายังมีความซ้ำซ้อนกันอยู่และยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร โดยเฉพาะกรณีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เช่นสมมุติว่า การเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่งซึ่งมีการ

<sup>14</sup> ดร.ทิวา เงินยวง, คณบดีนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต, 7 มีนาคม 2548.

<sup>15</sup> แสวง บุญมี, ผู้อำนวยการฝ่ายติดตามประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาคารศรีจุฬทรัพย์.1 เมษายน 2548.



แข่งขันกันอยู่ 3 พรรค และผลจากการเลือกตั้งมีผลแพ้ชนะกันเพียง 100 คะแนน โดยพรรคที่ชนะในการเลือกตั้งได้คะแนนเสียง 40,000 คะแนน พรรคที่แพ้ในการเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียง 39,900 และ 39,800 คะแนน ตามลำดับ ผลที่เกิดขึ้นคือ พรรคที่แพ้การเลือกตั้งจะไม่ได้รับเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งนั้นเลย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับนั้นมีความแตกต่างกันเพียงนิดเดียว แต่ผลที่เกิดขึ้นทำให้พรรคที่ชนะในการเลือกตั้งได้ประโยชน์จากสัดส่วนตรงนี้ไปแต่เพียงพรรคเดียว ส่วนพรรคที่แพ้ก็เป็นศูนย์ทันที ซึ่งตรงนี้ก็ไม่ใช่แต่พรรคการเมืองขนาดเล็กเท่านั้นที่ประสบปัญหาในเรื่องนี้ พรรคการเมืองขนาดใหญ่และขนาดกลางก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับในแต่ละเขตเลือกตั้ง

**สาโรจน์ หงษ์ชูเวช**<sup>16</sup> มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองร้อยละ 35 และการจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อร้อยละ 30 นั้น มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว เพราะว่า เมื่อเงินที่ให้นั้นเป็นเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองจึงสมควรที่จะต้องให้แก่บรรดาพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ทำงานอยู่ในสภา เนื่องจากการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมานั้นก็เพื่อการเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการทำงานด้านการเมือง ดังนั้น จึงคิดว่าสัดส่วนดังกล่าวมีความเหมาะสมแล้ว

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ พบว่า การให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในต่างประเทศโดยทั่วไปแล้วจะยึดหลักการ 2 ประการ คือ<sup>17</sup>

1. พิจารณาจากขนาดของพรรคการเมืองว่าเป็นเป็นเสียงสะท้อนของประชาชนจำนวนเท่าใดโดยจะพิจารณาจากคะแนนเสียงที่ได้รับหรือจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง
2. พิจารณาจ่ายเป็นเงินสมทบตามส่วนของรายได้พรรคตามปกติ เนื่องจากรายได้จากการบริจาค ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน

<sup>16</sup> สาโรจน์ หงษ์ชูเวช, หัวหน้าสำนักงานการเมือง (ฝ่ายการเมือง) พรรคไทยรักไทย. อาคารชินวัตร ทาวเวอร์ 3. 4 เมษายน 2548.

<sup>17</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. **ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543, หน้า 167.

โดยในประเทศเยอรมันจะพิจารณาคำนวณเงินสนับสนุน จากผลงานของแต่ละพรรค ที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนในการเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองจะได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ เป็นจำนวน 1 มาร์ค ต่อคะแนนเสียง 1 คะแนนที่เป็นคะแนนดีที่พรรคการเมืองนั้นได้รับสำหรับ บัญชีรายชื่อของพรรคในการเลือกตั้งสภาแห่งยุโรป สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐ หรือการ เลือกตั้งผู้สภาแห่งมลรัฐต่างๆ แต่ถ้าพรรคการเมืองนั้นมิได้ส่งเป็นบัญชีรายชื่อเข้าสมัครรับเลือกตั้ง ก็ยังอาจคิดจำนวนเงินได้จากคะแนนเสียงที่คนของพรรคได้รับจากเขตเลือกตั้ง โดยจะได้คะแนน เสียงละ 1 มาร์ค เช่นเดียวกัน และสำหรับคะแนนเสียง 5 ล้านคะแนนเสียงแรกของแต่ละพรรค การเมืองจะได้รับเงินอีก 1.30 มาร์ค

ในประเทศอังกฤษจะพิจารณาคำนวณเงินสนับสนุน จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรประกอบกับจำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้ง โดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง 1 คนจะได้รับเงินสนับสนุนเป็นจำนวน 500 ปอนด์ และจะได้รับเพิ่มอีก 1 ปอนด์ ต่อคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งทุกๆ 200 คะแนน

ในประเทศญี่ปุ่นจะพิจารณาคำนวณเงินสนับสนุน จากผลงานของแต่ละพรรคที่ได้รับ คะแนนเสียงจากประชาชนในการเลือกตั้งด้วย  $1/4$  คูณด้วยร้อยละของคะแนนเสียงที่พรรค การเมืองได้รับ

จากสภาพปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนตามจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อที่พรรค การเมืองได้รับ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเมื่อเป็นเรื่องของจำนวนเงิน “ภาษี” ของประชาชนที่รัฐ นำมาเพื่อใช้ในการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ก็ควรที่จะคำนึงถึงจำนวนของคะแนนเสียงที่พรรค การเมืองแต่ละพรรคได้รับจากประชาชนในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ เป็นหลักเกณฑ์ในการ พิจารณาจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง เพราะจำนวนคะแนนเสียงของประชาชนทุก คนทุกคะแนนเสียงที่ได้ลงให้แก่พรรคการเมืองจะถูกนำมาใช้ในการคิดคำนวณเงินสนับสนุนทุก คะแนนเสียง ซึ่งไม่เหมือนกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่ใช้ระบบเสียงข้างมากจึงทำให้คะแนน เสียงของประชาชนที่ไดลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เป็นฝ่ายแพ้ในการเลือกตั้งนั้นเสียเปล่าไป อีกทั้งยังเป็นเสียงสะท้อนถึงความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองแต่ละพรรค และจะเป็น การพิสูจน์ว่าประชาชนได้ให้ความนิยมชมชอบในพรรคใด นโยบายของพรรคใด มิได้แปร เปลี่ยนไปตามค่านิยมหรือกระแสนิยมที่มีต่อผู้สมัครแต่ละคนในเขตเลือกตั้งนั้น และจะทำให้ พรรคการเมืองต่างต้องริบขยายฐานของพรรคโดยการหาสมาชิกพรรค สร้างความเลื่อมใสศรัทธา

ในตัวของพรรค นโยบายของพรรคแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนให้การสนับสนุนพรรคของตน อีกทั้งจากระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย ที่ได้กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน ยังทำให้พรรคการเมืองทั้งหลายต่างก็ไปให้ความสำคัญกับตัวบุคคลที่พรรคจะส่งลงสมัครรับเลือกตั้งในแบบแบ่งเขต มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับประชาชน

### 3.2 สภาพปัญหาอันเกิดจากการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง

การเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองถือว่าเป็นเสรีภาพของบุคคลซึ่งได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ว่าบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีความนิยมชมชอบกับแนวนโยบายหรืออุดมการณ์ของพรรคการเมืองใด จึงได้สมัครใจที่จะเข้าร่วมในอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้น ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สมาชิกพรรคการเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อพรรคการเมือง ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นต่อการดำรงสถานะของพรรคการเมือง และยังถือว่าเป็นสิ่งที่บ่งชี้ถึงการยอมรับของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองนั้นๆ

แต่จากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้ถือจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นตัวแปรที่สำคัญประการหนึ่งของหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง จึงทำให้พรรคการเมืองในบางพรรคใช้กลยุทธ์ในการรณรงค์หาสมาชิกพรรคเพื่อหวังผลประโยชน์ในสัดส่วนของการจัดสรรเงินสนับสนุน โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง ที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและเพื่อให้พรรคการเมืองมีฐานสนับสนุนที่มีรากฐานมาจากประชาชนอย่างแท้จริง และได้ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมือง กล่าวคือ จากการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งพบว่า มีสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกเกินกว่าหนึ่งพรรค โดยในจำนวน 4 คนที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอย่างน้อย 1 คนจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรค ซึ่งจากปัญหาความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว อาจจะมีสาเหตุมาจากกลยุทธ์และวิธีการระดมหาสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองเพื่อหวังผลประโยชน์ในสัดส่วนในการจัดสรรเงินสนับสนุน โดยมีได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบถึงความซ้ำซ้อนของบุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคทั้งที่ในข้อบังคับของในบางพรรคได้กำหนดเอาไว้ว่า “บุคคลที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคจะต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น” หรืออาจจะมีสาเหตุมาจากการที่

บุคคลได้เข้ามาเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองโดยมีเจตนาที่ต้องการจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหลายพรรค เพื่อผลประโยชน์จากเงินเล็กน้อยที่ในบางพรรคการเมืองได้เสนอให้ หรือเพื่อผลประโยชน์ที่ตนเองคาดหวังในการที่ได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในหลายพรรค โดยมิได้ใส่ใจว่าตนเองได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ก่อนหน้านี้อแล้ว ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ามาตรฐานในการหาสมาชิกพรรคของแต่ละพรรคการเมืองไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ขึ้นอยู่กับข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมือง

นอกจากสาเหตุจากพรรคการเมืองและผู้สมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมืองที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ **ปัญหาทางข้อกฎหมาย** กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ระบุห้ามมิให้บุคคลเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค ซึ่งถ้าหากนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับเดิมจะพบว่ามิข้อความที่ได้ระบุห้ามมิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค ทั้งที่ระบุไว้ในคุณสมบัติของสมาชิกพรรค และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกพรรค ซึ่งสามารถเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับต่างๆ ได้ตามตารางเปรียบเทียบดังนี้<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> กฤษฎ เอื้อวงศ์. "สมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน : ประเด็นที่ควรคำนึงถึง." **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. ปีที่ 8, ฉบับที่ 6. สิงหาคม - กันยายน 2546, หน้า 8-9.

ตารางเปรียบเทียบ พ.ร.บ.พรรคการเมือง อดีต : ปัจจุบัน  
(เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค)

พ.ร.บ.พรรคการเมือง พ.ศ.	มาตราที่เกี่ยวข้อง และข้อความที่ระบุ
พ.ร.บ.พรรคฯ พ.ศ.2498	ไม่มีมาตราใดระบุห้ามการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค
พ.ร.บ.พรรคฯ พ.ศ.2511	<p>ม.15 สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ</p> <p>(3) ย้ายไปสังกัดพรรคการเมืองอื่น</p> <p>ม.26 ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค</p> <p>ม. 42 ผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท</p>
พ.ร.บ.พรรคฯ พ.ศ. 2517	<p>ม. 20 สมาชิกภาพของสมาชิกพรรคการเมืองสิ้นสุดลงเมื่อ</p> <p>(3) ย้ายไปเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่น</p> <p>ม. 31 ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค</p> <p>ม. 49 ผู้ใดฝ่าฝืนตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท</p>
พ.ร.บ.พรรคฯ พ.ศ. 2524	<p>ม. 44 ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค</p> <p>ม. 63 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท</p>
พ.ร.บ.พรรคฯ พ.ศ. 2541	ไม่มีมาตราใดระบุห้ามการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค

จากตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติพรรคการเมือง อดีต : ปัจจุบัน ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่ห้ามการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค ทั้งที่พระราชบัญญัติพรรคการเมืองทั้ง 3 ฉบับก่อนหน้านี้ได้ระบุนำห้ามมิให้เป็นการฝ่าฝืนไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จากปัญหาทางข้อกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นช่องว่างให้พรรคการเมืองระดมอาสาสมัครจนก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก

ในปัจจุบันเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้มีมติไม่ให้นำรายชื่อของประชาชนที่ตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเกินกว่าหนึ่งพรรคมาใช้คำนวณให้กับทั้งสองพรรคที่ประชาชนผู้นั้นถือบัตรสมาชิกอยู่ ทั้งนี้การตัดปัญหาความซ้ำซ้อนของสมาชิกพรรคการเมืองดังกล่าว ก็เพื่อทำให้พรรคการเมืองตระหนักว่าการใช้วิธีการระดมอาสาสมัครให้มีจำนวนมากโดยมิได้ตรวจสอบว่าบุคคลดังกล่าวได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ เพื่อนำมาเป็นตัวแปรของการคำนวณเงินสนับสนุนนั้นจะไม่สามารถกระทำได้อีก

**จากการทำวิจัยภาคสนามโดยทำการสัมภาษณ์ นักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว มีใจความสรุปได้ดังนี้**

**ดร.ทิวา เงินยวง**<sup>19</sup> มีความเห็นว่า ในกรณีการจัดสรรเงินสนับสนุนตามจำนวนของสมาชิกพรรคการเมืองนั้น ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาอาสาสมัครพรรคการเมืองซ้ำซ้อน ซึ่งจะมีปัญหาค่อนข้างมากเนื่องจากเป็นตัวแปรที่สำคัญของการที่จะได้รับเงินสนับสนุน โดยที่ประเด็นปัญหานี้ก็จะเกิดจากการที่ประชาชนบางคนเมื่อได้เข้าไปเป็นสมาชิกของพรรคหนึ่งอยู่แล้วแต่ก็ได้อีกเข้าไปมีชื่อเป็นสมาชิกของอีกพรรคหนึ่งโดยที่ตนเองไม่ได้เข้าสมัครเป็นสมาชิกของพรรคนั้น จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาอาสาสมัครพรรคการเมืองซ้ำซ้อนขึ้น ซึ่งขณะนี้ก็ได้มีการเสนอให้แก้ไขแล้วว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียว แต่ถ้าในการแก้ปัญหานี้เป็นการแก้ไขที่กำหนดว่าการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแต่เพียงพรรคเดียวแล้วเป็นความผิด จะเท่ากับว่า

<sup>19</sup> ดร.ทิวา เงินยวง, คณบดีนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต, 7 มีนาคม 2548.

เป็นการผลักดันให้ประชาชนพ้นการเมืองซึ่งจะผิดกับแนวความคิดของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งบอกว่า “การเมืองเป็นเรื่องของพลเมือง” เพราะฉะนั้นจึงให้ตั้งพรรคการเมืองโดยง่าย ให้คนเข้าร่วมกับ พรรคการเมืองให้มากที่สุด ถ้าไปกำหนดโทษขึ้นก็จะเหมือนเป็นการทำให้เสียสิทธิ เพราะฉะนั้น ถ้าไปกำหนดโทษแก่บุคคลที่เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง 2 พรรค ก็เท่ากับว่าเป็นการผลักดันให้ประชาชนออกไปจากการเมืองเนื่องจากคงไม่มีประชาชนคนใดที่จะเสี่ยงกับการที่ได้เข้าไปเป็น สมาชิกของพรรคการเมือง เนื่องจากอาจจะต้องได้รับโทษ โดยที่ตนเองไม่ได้เป็นผู้กระทำขึ้น

**แสวง บุญมี**<sup>20</sup> มีความเห็นว่า ในเรื่องของการจัดสรรเงินสนับสนุนตามจำนวน สมาชิกของพรรคการเมืองนั้นยังมีปัญหาอยู่ เนื่องจากมาตรฐานในการหาสมาชิกของแต่ละพรรค การเมืองนั้นไม่ได้เป็นมาตรฐานที่เหมือนกันทุกพรรค นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนกัน ของสมาชิก ซึ่งจะเห็นได้จากผลการเลือกตั้งของในบางพรรคที่บอกว่ามีสมาชิกพรรคมาก แต่กลับ ได้รับคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อน้อยกว่าจำนวนสมาชิกที่ตนมี

**สาโรจน์ หงษ์ชูเวช**<sup>21</sup> มีความเห็นว่า การจัดสรรเงินสนับสนุนตามจำนวนของ สมาชิกพรรคการเมืองนั้น ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน โดยปัญหา ดังกล่าวเกิดจากการที่ประชาชนได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่งอยู่แล้ว แต่เมื่อมีพรรค การเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่เกิดขึ้นก็ได้เข้าไปสมัครเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่ง ตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกในส่วนที่ซ้ำซ้อนกันจะไม่ถูกนำมานับ แต่ในขณะที่ พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อหวังเงินจากกองทุนฯ ก็ได้ไปหาสมาชิกที่ยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิก ของพรรคใดแล้วก็มาขอรับเงินจากกองทุนฯ ดังนั้นในประเด็นนี้มีความเห็นว่า หลักเกณฑ์ของ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องมีการปรับปรุง โดยการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำให้พรรคการเมืองที่ จะมีสิทธิได้รับเงินจากเกณฑ์การจัดสรรนี้จะต้องมีสมาชิก 50,000 – 100,000 คน ถ้าพรรค การเมืองใดมีจำนวนสมาชิกไม่ถึงเกณฑ์กำหนดดังกล่าวก็จะมีสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรเงิน สนับสนุนตามหลักเกณฑ์นี้ ซึ่งก็จะเป็นแรงกระตุ้นให้พรรคการเมืองขยายฐานสมาชิกของตนเอง

<sup>20</sup> แสวง บุญมี, ผู้อำนวยการฝ่ายติดตามประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาคารศรีจุฬทรัพย์.1 เมษายน 2548.

<sup>21</sup> สาโรจน์ หงษ์ชูเวช, หัวหน้าสำนักงานการเมือง (ฝ่ายการเมือง) พรรคไทยรักไทย. อาคารชินวัตร ทาวเวอร์ 3.4 เมษายน 2548.

เนื่องจากพรรคการเมืองจะเข้มแข็งได้นั้นก็ต้องมีสมาชิกพรรคเป็นจำนวนมาก เหมือนอย่างเช่น พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศจีนซึ่งมีสมาชิกพรรคมากกว่าประชากรทั้งหมดของประเทศไทย จึงทำให้พรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศจีนมีความเข้มแข็ง และควรที่จะระบุดังไปด้วว่า เงินที่ได้รับจากการจัดสรรตามสัดส่วนนี้ไม่สามารถนำไปใช้ในแผนงานอื่นได้ ต้องใช้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสมาชิกเท่านั้น เพราะว่าปกติแล้วกองทุนฯ จะให้เอาเงินที่ได้รับจากการจัดสรรไปเฉลี่ยกับแผนงานอื่นๆได้ซึ่งถ้าพรรคนั้นเน้นแผนงานด้านการบริหารก็จะเอาเงินที่ได้รับจากการจัดสรรตามเกณฑ์ของสมาชิกพรรคไปใช้ในด้านการบริหารหมดไม่ได้นำมาใช้ในการทำงานด้านสมาชิกพรรค ดังนั้น เมื่อพรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนมาจากการจัดสรรตามจำนวนสมาชิกพรรคก็ต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้เกี่ยวกับสมาชิกไม่ว่าจะเป็นการอบรมสัมมนาสมาชิก การให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิก เพราะเท่าที่ผ่านมาไม่ได้มีการกำหนด เมื่อไม่มีการกำหนดจึงทำให้พรรคการเมืองที่ไม่เห็นความสำคัญของสมาชิกก็จะนำเงินไปใช้ในด้านอื่นซึ่งมันผิดต่อวัตถุประสงค์

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ พบว่า ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมัน อังกฤษหรือญี่ปุ่น ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่ให้ถือเอาจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินสนับสนุนเหมือนดังเช่นประเทศไทย แต่ในประเทศเยอรมันจะใช้วิธีการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองโดยพิจารณาถึงจำนวนเงินค่าบำรุงพรรคที่พรรคการเมืองได้รับจากสมาชิกของพรรคเป็นเกณฑ์ โดยรัฐจะจ่ายสบทบให้อีก 0.50 มาร์คในแต่ มาร์คที่พรรคการเมืองได้รับ เพราะถือว่าพรรคใดที่เก็บค่าบำรุงพรรคได้มากก็เท่ากับว่าพรรคนั้นมีสมาชิกพรรคที่ได้ให้การสนับสนุนพรรคมาก และเป็นสมาชิกที่ให้การสนับสนุนพรรคอย่างแท้จริง ส่วนในประเทศอังกฤษและญี่ปุ่นไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว

จากสภาพปัญหาอันเกิดจากการจัดสรรเงินสนับสนุนตามจำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง ผู้เขียนเห็นว่า ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองประชาชนควรที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ และมีความเลื่อมใสศรัทธาในตัวพรรค นโยบายของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง การเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองจึงควรที่จะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ อย่างเช่น จะต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นระยะเวลา 1 ปี จึงจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคได้ ไม่ใช่เพียงแค่มากรอกใบสมัครแล้วก็สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคได้ทันที



ซึ่งจะทำให้สมาชิกที่พรรคการเมืองหามาได้นั้นเป็นสมาชิกที่มีคุณภาพและให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอย่างแท้จริง มิใช่บอกว่ามีสมาชิกพรรคมากแต่ได้รับคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อน้อยกว่าจำนวนสมาชิกที่ตนมี ดังนั้น จึงควรที่จะแก้ไขหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดให้ถือเอาจำนวนของสมาชิกพรรคเป็นเกณฑ์ในการคำนวณเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง มาเป็นการจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองโดยพิจารณาถึงจำนวนเงินที่เป็นค่าบำรุงพรรคที่พรรคการเมืองเก็บได้จากสมาชิกของพรรคเป็นหลัก โดยจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองเป็นเงินสมทบให้ตามสัดส่วนของเงินที่พรรคเก็บได้จากสมาชิกพรรคเหมือนดังเช่นหลักเกณฑ์ของประเทศเยอรมัน

### 3.3 สภาพปัญหาอันเกิดจากการจัดสรรตามจำนวนสาขาของพรรคการเมือง

สาขาพรรคการเมือง ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของพรรคการเมืองเนื่องจากเป็นรากฐานของพรรคการเมืองและเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างสมาชิกกับพรรคการเมือง ตลอดจนยังเป็นกลไกในการขับเคลื่อนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองให้มีการแพร่ขยายออกไปยังภูมิภาคต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง โดยที่สาขาของพรรคการเมืองจะเป็นแหล่งในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชน เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลข่าวสาร ทราบถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้พรรคการเมืองนำไปกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานของพรรค อีกทั้งยังเป็นกลไกที่สำคัญในการนำนโยบายของพรรคการเมืองไปสู่การปฏิบัติในท้องที่ต่างๆ

แต่จากหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้นำจำนวนของสาขาพรรคการเมืองมาเป็นตัวแปรที่สำคัญในการคำนวณเพื่อจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งขึ้นในภายหลังปี พ.ศ.2541 จึงพากันจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นในจังหวัดต่างๆ กันเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น<sup>22</sup> พรรคชาติประชาธิปไตย มีจำนวนสาขาพรรคทั้งหมด 310 สาขา พรรคคนขอปลดหนี้ 208 สาขา พรรคเสรีประชาธิปไตย 217 สาขา พรรคเกษตรก้าวหน้า 69 สาขา พรรคไทยช่วยไทย 42 สาขา พรรคคสิกรไทย 31 สาขา พรรคแผ่นดินไทย 28 สาขา พรรคชีวิตที่ดีกว่า 22 สาขา ฯลฯ แต่จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในทางการเมืองนั้นกลับปรากฏว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กเหล่านี้ถึงแม้ว่าจะมีสาขาของพรรคเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเสร็จสิ้นกลับไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็น

<sup>22</sup> มติชน, 25 พฤศจิกายน 2546, หน้า 13.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแม้แต่คนเดียวหรือมีเพียง 1-2 คนเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่รีบเร่งดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นมาให้มีจำนวนมากก็เพื่อหวังผลประโยชน์ในการได้รับจัดสรรเงินสนับสนุนนั่นเอง โดยมีได้คำนึงถึงว่าสาขาของพรรคที่ได้จัดตั้งขึ้นมานั้นมีความพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมทางด้านการเมืองหรือไม่ จึงทำให้สาขาของพรรคการเมืองเหล่านี้มิได้เป็น “ฐานของพรรคการเมือง” ที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง แต่ในทางตรงกันข้ามกลับได้สร้างปัญหาแก่พรรคการเมืองนั่นเอง กล่าวคือ ในบางพรรคเกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวกขึ้นภายในพรรคอันเนื่องมาจากสาเหตุของเงินที่จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ มีการก่อตั้งสาขาพรรคขึ้นมาเพื่อขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐแต่ก็ได้ใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สาขาพรรค ในบางพรรคก็มีการจัดตั้งสาขาพรรคอย่างเลื่อนลอยหรือไม่มีตัวตน หรือในบางพรรคได้จัดตั้งสาขาพรรคโดยไม่มีสถานที่ทำการเป็นของตนเอง การบริหารจัดการภายในสาขาพรรคมีปัญหาเพราะเกิดจากความไม่พร้อมที่จะจัดตั้ง<sup>23</sup>

ในปัจจุบันคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามจำนวนของสาขาพรรคใหม่ โดยได้กำหนดไว้ว่า ถ้าหากพรรคการเมืองใดมีสาขาของพรรคจำนวนตั้งแต่ 2 สาขาขึ้นไปในเขตเลือกตั้งเดียว จะถูกนับเป็นสาขาเดียวในการคิดคำนวณเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

**จากการทำวิจัยภาคสนามโดยทำการสัมภาษณ์ นักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับประเด็นปัญหาดังกล่าว มีใจความสรุปได้ดังนี้**

**ดร.ทิวา เงินยวง**<sup>24</sup> มีความเห็นว่า กรณีของเกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนสาขาของพรรคการเมืองนั้นก็ได้ออกให้เกิดปัญหาขึ้น คือ กรณีที่ในบางพรรคการเมืองได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคให้มีจำนวนมาก เพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ในการที่จะได้รับเงินสนับสนุน แต่ในการจัดตั้งสาขาพรรคของพรรคการเมืองเหล่านั้นกลับไม่มีตัวตนของสาขาที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยในบางพรรคได้ใช้วิธีการขึ้นป้ายชื่อว่าเป็นที่ทำการสาขาพรรคแล้วก็ถ่ายรูปสาขาดังกล่าวที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วนำมายื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้รับรองในการจัดตั้งสาขาพรรคนั้นๆ เมื่อ

<sup>23</sup> ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. “ฐานของพรรคการเมืองอยู่ที่ไหน.” วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์. ปีที่ 8, ฉบับที่ 3. กุมภาพันธ์ – มีนาคม 2546, หน้า 15.

<sup>24</sup> ดร.ทิวา เงินยวง, คณบดีนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรังสิต. 7 มีนาคม 2548.

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรองในการจัดสาขานั้นแล้วก็ทำการถอดป้ายชื่อที่ทำการพรรคออก แล้วก็ดำเนินกิจการค้าขายอื่นๆ โดยในบางสาขาของพรรคการเมืองคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ทราบเลยว่าได้จัดตั้งอยู่ที่ใดและมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหาตรงนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าจะมีวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้อย่างไร ควรจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสาขาพรรคการเมืองหรือไม่ หรืออาจจะพิจารณาจากกิจกรรมที่สาขาของพรรคการเมืองได้จัดขึ้นให้สมาชิกและประชาชนทั่วไปได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อนำมาประกอบกับเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนดังกล่าว

**แสวง บุญมี**<sup>25</sup> มีความเห็นว่า ในเรื่องนี้เห็นว่าเป็นปัญหาเช่นกัน กับเรื่องของสมาชิกพรรค เพราะการจัดตั้งสาขาของแต่ละพรรคการเมืองเป็นการจัดตั้งขึ้นตามข้อบังคับ ตามกฎหมายพรรคการเมืองของแต่ละพรรค จึงยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

**สาโรจน์ หงษ์ชูเวช**<sup>26</sup> มีความเห็นว่า การที่พรรคการเมืองในประเทศไทยได้ดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้น ก็เพราะว่าสาขาพรรคนั้นเป็น “ผู้มีสิทธิออกเสียง” (VOTER) จึงทำให้บุคคลภายในพรรคที่มีความประสงค์จะสนับสนุนพรรคพวกของตนให้มีตำแหน่งในทางการเมือง จึงดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้น โดยวิธีการเอาพรรคพวกของตนเองเข้ามาเป็นกรรมการบริหารสาขาพรรค โดยไม่ได้มีการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการบริหารสาขาพรรค จึงก่อให้เกิดปัญหาขึ้นไม่ว่าจะเป็นกรณีที่กรรมการบริหารสาขาพรรคไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ไม่มีความรู้ในฐานะกรรมการบริหารสาขาพรรคมีหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไรบ้าง ดังนั้นสาขาพรรคจึงเป็นเครื่องมือในทางการเมืองมากกว่าที่จะใช้ดำเนินงานทางการเมืองและเป็นตัวแทนของพรรคอย่างแท้จริง การจัดตั้งสาขาพรรคจึงเป็นแค่การเอาชื่อไปใส่ให้ครบตามที่กฎหมายได้กำหนด เพราะฉะนั้น จึงควรที่จะพิจารณาว่าสาขาของพรรคการเมืองใดไม่มีกิจกรรมของสาขา คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ต้องไม่ให้เงินสนับสนุนตามสัดส่วนนี้ เพราะเมื่อให้ไปแล้วก็จะเกิดปัญหาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ให้สาขาพรรคจัดทำเอกสารปลอมเพื่อขอเบิกเงินจากกองทุนฯ

<sup>25</sup> แสวง บุญมี, ผู้อำนวยการฝ่ายติดตามประเมินผลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อาคารศรีจุฬทรัพย์.1 เมษายน 2548.

<sup>26</sup> สาโรจน์ หงษ์ชูเวช, หัวหน้าสำนักงานการเมือง (ฝ่ายการเมือง) พรรคไทยรักไทย. อาคารชินวัตร ทาวเวอร์ 3.4 เมษายน 2548.

ดังนั้นจึงมีความเห็นว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินโดยอาจจะต้องเข้ามาช่วยเหลือทางการเงินประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ กับสาขาพรรคที่ได้ตามเกณฑ์มาตรฐานตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งอาจจะกำหนดให้พรรคการเมืองจัดตั้งสาขาตามเกณฑ์มาตรฐานพรรคละ 4 สาขาต่อปีก่อน อีกทั้งถ้าพรรคการเมืองใดสามารถที่จะจัดตั้งสาขาพรรคได้ตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ซึ่งจะต้องไม่ใช่จำนวนเงิน 600 บาทหรือ 1,500 บาท แต่จะต้องเป็นจำนวนเงินที่มากกว่านี้โดยอาจจะเป็นเดือนละ 20,000 – 30,000 บาทหรือปีละ 300,000 บาท ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถที่จะให้การสนับสนุนได้อย่างนี้ คิดว่าก็จะเป็นการใช้เงินจำนวนที่ไม่มากเมื่อเทียบกับการที่ได้ให้เงินแก่พรรคการเมืองนำไปทำกิจกรรมอบรมสัมมนา ซึ่งในการจัดอบรมสัมมนาในแต่ละครั้งนั้นมีการใช้จ่ายเงิน 80,000 – 100,000 บาท ซึ่งในการจัดอบรมสัมมนาในแต่ละครั้งก็ไม่ว่าจะได้ผลมากน้อยเพียงใด เพราะไม่มีการประเมินทั้งจากพรรคการเมืองเองและจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคำนวณให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ พบว่า ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศเยอรมัน อังกฤษและญี่ปุ่น ต่างก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับสาขาของพรรคการเมือง จึงไม่ได้กำหนดให้นำเอาสาขาของพรรคการเมืองมาเป็นหลักเกณฑ์ในการคิดคำนวณเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง เหมือนดังเช่นประเทศไทย

จากสภาพปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนสาขาของพรรคการเมือง ผู้เขียนมีความเห็นว่า การจัดตั้งสาขาพรรคของพรรคการเมืองในประเทศไทย เป็นการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายและข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมือง จึงทำให้สาขาของพรรคการเมืองยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกพรรค เนื่องจากทุกพรรคสามารถที่จะกำหนดมาตรฐานของการจัดตั้งสาขาพรรคเองได้ จึงทำให้ในบางพรรคการเมืองที่ประสงค์จะได้เงินสนับสนุนเป็นจำนวนมากทำการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นให้ได้มากที่สุด ทั้งๆที่สาขาของพรรคการเมืองเหล่านั้นมิได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใดๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อพรรคและประชาชน อีกทั้งในการจัดตั้งสาขาพรรคของในบางพรรคการเมืองก็เพียงเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองในการต่อรองกับพรรคของตนเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาคำนวณเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองตามจำนวนสาขาของพรรคนั้น จึงควรจะให้เงินสนับสนุนแต่เฉพาะสาขาของพรรคการเมืองที่มี

มาตรฐานเท่านั้น โดยจะต้องคำนึงถึงมาตรฐานของแต่ละสาขาพรรคที่ได้จัดตั้งขึ้นมานั้นว่ามี ความพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นจำนวนสมาชิกของ สาขาพรรค สถานที่ที่จะใช้เป็นที่ทำการของสาขาพรรค บุคลากรประจำสาขาพรรค และประการ สำคัญที่ควรคำนึงถึงก็คือ ขนาดและลักษณะของกิจกรรมที่สาขาพรรคได้จัดให้ประชาชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมกับสาขาพรรค เป็นหลักเกณฑ์ในการคิดคำนวณเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ซึ่งจะ ทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถที่จะจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นมาอย่างเลื่อนลอยโดยที่ไม่มีตัวตนและได้ จัดกิจกรรมทางด้านการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง ที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทาง การเมืองกับพรรคการเมือง และเพื่อพัฒนาสาขาพรรคการเมืองให้เป็น “ฐานการเมือง” ของ พรรคการเมืองอย่างแท้จริง

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยนับตั้งแต่ในอดีต ต่างก็ประสบปัญหาในด้านการเงินของพรรค เนื่องจากในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง การรณรงค์ในการหาเสียงเลือกตั้งหรือแม้กระทั่งการซื้อเสียง ล้วนแต่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ทำให้พรรคการเมืองที่ประสบปัญหาทางการเงินต้องหันไปพึ่งพาอาศัยด้านการเงินจากกลุ่มนักธุรกิจและกลุ่มบุคคลสำคัญภายในพรรค ซึ่งมักปรากฏข้อเท็จจริงในทางการเมืองว่า พรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มบุคคลสำคัญภายในพรรค ต้องดำเนินนโยบายหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว ด้วยเหตุนี้เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 328) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 (มาตรา 56-64) จึงได้บัญญัติให้รัฐจะต้องให้การสนับสนุนในด้านการเงินแก่พรรคการเมือง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด ซึ่งรัฐก็ได้เริ่มให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษาแนวความคิดในการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ทำให้ทราบว่าการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองมีที่มาจากแนวความคิดที่ว่า ในระบอบประชาธิปไตยพรรคการเมืองมีความสำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่างๆทางการเมือง แต่ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งถ้าหากพรรคการเมืองมีแหล่งที่มาของเงินอย่างเหมาะสม ก็จะเป็นหลักประกันได้ว่าพรรคการเมืองจะไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มนายทุน นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังเป็นศูนย์รวมความหลากหลายของผลประโยชน์ ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมืองจึงเป็นการจัดระบบของความหลากหลายให้อยู่ภายในกรอบของกฎระเบียบให้การต่อสู้ของพรรคการเมืองต่างๆเป็นไปตามวิธีการที่เหมาะสมและเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ในประเทศต่างๆจึงได้แสวงหามาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมือง

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองโดยรัฐของประเทศไทย เยอรมัน อังกฤษและญี่ปุ่น ทำให้ทราบว่า หลักเกณฑ์และวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบการปกครอง ระบบการเลือกตั้ง ของแต่ละประเทศ

โดยในประเทศเยอรมัน ใช้วิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองภายหลังการเลือกตั้งเพื่อเป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยจะพิจารณาจัดสรรเงินสนับสนุนจากผลงานของแต่ละพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนในการเลือกตั้งสภายุโรป สภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐและการเลือกตั้งสภาแห่งมลรัฐ และจะพิจารณาจากจำนวนเงินที่พรรคการเมืองเก็บได้จากสมาชิกเป็นค่าบำรุงพรรคและจำนวนเงินที่แต่ละพรรคได้รับมาจากการบริจาค แต่ก็มีใช้ทุกพรรคที่จะได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุน โดยพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจะต้องเป็นพรรคที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรแห่งสหพันธรัฐรวมกันทั้งประเทศคิดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 0.5 ของผู้ที่มาลงคะแนนเสียงทั้งหมด แต่ทั้งนี้ ในประเทศเยอรมันจำนวนเงินที่รัฐจะให้แก่พรรคการเมืองจะต้องไม่สูงไปกว่าจำนวนเงินที่พรรคการเมืองนั้นหามาได้ด้วยตัวของพรรคเอง

ในประเทศอังกฤษมีรูปแบบและวิธีการให้เงินสนับสนุนเฉพาะพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาเท่านั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมในสภาให้มีประสิทธิภาพทัดเทียมกับฝ่ายรัฐบาล โดยได้กำหนดคุณสมบัติพรรคการเมืองฝ่ายค้านที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐจะต้องเป็นพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หรือพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกของตนได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว แต่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งทั่วประเทศไม่น้อยกว่า 150,000 คะแนน

ในประเทศญี่ปุ่น รัฐได้ให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเพื่อการพัฒนาการเมือง โดยการสนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองของพรรคเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่ากิจกรรมต่างๆได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้กำหนดคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุน จะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกของพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 5 คน หรือพรรคการเมืองนั้นจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่จะต้องได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งอย่างน้อยร้อยละ 2 ในการเลือกตั้งทั่วไป ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเงินสนับสนุนที่จะให้แก่พรรคการเมืองนั้น จะพิจารณาจาก

คำนวณคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคได้รับในการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ เป็นเกณฑ์เพียงประการเดียว

สำหรับประเทศไทย มีวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ตามโครงการและแผนงานที่พรรคการเมืองเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการช่วยเหลือทางการเงินแก่พรรคการเมืองในการดำเนินกิจการทางการเมือง โดยพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจะต้องเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิก 5,000 คน และจัดตั้งสาขาพรรคให้ครบทั้ง 4 ภาค ภายใน 180 วัน ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรเงินสนับสนุนที่จะให้แก่พรรคการเมืองนั้นจะพิจารณาจาก จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อ จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง จำนวนสาขาของพรรคการเมือง

จากการศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองของประเทศไทยนับแต่ได้เริ่มให้การสนับสนุนจนถึงปัจจุบัน ทำให้ทราบว่า หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ยังไม่อาจที่จะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กลับได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้น และเป็นช่องทางให้พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมิได้มีเจตนาที่จะดำเนินกิจการทางการเมืองอย่างแท้จริงแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ปัญหาการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์อันเกิดจากวิธีการให้เงินสนับสนุน ปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน ปัญหาการจัดตั้งสาขาพรรคขึ้นเป็นจำนวนมากแต่สาขาพรรคเหล่านั้นมิได้ดำเนินกิจกรรมใดๆที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองหรือประชาชน อีกทั้งหลักเกณฑ์คุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนยังขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่ได้วางหลักการให้การจัดตั้งพรรคการเมืองให้กระทำได้อย่างโดยปราศจากกฎหมายในบทบัญญัติมาตรา 47 วรรคแรก ซึ่งได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง และเพื่อดำเนินการ.....” มาตรา 328(1) บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป.....” และยังได้บัญญัติถึงเหตุในการยุบหรือเลิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นเหตุที่เกิดขึ้นได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ไม่มีเหตุให้ยุบหรือเลิกพรรคการเมืองเนื่องจากการที่ไม่มีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จากการใช้หลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุน กลับก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ



ให้แก่พรรคการเมืองขนาดเล็กที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งสาขาของพรรคให้ครบทั้ง 4 ภาค และจะต้องดำเนินการให้มีสมาชิกของพรรคตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไปภายใน 180 วัน (มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541) ล้วนแต่ทำให้การดำรงอยู่ของพรรคการเมืองขนาดเล็กที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นไปด้วยความยากลำบาก จนทำให้ในบางพรรคนอกจากจะไม่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนแล้วยังถูกยุบพรรคไปในที่สุด

ดังนั้น เพื่อให้การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จึงควรนำหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในต่างประเทศ มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองโดยรัฐในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

### 1.วิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

วิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองไม่ควรที่จะเป็นวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองเป็นการทั่วไปตามโครงการและแผนงานที่พรรคการเมืองเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการให้เงินสนับสนุนแก่ทุกพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่ได้กำหนด แต่ควรจะเปลี่ยนมาเป็นวิธีการให้เงินสนับสนุนแต่เฉพาะพรรคการเมืองที่มีผลงานจากการเลือกตั้ง และได้รับการยอมรับจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงิน โดยการนำวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองในประเทศเยอรมันมาใช้ในประเทศไทย โดยวิธีการให้เงินสนับสนุนแก่พรรคการเมืองควรที่จะเป็นการให้เงินสนับสนุนภายหลังการเลือกตั้ง เพื่อเป็นการชดเชยค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับเงินสนับสนุนอาจจะต้องมีสมาชิกของพรรคได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนหรือได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อในระดับหนึ่ง

## 2. คุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุน

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ควรที่จะนำบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 มาใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดถึงคุณสมบัติของพรรคการเมืองที่จะมีสิทธิได้รับการสนับสนุน ซึ่งก็อาจจะทำให้ในอีกหลายๆพรรคการเมืองที่ถูกยุบพรรค เพราะไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ อาจจะมีการพัฒนาจนกลายเป็นพรรคการเมืองที่สมบูรณ์ได้ภายในอนาคต

## 3. หลักเกณฑ์ในการคำนวณเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง

ในการคำนวณเงินสนับสนุนแก่พรรคการเมือง ให้พิจารณาจาก

1. จำนวนคะแนนเสียงที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ
2. จำนวนเงินค่าบำรุงพรรคที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับจากสมาชิกของพรรค โดยรัฐจะต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่พรรคการเมือง แต่ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำของเงินค่าบำรุงพรรค ซึ่งอาจจะกำหนดเป็นจำนวนเงิน 200 หรือ 300 บาท

3. สาขาพรรค เฉพาะแต่สาขาพรรคที่ได้มาตรฐาน โดยจะต้องพิจารณาว่าสาขาของพรรคการเมืองในแต่ละสาขานั้นมีความพร้อมที่จะดำเนินกิจกรรมทางด้านการเมืองมากน้อยเพียงใด ไม่ว่าจะเป็นจำนวนสมาชิกของสาขาพรรค สถานที่ที่จะใช้เป็นที่ทำการของสาขาพรรค บุคคลากรประจำสาขาพรรค ขนาดและลักษณะของกิจกรรมที่ได้จัดให้ประชาชนและสมาชิกได้เข้ามามีส่วนร่วมกับสาขาพรรค

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นอกจากสภาพปัญหาที่ผู้เขียนได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขข้างต้นแล้ว ผู้เขียนยังพบว่ายังมีสภาพปัญหาอันเกิดจาก

1. บทบัญญัติของกฎหมาย ที่ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมของระบบการเลือกตั้ง ปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน ปัญหาการจัดตั้งสาขาของพรรคการเมืองขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่สาขาเหล่านั้นไม่มีคุณภาพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขดังต่อไปนี้

1.1 เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมของระบบการเลือกตั้ง ควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งใหม่ (อาจจะต้องทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญ) โดยให้ถือเอาการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเป็นหลัก ซึ่งจะต้องมีสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากบัญชีรายชื่อในจำนวนที่เท่ากับสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง ซึ่งก็จะทำให้พรรคการเมืองทั้งหลายต่างก็ต้องรีบชวนขวายนหาสมาชิกของพรรค สร้างความศรัทธา เลื่อมใสในตัว of พรรค นโยบายของพรรคให้แก่ประชาชน และหันมาให้ความสำคัญกับประชาชนในระดับที่ใกล้เคียงกับที่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลที่พรรคจะส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง

1.2 เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน ควรที่จะมีการกำหนดห้ามมิให้ประชาชนสมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในขณะเดียวกันเกินกว่าหนึ่งพรรค ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนบางคนหวังผลประโยชน์จากเงินเล็กน้อยที่ในบางพรรคการเมืองเสนอให้เพื่อให้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของพรรคตน และควรที่จะมีการกำหนดบทลงโทษแก่พรรคการเมือง ที่ดำเนินการหาสมาชิกด้วยวิธีการที่ไม่โปร่งใสและไม่เป็นไปตามข้อบังคับของพรรค และได้รับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรคโดยที่ไม่ได้ทำการตรวจสอบว่าบุคคลที่พรรคได้รับเข้าเป็นสมาชิกของพรรคนั้นได้เข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อนขึ้น

1.3 เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาสาขาพรรคการเมืองไม่มีคุณภาพ ควรที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสาขาของพรรคการเมืองให้มีมาตรฐานเดียวกัน เช่น สาขาพรรคจะต้องมีจำนวนสมาชิกตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป สถานที่ทำการของสาขาพรรคจะต้องมีความเหมาะสมในการที่จะดำเนินกิจกรรมทางด้านการเมืองและจะต้องแยกออกจากการประกอบธุรกิจอย่างอื่นอย่างชัดเจน จะต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานสาขาพรรคเพื่อให้สมาชิกและประชาชนสามารถที่จะทำการติดต่องานได้ สาขาพรรคจะต้องจัดทำโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อให้สมาชิกพรรคและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ทั้งนี้ จะเป็นการพัฒนาสาขาของพรรคการเมืองให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสาขาพรรคการเมืองให้เป็น “ฐานทางการเมือง” ของพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

**2. การบริหารการจัดการของพรรคการเมือง** ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน และการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองที่ไม่มีคุณภาพ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุง การบริหารการจัดการของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

2.1 ในการหาสมาชิกของพรรคการเมือง พรรคการเมืองควรจะต้องมีมาตรฐานของการดำเนินการหาสมาชิกพรรค โดยจะต้องกระทำด้วยวิธีการที่โปร่งใสและเป็นไปตามข้อบังคับของพรรค ไม่ใช่การใช้กลอุบายหลอกลวงเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกพรรคโดยที่ประชาชนไม่ได้ศรัทธาเลื่อมใสในพรรค หรือไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกพรรคด้วยความสมัครใจ

2.2 พรรคการเมืองทุกพรรคควรมีข้อบังคับเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอน ของการรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกของพรรค โดยจะต้องกำหนดไว้ในข้อกำหนดของพรรคว่า ในการเข้าเป็นสมาชิกของพรรคนั้นจะต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ อย่างเช่น ก่อนที่จะเข้าเป็นสมาชิกของพรรคได้นั้นจะต้องมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆของพรรคเป็นระยะเวลา 1 ปี จึงจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกของพรรคได้ ซึ่งก็จะทำให้สมาชิกพรรคที่แต่ละพรรคหามาได้นั้นได้เข้าสมัครเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจและมีความเลื่อมใสศรัทธาในตัวของพรรค นโยบายของพรรคอย่างแท้จริง และจะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งเพราะสมาชิกของพรรคได้ให้การสนับสนุนพรรคอย่างแท้จริง

2.3 พรรคการเมืองจะต้องให้ความสำคัญต่อสาขาพรรคอย่างจริงจัง โดยเริ่มแรกของการจัดตั้งสาขาพรรค พรรคการเมืองจะต้องคำนึงถึง ความพร้อมของสาขา ความเหมาะสมของสถานที่ที่จะให้เป็นที่ทำการของสาขาพรรค ความพร้อมของบุคลากรที่จะเข้ามาทำหน้าที่กรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของสาขาพรรคซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงข้อกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับสาขาพรรค พรรคการเมืองควรที่จะมีแผนงานและมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของสาขาพรรคอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งพรรคการเมืองจะต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของสาขาพรรคที่ได้จัดตั้งขึ้นมา มากกว่าที่จะเน้นที่ปริมาณของจำนวนสาขาพรรค

**3. การบริหารการจัดการของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง** ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหา กรรมการสาขาพรรคการเมืองกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง การใช้จ่ายเงิน

อย่างไม่มีประโยชน์และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง ความล่าช้าของการตรวจสอบรายชื่อสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุง การบริหารการจัดการของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

3.1 คณะกรรมการการเลือกตั้งควรจะออกประกาศ กำหนดให้พรรคการเมืองและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดต่างๆ ให้ทำการจัดการสัมมนาเพื่อให้ความรู้แก่กรรมการสาขาพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ประจำสาขาพรรค สมาชิกพรรค และประชาชนทั่วไป เพื่อให้เข้าใจถึงระเบียบ กฎหมาย ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของตนในการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสาขาพรรค เจ้าหน้าที่ประจำสาขาพรรค สมาชิกของพรรค โดยอาจจะกำหนดให้จัดการสัมมนาอย่างน้อยปีละ 2-3 ครั้ง ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดปัญหากรรมการสาขาของพรรคการเมืองกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ทำให้ประชาชนได้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตนที่มีต่อการเลือกตั้ง และเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของสาขาพรรคและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วนตามที่กฎหมายได้กำหนด

3.2 คณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะตั้งอนุกรรมการขึ้น 1 ชุด เพื่อทำหน้าที่ให้ความรู้ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง และสร้างจิตสำนึกในการใช้จ่ายเงิน ให้แก่พรรคการเมือง เนื่องจากยังมีพรรคการเมืองบางพรรค ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ถึงหลักเกณฑ์ในการใช้เงินที่ได้รับจัดสรรจากกองทุนฯ

3.3 ในการจัดสรรเงินสนับสนุนตามหลักเกณฑ์จำนวนของสาขาพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะกำหนดจำนวนเงินในการให้การสนับสนุนว่า สาขาพรรคการเมืองจำนวน 1 สาขาที่ได้มาตรฐานตามที่ได้กำหนด จะได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนเป็นจำนวนเงินเท่าใด และให้ทำการจ่ายเงินสนับสนุนแก่สาขาของพรรคการเมืองโดยตรง โดยให้ประธานสาขาพรรคเป็นผู้รับมอบเงิน ซึ่งจะทำให้สาขาพรรคได้รับเงินสนับสนุนเต็มตามจำนวนที่ได้รับจากการจัดสรร และสามารถนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ตามโครงการและแผนงานที่ได้เสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง อีกทั้งยังจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีที่สำนักงานใหญ่ของพรรคไม่จัดส่งเงินที่ได้รับจากการจัดสรรการสนับสนุนให้แก่สาขาของพรรค

3.4 คณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีมาตรการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองที่ได้รับเงินไปจากการจัดสรรของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองให้มีความรัดกุมกว่าที่เป็นอยู่ เพราะมีฉะนั้นแล้วในการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง ก็จะเป็นการต้ำน้ำพริกละลายแม่น้ำ เนื่องจากในการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการสนับสนุนจากกองทุนของพรรคการเมืองในปัจจุบันพบว่า พรรคการเมืองในบางพรรคนั้นได้ใช้จ่ายเงินไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541 กำหนดไว้

3.5 คณะกรรมการการเลือกตั้งควรที่จะเปลี่ยนวิธีการในการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง โดยเปลี่ยนจากเดิมที่ใช้วิธีการให้พรรคการเมืองนำส่งเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งออกไปทำการตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงิน ณ ที่ทำการของพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ทราบถึงระบบการทำงานเกี่ยวกับการบัญชี การเงิน และวิธีในการจัดเก็บเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงิน ของแต่ละพรรคการเมือง

3.6 เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาสมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรปรับปรุงโครงสร้างในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบรายชื่อสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง ให้สามารถระทำการตรวจสอบได้โดยง่าย และรวดเร็วกว่าที่เป็นอยู่ เพื่อให้แต่ละพรรคการเมืองสามารถตรวจสอบได้ว่าประชาชนที่พรรคตนได้รับเข้าเป็นสมาชิกของพรรคนั้นได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นอยู่ก่อนแล้วหรือไม่

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กนก วงษ์ตระหง่าน. **พรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. **ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543
- ดำริ บูรณานนท์. **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้ง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. **คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535
- \_\_\_\_\_. **การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2542
- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. **ญี่ปุ่นปฏิรูปการเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดอกหญ้า, 2538
- ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. **พรรคการเมืองและปัญหาพรรคการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2524
- มานิตย์ จุมปา. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง, คณะกรรมการการเลือกตั้ง, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. **เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 2**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2546

#### วารสาร

- กฤษ เอื้อวงศ์. "สมาชิกพรรคการเมืองซ้ำซ้อน : ประเด็นที่ควรคำนึงถึง." **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. 8, 6. สิงหาคม - กันยายน 2546

- ปกครอง สุนทรสุทธิ. “นานาสาระพรรคการเมืองเยอรมัน.” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. 7, 6.  
สิงหาคม - กันยายน 2545
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ. “ฐานของพรรคการเมืองอยู่ที่ไหน.” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. 8, 3.  
กุมภาพันธ์ - มีนาคม 2546
- สุจิต บุญบงการ. “กฎหมายพรรคการเมืองโอกาสและข้อจำกัดในการส่งเสริมและพัฒนาพรรค  
การเมือง.” **วารสารพรรคการเมืองสัมพันธ์**. 8, 6 สิงหาคม - กันยายน 2546

### เอกสารอื่น ๆ

- คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาวิทยาศาสตร์และรัฐประศาสตร์. “สรุปผลการวิจัยเรื่องรูปแบบและ  
วิธีการที่เหมาะสมในการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง.” กรุงเทพมหานคร :  
สำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ , 2537
- จิระ บุญพจนสุนทร. “การสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ : ศึกษากรณีเงินกองทุนเพื่อการพัฒนา  
พรรคการเมือง” ในเอกสารวิชาการส่วนบุคคล. กรุงเทพมหานคร : สถาบัน  
พระปกเกล้า, 2544
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. “การปรับปรุงระบบพรรคการเมืองไทย.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538
- วิชญ์ วรัญญู และคนอื่น ๆ. “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงิน  
และประโยชน์อื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรค  
การเมือง.” กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. “เรื่องการปรับปรุงและพัฒนาระบบพรรคการเมือง.” ในเอกสารวิชาการ  
พรรคคณะ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันดำรงราชานุภาพ, ม.ป.ป.
- สมบูรณ์ สุขสำราญและพรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว. รายงานการวิจัยเรื่อง “การให้เงินอุดหนุนพรรค  
การเมือง.” กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2536
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้านกิจการพรรคการเมืองและการออกเสียงประชามติ.  
คู่มือการปฏิบัติงานของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง. กรุงเทพมหานคร : ห้าง  
หุ้นส่วนจำกัด บ้านสวนการพิมพ์, 2544
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ประจำปี  
2542 - 2543. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอส.ทู.อาร์.จำกัด, 2544



..... รายงานกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2544.

กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ.เอ็ม.พี. มาร์เก็ตติ้ง จำกัด, 2546

อุดม รัฐอมฤต. “การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในต่างประเทศ.” กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษา  
การพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546

### หนังสือพิมพ์

**เดลินิวส์**. วันที่ 5 กรกฎาคม 2533

“ทท.คว่ำเบอร์ 1 โฉวผลงานพรรค 60 นาที.” **แนวหน้า**. 2 ธันวาคม 2546

“ภาษี ปชต.” **มติชน**. 5 มกราคม 2537

**มติชน**. วันที่ 25 พฤศจิกายน 2546

“ส่งภาษีประชาธิปไตยฉบับแก้ไขเข้า ครม.” **มติชน**. 4 มกราคม 2537

### วิทยานิพนธ์

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. “การปฏิรูปการเมืองและการเปลี่ยนแปลงของระบบพรรคการเมืองในญี่ปุ่น.”

วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545

บรรหาร ศิลปอาชา. “การพัฒนาพรรคการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุนพรรค  
การเมือง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538

บัญชา อุ่นใจ. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมพรรคการเมือง.” วิทยานิพนธ์นิติ  
ศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525

อุทัย ทวีโชค. “การระดมเงินอุดหนุนพรรคการเมือง : ศึกษาวิเคราะห์ในเชิงกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง  
ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าใช้จ่ายรณรงค์และค่า  
สาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง

## ภาษาอังกฤษ

### Books

Herbert E.Alexander. Financing Political : Money, Election and Political Reform.

Washington : Congressional Quarterly, 1984.

Jichi Sogo Center. Election System in Japan. Rev. ed., Tokyo : The Center, 1996.

Federal Electoral Law in Germany 1994.

The Law on Political Party in Germany 1994.

### Internet

URL//<http://www.google.co.th>, 2546.

## ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกประกาศเกี่ยวกับกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ดังนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง”

ข้อ ๒ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในประกาศนี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

“ปี” หมายความว่า ปีปฏิทิน

“พรรคการเมือง” หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้ง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้ง และได้ดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองครบถ้วนตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

“สมาชิกพรรคการเมือง” หมายความว่า สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว

“เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ๑ /<sup>๑</sup>

### หมวด ๑ การจัดตั้งและลักษณะกิจการกองทุน

ข้อ ๔ ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายในการสนับสนุนพรรคการเมืองและการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ข้อ ๕ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่าย
- (๒) เงินค่าธรรมเนียมการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๓) เงินค่าปรับที่ได้รับจากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (๗) เงินดอกผลของกองทุน
- (๘) เงินรายรับอื่น

การส่งเงินค่าปรับตาม (๓) หรือเงินหรือทรัพย์สินตาม (๔) เข้ากองทุนให้เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการส่งเงินค่าปรับ และเงินหรือทรัพย์สินที่ต้องนำเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

<sup>๑</sup> ๑/ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) ลง. ๗ ก.ค.๕๒

กรณีเงินหรือทรัพย์สินตาม (๕) หากปรากฏว่ามีเงินหรือทรัพย์สินของพรรคการเมืองที่เล็กหรือยุบไปนั้นคงเหลืออยู่และข้อบังคับพรรคการเมืองมิได้ระบุให้ออนให้แก่องค์การสาธารณกุศลใดเมื่อสำนักตรวจเงินแผ่นดินชำระบัญชีเสร็จสิ้นแล้วให้ส่งรายงานการชำระบัญชีของพรรคการเมืองนั้นให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แล้วให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการโอนเงินหรือทรัพย์สินนั้นเข้ากองทุนต่อไป

ข้อ ๖ เงินหรือทรัพย์สินของกองทุนให้คณะกรรมการนำไปจัดหากองทุนได้โดยการฝากออมทรัพย์หรือฝากประจำกับธนาคาร หรือซื้อพันธบัตรของรัฐบาล หรือดำเนินการอื่นใดที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อ ๗ การใช้จ่ายเงินกองทุน อาจใช้จ่ายเพื่อ

- (๑) สนับสนุนการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง
- (๒) การดำเนินการพัฒนาพรรคการเมืองของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (๓) เป็นทุนในการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมือง
- (๔) การสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าสาธารณูปโภค และด้านอื่น ๆ แก่พรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางเมือง

(๕) การบริหารกองทุน

(๖) การอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ข้อ ๘ การใช้จ่ายเงินกองทุนตามข้อ ๗ การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบริหารกองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

## หมวด ๒

### คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

ข้อ ๙ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง” ประกอบด้วย

- |   |                    |
|---|--------------------|
| (๑) นายทะเบียนพรรคการเมือง                                      | เป็น ประธานกรรมการ |
| (๒) กรรมการการเลือกตั้งซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายหนึ่งคน | เป็น กรรมการ       |
| (๓) ผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน                                 | เป็น กรรมการ       |
| (๔) ผู้แทนสำนักงบประมาณหนึ่งคน                                  | เป็น กรรมการ       |

(๕) ผู้แทนพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิก

ในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนสามคน

เป็น กรรมการ

(๖) ผู้แทนพรรคการเมืองซึ่งไม่มีสมาชิก

ในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ซึ่งเลือกกันเอง จำนวนหนึ่งคน

เป็น กรรมการ

(๗) เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เป็น กรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งหรือ

หลายคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการก็ได้

เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนพรรคการเมืองที่เป็นกรรมการตาม (๕) และ (๖) ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการหารือกับพรรคการเมืองตาม (๕) และ (๖) เมื่อได้ผู้แทนดังกล่าวแล้วให้เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อแต่งตั้งต่อไป

ในการดำเนินการตามวรรคสาม ประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้

ข้อ ๑๐ ภายใต้บังคับข้อ ๑๓ เมื่อได้ดำเนินการแต่งตั้งผู้แทนพรรคการเมืองให้เป็นกรรมการตามข้อ ๙ แล้ว หากมีพรรคการเมืองใดได้จัดแจ้งการจัดตั้งขึ้นในภายหลัง พรรคการเมืองนั้นจะมีสิทธิเสนอผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการตามข้อ ๙ (๕) หรือ (๖) แล้วแต่กรณีได้ต่อเมื่อกรรมการตามข้อ ๙ (๕) หรือ (๖) แล้วแต่กรณีพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๓

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑) จัดสรรเงินกองทุนตามข้อ ๗

(๒) ควบคุม ดูแล การใช้จ่ายเงินกองทุน

(๓) นำเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนไปหาดอกเบี้ย ตามข้อ ๖

(๔) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาพรรคการเมือง

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการบริหารกองทุน

(๖) ติดตาม ประเมินผล ตรวจสอบ และประชาสัมพันธ์การปฏิบัติงานตามโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากกองทุน

(๗) รายงานผลการดำเนินการประจำปีให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

(๘) แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใด

(๙) ออกระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือมติตามประกาศนี้

(๑๐) ดำเนินงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการพัฒนาพรรคการเมืองที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

ข้อ ๑๒ กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งนับแต่วันแต่งตั้งและสิ้นสุดเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

ให้กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งตามวรรคหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองขึ้นใหม่ตามวิธีการในข้อ ๙ วรรคสาม ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

ข้อ ๑๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามข้อ ๑๒ ให้กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น

(๗) เป็นผู้ที่ถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศชื่อเป็นบุคคลที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(๘) พรรคการเมืองตามข้อ ๙ (๕) หรือ (๖) แล้วแต่กรณี หรือร่วมกันโดยมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนพรรคการเมืองดังกล่าว แล้วมิตีให้พ้นจากตำแหน่ง

(๙) พ้นจากการเป็นผู้แทนพรรคการเมืองตามข้อ ๙ (๕) เป็นผู้แทนเปลี่ยนสถานะจากพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นพรรคการเมืองซึ่งไม่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองที่กรรมการตามข้อ ๙ (๖) เป็นผู้แทนเปลี่ยนสถานะจากพรรคการเมืองซึ่งไม่มีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนเป็นพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกในสังกัดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนพรรคการเมืองว่างลงเพราะเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการขึ้นแทนภายในสามสิบวันนับจากวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ ตามวิธีการในข้อ ๙ วรรคสาม

ข้อ ๑๔ เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตามข้อ ๙ แล้ว หากในภายหลังมีจำนวนกรรมการไม่ครบตามข้อ ๙ ให้กรรมการที่เหลืออยู่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการต่อไปได้

ข้อ ๑๕ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม

การลงมติในการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก โดยให้กรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม ประธานกรรมการอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมแทน

หากประธานกรรมการไม่ได้มอบหมายผู้ใดหรือกรรมการผู้ที่ได้รับมอบหมายไม่มาประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ทำหน้าที่แทนประธานกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งทำหน้าที่นายทะเบียนพรรคการเมืองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าบุคคลดังกล่าวไม่มาประชุมให้ดำเนินการให้มีประธานในที่ประชุมตามหลักเกณฑ์ในวรรคสามโดยอนุโลม

### หมวด ๓

#### หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินกองทุน

ข้อ ๑๖ ภายในเดือนตุลาคมของแต่ละปี ให้คณะกรรมการกำหนดวงเงินของกองทุนที่จะใช้จ่ายในปีถัดไป เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นชอบ

วงเงินสำหรับการใช้จ่ายตามข้อ ๗ (๑) ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบแต่ไม่เกินร้อยละแปดสิบของวงเงินตามวรรคหนึ่ง



ในกรณีที่มีความจำเป็น คณะกรรมการอาจกำหนดเวลาให้แตกต่างจากที่กำหนดได้ในวรรคหนึ่งได้ ๒ / <sup>๒</sup>

ข้อ ๑๗ พรรคการเมืองที่มีสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนต้องเป็นพรรคการเมืองที่ไม่อยู่ในระหว่างที่นายทะเบียนหรืออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองดังกล่าว ตามมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๑๘ ให้จัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองในแต่ละปีภายในวงเงินที่กำหนดตามข้อ ๑๖ วรรคสอง ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ ๓ / <sup>๓</sup>

(๑) จัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่ ร้อยละสามสิบห้า

(๒) จัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหลังสุด ร้อยละสามสิบ

(๓) จัดสรรตามจำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง ร้อยละยี่สิบ ให้ถือตามจำนวนสมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองตรวจสอบและรับรองความถูกต้องแล้วที่แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองในวันที่ยื่นโครงการและแผนงานเสนอขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน

(๔) จัดสรรตามจำนวนสาขาพรรคการเมือง ร้อยละสิบห้า ให้ถือตามจำนวนสาขาพรรคการเมืองที่นายทะเบียนตอบรับการจัดตั้งแล้วในวันที่ยื่นโครงการและแผนงานเสนอขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุน กรณีที่พรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่งมากกว่าหนึ่งสาขา ให้นำจำนวนสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นมาคำนวณเพียงสาขาเดียว

ข้อ ๑๙ ให้คณะกรรมการทำหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดสรรเงินสนับสนุนแต่ละพรรคการเมืองตามข้อ ๑๗ ในแต่ละปีตามโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของแต่ละพรรคการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งตามข้อ ๒๓ ตามวงเงินในข้อ ๑๘ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

<sup>๒</sup> ๒/ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๓) ลง. ๒๔ ส.ค. ๔๓

<sup>๓</sup> ๓/ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๓) ลง. ๒๔ ส.ค. ๔๓

(๑) การจัดสรรตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองให้คำนวณจากวงเงินที่จัดสรรให้พรรคการเมือง ตามข้อ ๑๘ (๑) คุณด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หากด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ ผลลัพธ์ที่ได้คือ จำนวนวงเงินสูงสุดที่อาจจัดสรรให้ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง

(๒) การจัดสรรตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองให้คำนวณจากวงเงินที่จัดสรรให้พรรคการเมือง ตามข้อ ๑๘ (๒) คุณด้วยจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง หากด้วยจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมดจากบัญชีรายชื่อของทุกพรรคการเมือง ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนวงเงินสูงสุดที่อาจจัดสรรให้แต่ละพรรคการเมืองตามจำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง

(๓) การจัดสรรตามจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง ให้คำนวณจากวงเงินที่จัดสรรให้พรรคการเมือง ตามข้อ ๑๘ (๓) คุณด้วยจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง หากด้วยจำนวนสมาชิกของทุกพรรคการเมือง ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนวงเงินสูงสุดที่อาจจัดสรรให้ตามจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง

(๔) การจัดสรรตามจำนวนสาขาของแต่ละพรรคการเมือง ให้คำนวณจากวงเงินที่จัดสรรให้พรรคการเมือง ตามข้อ ๑๘ (๔) ผลลัพธ์ที่ได้คือจำนวนวงเงินสูงสุดที่อาจจัดสรรให้ตามจำนวนสาขาของแต่ละพรรคการเมือง ๔/ ๕

ข้อ ๒๐ วงเงินที่เหลือจากการจัดสรร ตามข้อ ๑๖ พรรคสอง ให้คณะกรรมการจัดสรรเพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๗ (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) ตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อ ๒๑ เมื่อคณะกรรมการได้จัดสรรเงินตามหมวดนี้แล้ว ให้เสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นชอบแล้ว ให้แจ้งให้พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๒๒ พรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนต้องใช้จ่ายเงินสนับสนุนให้เป็นไปตามโครงการและแผนงาน และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ระเบียบ ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือมติของคณะกรรมการ และจะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินสนับสนุนของพรรคการเมืองในรอบปีให้ถูกต้องตามความเป็นจริง แล้วยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

<sup>๕</sup> ๔/ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) ลง. ๗ ก.ค. ๕๒

## หมวด ๔

### โครงการและแผนงานที่พรรคการเมืองเสนอขอรับเงินสนับสนุน

ข้อ ๒๓ ให้แต่ละพรรคการเมืองที่มีสิทธิตามข้อ ๑๗ จัดทำโครงการและแผนงานในการดำเนินกิจการของตนในรอบปีถัดไปพร้อมรายการที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมือง ตามข้อ ๑๘ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อเสนอขอรับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนในรอบปีถัดไปยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนสิงหาคมของทุกปี

โครงการและแผนงานที่เสนอตามวรรคหนึ่ง ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายเงินที่ได้รับ การสนับสนุนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเงินสนับสนุนที่พรรคการเมืองจะได้รับ เพื่อการบริหารพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมือง การหาสมาชิกเพิ่ม การใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และการให้ความรู้ทางการเมืองแก่สมาชิกและประชาชนทั่วไป

กรณีพรรคการเมืองใดที่มีสิทธิตามข้อ ๑๗ ไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองนั้นหมดสิทธิได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนจากกองทุนในรอบปีถัดไป

ในกรณีมีความจำเป็น คณะกรรมการอาจกำหนดเวลาให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งได้ ๕ / ๕

## หมวด ๕

### การส่งคืนเงินสนับสนุน

ข้อ ๒๔ พรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเงินสนับสนุนต้องส่งคืนเงินสนับสนุนด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังนี้

(๑) ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ หรือมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

๕/ ๕/ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๓) ลว. ๒๔ ส.ค. ๕๓

(๒) อยู่ในระหว่างที่นายทะเบียนหรืออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

ข้อ ๒๕ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองมีเหตุตามข้อ ๒๔ (๑) ให้นายทะเบียนแจ้งพรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับการจัดสรรในปีที่มีเหตุตามข้อ ๒๔ (๑) แก่นายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ข้อ ๒๖ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองมีเหตุตามข้อ ๒๔ (๒) ให้นายทะเบียนมีคำสั่งให้พรรคการเมืองนั้นระงับการดำเนินงานตามโครงการและแผนงานที่ได้รับ

การสนับสนุนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียนแล้วให้พรรคการเมืองนั้นส่งคืนเงินสนับสนุนที่ได้รับการจัดสรรต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งพร้อมกับรายงานการใช้จ่ายเงินตามโครงการและแผนงานที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

ข้อ ๒๗ เมื่อนายทะเบียนได้รับเงินที่พรรคการเมืองส่งคืนตามข้อ ๒๕ และข้อ ๒๖ แล้ว ให้นำเข้ากองทุนโดยไม่ชักช้า

## หมวด ๖

### การติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุน

ข้อ ๒๘ ให้คณะกรรมการรายงานผลการติดตาม ประเมินผล และตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกองทุนในรอบปีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเดือนมิถุนายนของปีถัดไป

### บทเฉพาะการ

ข้อ ๒๙ กรณีที่ยังไม่มีการเลือกตั้งทั่วไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการ ตามข้อ ๑๘ (๒) และข้อ ๑๙ (๒) มาใช้บังคับ

ข้อ ๓๐ ในระยะเริ่มแรก ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๙ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ เว้นแต่กรณีไม่มีสมาชิกในสังกัดพรรคการเมืองใดเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีดังกล่าวให้แต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๙ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๓๑ การจัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมืองตามประกาศนี้สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการสามารถกำหนดเวลาให้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ และข้อ ๒๓ ได้ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑

(นายธีรศักดิ์ กรรณสูต)

ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

**หมายเหตุ :** ๑) ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๕ ตอนที่ ๘๗ ก ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

๒) ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๖๑ ก ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒

๓) ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๑๗ ตอนที่ ๘๔ ก ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓

**ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง**  
**เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภค**  
**ให้แก่พรรคการเมือง**

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเห็นเป็นการสมควรปรับปรุงประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมือง ดังนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง”

ข้อ ๒ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๔ ในประกาศนี้

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

“ปี” หมายความว่า ปีปฏิทิน

“พรรคการเมือง” หมายความว่า พรรคการเมืองที่คณะบุคคลรวมกันจัดตั้งโดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งและได้ดำเนินการให้มีสมาชิกพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองครบถ้วนตามมาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

“สมาชิกพรรคการเมือง” หมายความว่า สมาชิกพรรคการเมืองที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเพียงพรรคเดียว

“เขตเลือกตั้ง” หมายความว่า เขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

ข้อ ๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้จัดสรรวงเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตามข้อ ๗ (๔) ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง กองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อดำเนินการในทางการเมืองในแต่ละปี โดยเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ภายในประเทศ ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำประปา ดังนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายสำหรับสำนักงานใหญ่พรรคการเมือง

(๒) ค่าใช้จ่ายสำหรับสำนักงานสาขาพรรคการเมือง

ข้อ ๖ วงเงินค่าใช้จ่ายของข้อ ๕ (๒) ให้คำนวณจากจำนวนสาขาพรรคการเมืองตามที่ระบุในแบบคำขอรับการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมืองตามข้อ ๑๑ ในแต่ละปี

วงเงินที่เหลือจากรวบรวมหนึ่งให้เป็นการใช้จ่ายสำหรับข้อ ๕(๑)

ข้อ ๗ พรรคการเมืองใดจะได้รับเงินสนับสนุนค่าใช้จ่ายสำหรับข้อ ๕(๑) เป็นจำนวนเท่าใดของวงเงินตามข้อ ๖ พรรคสองให้คำนวณจาก

(๑) จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่มีอยู่

(๒) จำนวนคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ที่พรรคการเมืองได้รับในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งล่าสุด

(๓) จำนวนสมาชิกของพรรคการเมือง

(๔) จำนวนสาขาพรรคการเมือง กรณีพรรคการเมืองใดมีสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งใดมากกว่าหนึ่งสาขา ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นมีสาขาเดียวสำหรับการคำนวณในเขตเลือกตั้งนั้น

จำนวนตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้ถือตามจำนวนที่มีอยู่ภายในเดือนตุลาคมของทุกปี

การจัดสรรเงินสนับสนุนตามวรรคหนึ่งให้จัดสรรในสัดส่วนที่เท่ากัน

หากปีใดในขณะที่จัดสรรไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาคำนวณในปีนั้น เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น

ข้อ ๘ การจ่ายเงินตามข้อ ๕ (๑) ให้ใช้วิธีตามจ่ายจริง และพรรคการเมืองต้องใช้จ่ายเพื่อเป็น

(๑) ค่าไปรษณียากรร้อยละสี่สิบ

(๒) ค่าโทรศัพท์ภายในประเทศร้อยละสามสิบ

(๓) ค่าไฟฟ้าร้อยละยี่สิบ

(๔) ค่าน้ำประปาร้อยละสิบ

ข้อ ๙ การใช้จ่ายตามข้อ ๕ (๒) ให้ใช้วิธีเหมาจ่ายรวมสี่รายการตามข้อ ๘ ดังนี้

(๑) สาขาพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนเป็นกรณีพิเศษได้รับการสนับสนุนในอัตราเดียวกัน ทั้งนี้ สาขาพรรคการเมืองที่จะได้รับการสนับสนุนเป็นกรณีพิเศษต้อง

(ก) มีจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าห้าร้อยคน

(ข) มีสถานที่ตั้งแยกจากการประกอบกรอื่น หรือที่อยู่อาศัย และมีผู้ปฏิบัติงานประจำ

(ค) มีการดำเนินการตามข้อบังคับพรรคการเมืองในรอบปีของปีก่อนที่จะมีการจัดสรร ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการประชุมใหญ่และประชุมคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง

(ง) มีการให้ความรู้แก่สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนทั่วไป การหาสมาชิกพรรคการเมืองเพิ่มเติม หรือดำเนินกิจการทางการเมืองอื่น

(๒) สาขาพรรคการเมืองนอกจาก (๑) ให้ได้รับการสนับสนุนในอัตราเดียวกันแต่ให้ได้รับเงินสนับสนุนน้อยกว่าสาขาพรรคการเมืองตาม (๑)

สาขาพรรคการเมืองตาม (๑) และ (๒) จะได้รับการสนับสนุนเงินสาขาละเท่าใดให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ข้อ ๑๐ สาขาของพรรคการเมืองใดที่จัดแจ้งการจัดตั้งภายหลังจากที่ได้ยื่นแบบคำขอรับการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมือง ตามข้อ ๑๑ แล้ว หากจะขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายตามประกาศนี้ในปีที่จัดสรรเงินสนับสนุน ให้ใช้จ่ายจากวงเงินตามข้อ ๖ พรรคสอง ของพรรคการเมืองนั้น โดยยื่นคำขอรับการสนับสนุนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด ทั้งนี้ ให้ได้รับการสนับสนุนในอัตราเดียวกันกับสาขาพรรคการเมืองตามข้อ ๙ (๒)

ข้อ ๑๑ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดสรรเงินสนับสนุนพรรคการเมืองตามรายการในข้อ ๕ ให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคมของปีก่อนที่จะเริ่มใช้จ่ายเงิน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนกำหนดเวลาที่พรรคการเมืองจะยื่นคำขอรับการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมืองตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด

ข้อ ๑๒ การขอเบิกเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามข้อ ๕ (๑) ให้พรรคการเมืองรับรองการใช้จ่ายเงินและส่งสำเนาหลักฐานการเรียกเก็บเงินหรือใบเสร็จรับเงินพร้อมต้นฉบับจริงซึ่งออกโดย



หน่วยงานที่ให้บริการเกี่ยวกับรายการตามข้อ ๘ ไปให้นายทะเบียนเป็นคราวๆ ไปตามช่วงเวลาการจัดเก็บเงินของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อเบิกเงินที่ได้รับจัดสรรไปจ่ายตามหลักฐานการเรียกเก็บเงินหรือตามใบเสร็จรับเงิน แล้วแต่กรณีที่พรรคการเมืองเบิกเงินจากกองทุนตามหลักฐานการเรียกเก็บเงิน พรรคการเมืองจะเบิกเงินจากกองทุนในครั้งถัดไปได้ก็ต่อเมื่อได้ส่งสำเนาใบเสร็จรับเงินพร้อมต้นฉบับจริงของการได้ชำระเงินตามหลักฐานการเรียกเก็บเงินครั้งก่อน

พรรคการเมืองจะเบิกเงินจากกองทุนได้เฉพาะรายจ่ายตามปกติที่ต้องจ่ายจากการให้บริการของหน่วยงานที่ให้บริการเกี่ยวกับรายการตามข้อ ๘ เท่านั้น สำหรับค่าปรับ ค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากรายจ่ายปกติดังกล่าว พรรคการเมืองจะเบิกเงินจากกองทุนไม่ได้

ข้อ ๑๓ วงเงินตามข้อ ๖ วรรคสองของพรรคการเมืองใดที่ได้ใช้ตามรายการใดของข้อ ๘ หมดไปก่อนจะครบปี จะนำเงินจากรายการอื่นมาสนับสนุนรายการที่หมดไปแล้วมิได้ และให้พรรคการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในรายการนั้นเองจนกว่าจะครบปี

ข้อ ๑๔ การขอเบิกจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามข้อ ๕ (๒) ให้จ่ายสามเดือนต่อหนึ่งครั้งตามจำนวนเงินที่คำนวณได้จากจำนวนสาขาพรรคการเมืองที่ยื่นตามแบบคำขอรับการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคของพรรคการเมืองตามข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑

ข้อ ๑๕ พรรคการเมืองใดที่อยู่ในระหว่างนายทะเบียนหรืออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามหมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ ให้การสนับสนุนตามข้อ ๕ แก่พรรคการเมืองนั้นสิ้นสุดลงนับถึงวันสุดท้ายของเดือนก่อนที่นายทะเบียนหรืออัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๑๖ เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองมีเหตุตามข้อ ๑๕ ให้นายทะเบียนแจ้งเหตุดังกล่าวแก่พรรคการเมืองนั้นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๑๗ พรรคการเมืองใดที่ไม่ได้ใช้จ่ายเงินในรายการใด หรือใช้จ่ายเงินในรายการใดไม่หมด เมื่อครบปีแล้วให้เงินที่เหลือตกเป็นของกองทุน

ข้อ ๑๘ พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินที่ได้รับการสนับสนุนรายการใดโดยไม่เป็นไปตามประกาศนี้ ให้คืนเงินรายการนั้นแก่กองทุน

ประกาศ ณ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔

(นายธีรศักดิ์ กรวรรณสุต)  
ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

D  
P  
U

**ประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง**  
**เรื่อง การสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่สาขาพรรคการเมือง**

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๙ ของประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการสนับสนุนค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้แก่พรรคการเมือง นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง จึงประกาศจำนวนเงินสนับสนุนเพื่อเป็นค่าไปรษณียากรและค่าสาธารณูปโภคให้สาขาพรรคการเมือง ดังนี้

๑. สาขาพรรคการเมืองตามข้อ ๙ ให้ได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำประปา แบบเหมาจ่ายรวม ๔ รายการเดือนละ ๑,๕๐๐ บาท
๒. สาขาพรรคการเมืองตามข้อ ๙ (๒) ให้ได้รับการสนับสนุนค่าไปรษณียากร ค่าโทรศัพท์ ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำประปา แบบเหมาจ่ายรวม ๔ รายการเดือนละ ๖๐๐ บาท

ประกาศ ณ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔

(นายธีรศักดิ์ กรรณสูต)  
ประธานกรรมการการเลือกตั้ง  
นายทะเบียนพรรคการเมือง

**ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง**  
**เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์**

เพื่อให้การใช้วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ของรัฐในการแถลงผลงานของพรรคการเมืองเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงออกประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐไว้ดังนี้

ข้อ 1. ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเวลาออกอากาศให้แก่พรรคการเมืองทางสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ”

ข้อ 2. ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3. ในประกาศนี้

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนพรรคการเมือง

“พรรคการเมือง” หมายความว่า พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

“การจัดสรรเวลา” หมายความว่า การจัดสรรเวลาออกอากาศโดยนายทะเบียนให้แก่พรรคการเมืองแถลงผลงานทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐ

“สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์” หมายความว่า สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของ

“ปี” หมายความว่า ปีปฏิทิน

“ห้วงการจัดสรร” หมายความว่า ระยะเวลานับแต่วันเริ่มต้นถึงวันสิ้นสุดของระยะเวลาที่กำหนดในแต่ละครั้งในการจัดสรรเวลา ซึ่งแต่ละครั้งต้องมีจำนวนวันใกล้เคียงกัน

ข้อ 4. ให้นายทะเบียนประสานงานกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์เพื่อดำเนินการจัดสรรเวลาตามที่กำหนดในประกาศนี้

การจัดสรรเวลาในแต่ละปีให้กระทำโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใดๆ

ข้อ 5. การจัดสรรเวลาในแต่ละปีให้นายทะเบียนกำหนดจำนวนครั้งของการจัดสรรเวลา และห้วงการจัดสรรเป็นการล่วงหน้าก่อนปีที่จะมีการจัดสรรเวลา ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่าปีละ 3 ครั้ง

เมื่อนายทะเบียนได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้วให้นายทะเบียนแจ้งหัวหน้าพรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองมอบหมายเป็นหนังสือให้ทำการแทน ให้มาประชุมพร้อมกันเพื่อจับสลากวันเวลาออกอากาศในแต่ละครั้ง

กรณีหัวหน้าพรรคการเมืองใดหรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองใดซึ่งหัวหน้าพรรคการเมืองมอบหมายเป็นหนังสือให้ทำการแทนไม่มาประชุมตามวรรคสอง ให้ถือว่าพรรคการเมืองนั้นสละสิทธิในการออกอากาศ

ข้อ 6. สิทธิในการออกอากาศของพรรคการเมืองที่ได้รับการจัดสรรเวลาตามข้อ 5 ถูกเพิกถอนเมื่อ

- (1) อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (2) ไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (3) กระทำการฝ่าฝืนข้อ 10 วรรคสอง

ข้อ 7. กรณีตามข้อ 6 (1) เมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งครบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ให้แต่ละพรรคการเมืองแถลงผลงานของพรรคการเมืองตามจำนวนครั้งเท่าที่เหลือจากที่ได้กำหนดไว้ตามข้อ 5 สำหรับปีนั้นโดยให้นำความในข้อ 5 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม หากห้วงการจัดสรรในครั้งใดมีเวลาที่เหลือไม่ถึง 30 วันจะไม่ดำเนินการจัดสรรเวลาสำหรับห้วงการจัดสรรนั้นก็ได้

ข้อ 8. กรณีมีพรรคการเมืองภายหลังที่ได้มีการดำเนินการกำหนดจำนวนครั้ง และห้วงการจัดสรรตามข้อ 5 แล้วให้นำความในข้อ 7 มาใช้บังคับกับห้วงการจัดสรรสำหรับพรรคการเมืองนั้นโดยอนุโลม

กำหนดวันเวลาออกอากาศของพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งให้นำความในข้อ 5 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีมีพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งเพียงพรรคเดียวให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนกำหนด

ข้อ 9. เวลาที่พรรคการเมืองจะได้รับการจัดสรรเวลาให้ออกอากาศแถลงผลงานต่อเนื่องกันแต่ละครั้ง ให้คำนวณจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองตามเกณฑ์ ดังนี้

(1) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 50 คน ให้ได้รับเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกิน 30 นาที และทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกิน 30 นาที

(2) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 50 คนแต่ไม่เกิน 100 คน ให้ได้รับเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกิน 45 นาที และทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกิน 45 นาที

(3) พรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิน 100 คน ให้ได้รับเวลาออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงไม่เกิน 60 นาที และทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ไม่เกิน 60 นาที

ข้อ 10. การแถลงผลงานของพรรคการเมืองให้พรรคการเมืองจัดทำเป็นแถบบันทึกเสียงหรือแถบบันทึกภาพและเสียงหรือทั้งสองอย่างตามมาตรฐานของสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ และมีความยาวตามเกณฑ์ในข้อ 9 โดยมีรูปแบบในการนำเสนอตามที่พรรคการเมืองกำหนด

แถบบันทึกเสียงและแถบบันทึกภาพและเสียงที่พรรคการเมืองจัดทำตามวรรคหนึ่งจะต้องใช้ถ้อยคำ หรือรูปแบบที่สุภาพ ไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

พรรคการเมืองจะต้องรับผิดชอบต่อข้อความ ถ้อยคำหรือรูปแบบที่ปรากฏในแถบบันทึกเสียงและแถบบันทึกภาพและเสียงที่พรรคการเมืองได้จัดทำขึ้น

ข้อ 11. เมื่อพรรคการเมืองได้นำเนิกรตามข้อ 10 แล้วให้พรรคการเมืองส่งแถบบันทึกเสียงหรือแถบบันทึกภาพและเสียงหรือทั้งสองอย่างจำนวน 2 ชุดต่อนายทะเบียนภายในเวลาที่นายทะเบียนกำหนด เพื่อให้สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ดำเนินการออกอากาศต่อไป

พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้พรรคการเมืองนั้นหมดสิทธิที่จะออกอากาศในครั้งนั้น

ข้อ 12. กรณีปรากฏว่าแถบบันทึกเสียงหรือแถบบันทึกภาพและเสียง หรือทั้งสองอย่างของพรรคการเมืองใดที่ออกอากาศมีข้อความ ถ้อยคำ หรือรูปแบบที่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 10 นายทะเบียนอาจสั่งระงับการออกอากาศแถบบันทึกเสียงหรือแถบบันทึกภาพและเสียง หรือทั้งสองอย่างของพรรคการเมืองนั้น

กรณีพรรคการเมืองใดจัดทำแถบบันทึกเสียงหรือแถบบันทึกภาพและเสียง หรือทั้งสองอย่างเกินกว่าเกณฑ์ที่ได้รับการจัดสรรเวลาตามข้อ 9 ให้พรรคการเมืองนั้นออกอากาศได้เท่าที่ได้รับการจัดสรรเวลา

ข้อ 13. ในปีแรกที่ได้มีประกาศนี้ นายทะเบียนอาจดำเนินการจัดสรรเวลาได้ตามที่เห็นสมควร เว้นแต่ระยะเวลาที่เหลือจนถึงสิ้นปีไม่ถึง 45 วันนับแต่วันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ นายทะเบียนจะไม่ดำเนินการจัดสรรเวลาก็ได้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑

(นายธีรศักดิ์ กรรณสูต)  
ประธานกรรมการการเลือกตั้ง

### ประวัติผู้เขียน

นายวรรณ บุญพร เกิดเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2516 อยู่บ้านเลขที่ 1/143 หมู่ที่ 9 ตำบล.บางพูด อำเภอ.ปากเกร็ด จังหวัด.นนทบุรี สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2538 ปัจจุบันประกอบธุรกิจส่วนตัว

D  
P  
U