



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

การนำหลักนิติธรรมมาแก้ปัญหาค่าความโปร่งใส

การเงินของพรรคการเมืองไทย

จัดทำโดย นายวิษณุ วรรณุญ

รหัส ๖๒๐๗๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗

วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการแก้ปัญหาการเงินของพรรคการเมืองไทย

นายวิษณุ วัลย์ญ

ความนำ

ในประเทศที่พัฒนาทางการเมืองแล้ว ล้วนตระหนักถึงความสำคัญและบทบาทอันขาดเสียมิได้ของพรรคการเมืองที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่การที่พรรคการเมืองจะดำรงอยู่ได้ และสามารถปฏิบัติภารกิจส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้นั้น จำเป็นจะต้องมีแหล่งที่มาทางการเงินที่เหมาะสมที่จะไม่ทำให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลครอบงำของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ดังนั้น หลายประเทศจึงมีการควบคุมการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองอย่างเคร่งครัดและเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น บางประเทศ(สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้น) รัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้ง ในบางประเทศ (เช่น สหรัฐอเมริกา) มีกฎหมายควบคุมการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผยและยินยอมให้สาธารณชนตรวจสอบได้ ในบางประเทศ (เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี) นอกจากรัฐจะให้การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมืองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว รัฐยังให้การสนับสนุนการเงินแก่พรรคการเมืองสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ของพรรคการเมืองอีกด้วย

อันที่จริง การที่รัฐเข้าไปมีบทบาทควบคุมกิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมือง มิใช่หลักการที่เป็นที่ยอมรับและสามารถตราเป็นกฎหมายออกมาได้ง่าย ๆ เพราะสถาบันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของทุกประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มักมีนักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมืองเข้าไปยึดกุมการใช้อำนาจอยู่เสมอ จึงเป็นเรื่องยากที่จะคาดหวังให้นักการเมืองตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมทางการเงินของตนเอง

ในอดีตนั้น ข้อโต้แย้งที่ฝ่ายการเมืองมักหยิบยกขึ้นมาคัดค้านการวางกรอบทางกฎหมายให้กับกิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมือง ก็คือ ข้ออ้างที่ว่า การกระทำเช่นนั้นขัดกับหลักเสรีภาพในการดำเนินการทางการเมือง (Liberté d'action politique) ในระยะต่อมา เมื่อเกิดปัญหาเรื่องอื้อฉาวเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองทั้งในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งและในช่วงเวลาที่ปลอดจากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งบ่อยครั้งขึ้น ฝ่ายการเมืองก็จำต้องยอมจำนนต่อหลักการสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative democracy) ที่ว่า ระบอบ

ประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งไม่อาจดำรงอยู่ได้หากไม่นำหลักนิติธรรมไปกำกับกฎเกณฑ์กติกาในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองในทุกๆส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเงินของพรรคการเมือง กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative democracy) นั้น การเลือกตั้งจะเป็นวิธีการที่ชอบธรรมในการคัดเลือกบุคคลากรในทางการเมืองเพื่อใช้อำนาจในสถาบันการเมืองของรัฐ ก็ต่อเมื่อ ประการที่หนึ่ง การเลือกตั้งนั้นเสมอภาค (Egalité) คือไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบใครในการใช้เครื่องมือในการนำเสนอนโยบาย แนวความคิด อุดมการณ์ของตนเอง ประการที่สอง การเลือกตั้งจะต้องมีลักษณะเปิดกว้าง (Open) ให้ผู้ที่มีความคิดความตั้งใจจริงในการดำเนินการในทางการเมืองเข้ามาแข่งขันกันได้ การที่เงินมีบทบาทอย่างสูงในการเลือกตั้งหรือในการทำการเมืองนั้น ย่อมเป็นอุปสรรคต่อผู้ที่มีความตั้งใจจริงแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ และประการที่สาม ผลของการเลือกตั้ง จะต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่ว่าเงินเท่านั้นเป็นตัวชี้ขาดอย่างแท้จริง อันจะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแปรสภาพไปเป็นการปกครองระบอบธนาธิปไตย (Plutocracy)

ประเทศไทยได้เริ่มใช้หลักการกำหนดกรอบทางกฎหมายให้กับกิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมือง (Encadrement juridique des activités financières des partis politiques) อย่างจริงจังมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยได้มีการตราเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ต่อมาเมื่อได้การรัฐประหาร และมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก็ยังคงหลักการดังกล่าวข้างต้นอยู่

จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะศึกษาทบทวนถึงเหตุผล ความเป็นมา วิวัฒนาการของเรื่องปัญหาความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมือง และวิเคราะห์ดูว่าบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนี้ของไทยเพียงพอ เหมาะสม และสามารถแก้ปัญหา”ธุรกิจการเมือง”ได้หรือไม่เพียงใด

เนื้อหา

๑. สภาพปัญหาเรื่องความโปร่งใสทางการเงิน (Transparence financière) ของพรรคการเมือง ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศต่าง ๆ ที่นำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องวางกรอบทางกฎหมายให้กับกิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมือง

ปัญหาเรื่องความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมืองในประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative democracy) ที่ต้องมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจในสถาบันการเมืองระดับต่าง ๆ เป็นเรื่องที่มีการพูดและวิเคราะห์กันมานานแล้ว^๑ แต่มักไม่บังเกิดผลเปลี่ยนแปลงอะไรอย่างเป็นรูปธรรมเพราะการที่จะเข้าไปแตะต้องดูแลเรื่องการเงินของพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้อยู่กับร่องกับรอยหรืออย่างน้อยให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับกันได้ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลออกกฎหมายวางระเบียบให้แก่พรรคการเมือง ซึ่งมีใช้สิ่งที่ทำได้ง่าย ๆ เพราะองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายหรือรัฐสภามักประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในฐานะของสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเสมอ พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงมักจะ”เคยตัว”กับ “เสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองและในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง”อันเป็นเสรีภาพที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก

สภาวการณ์เช่นที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ ในที่สุดแล้วได้นำไปสู่ปัญหาหลายประการ ที่สำคัญคือ ปัญหาเรื่องการเงินของพรรคการเมือง ซึ่งกลายเป็นปัจจัยที่บีบบังคับให้ทุกๆฝ่ายจำต้องยอมรับการตรากฎหมายตีกรอบกิจกรรมของพรรคการเมืองในเรื่องนี้ และข้อโต้แย้งในเรื่องเสรีภาพในการเมืองที่อ้างๆ กันมา ก็ต้องค่อยๆเจียบเสียงลงไป เพราะเมื่อว่ากันถึงที่สุดแล้วปัญหาเรื่องนี้กระทบถึงความอยู่รอดของระบอบประชาธิปไตยและความชอบธรรมของผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐ

หากจะสรุปสภาพปัญหาอันนำไปสู่การตรากฎหมายเพื่อวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ อาจกล่าวได้เป็นข้อ ๆ ดังนี้

๑.๑ การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองต่าง ๆ นับวันจะต้องใช้จ่ายเงินมากมายมหาศาล

สาเหตุที่พรรคการเมืองต่าง ๆ มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลแม้แต่ในช่วงเวลาปกติที่ไม่ได้อยู่ระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง อันเป็นเรื่องที่แตกต่างจากที่ผ่านมาในอดีต ก็เพราะ

^๑ Problèmes Politiques et Sociaux, no ๕๒๗ du ๑๐ janvier ๑๙๘๖, Paris, Documentation Française, ๑๙๘๖, p.๔.

๑.๑.๑ กิจกรรมที่เพิ่มมากขึ้นของพรรคการเมือง

กิจกรรมที่สำคัญและเป็นกิจกรรมหลักของทุกๆพรรคการเมืองก็คือการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในแต่ละประเทศ พรรคการเมืองเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งในแต่ละระดับ ตั้งแต่การเลือกตั้งระดับประเทศ เช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา ไปจนกระทั่งการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ และในปัจจุบันยังรวมไปถึงการเลือกตั้งในการเมืองระดับภูมิภาค เช่นสหภาพยุโรป (European Union) ด้วย

ในการเลือกตั้งแต่ละระดับ พรรคการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทส่งผู้สมัครของพรรคลงแข่งขันในการเลือกตั้งและช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเป็นอย่างมาก อันนี้เป็นผลมาจากข้อเท็จจริงของวิวัฒนาการในทางการเมืองประการหนึ่งที่ว่า ในปัจจุบัน การเมืองหรือนโยบายเป็นเรื่องที่จะต้องกำหนดและดำเนินการอย่างสอดคล้องประสานกันไปทั้งระบบ เช่น หากพูดถึงประเทศต่าง ๆ ในยุโรป การดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันตั้งแต่ระดับสหภาพยุโรป ระดับชาติ ไหลลงไปถึงระดับการปกครองส่วนท้องถิ่น หากเกิดการไม่สอดคล้องกัน ในแง่ของนโยบายหรือในตัวผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ก็จะทำให้เกิดการติดขัดในการผลักดันให้นโยบายหนึ่งนโยบายใดบังเกิดผลอย่างจริงจัง ยิ่งการเลือกตั้งแต่ละครั้ง(ไม่ว่าในระดับใด) มีนัยเป็นการวัดระดับความนิยมของแต่ละพรรคด้วยแล้ว^๒ แต่ละพรรคก็ต้องพยายามที่จะหาเสียงช่วยผู้สมัครของพรรคตน เพื่อดึงคะแนนความนิยมให้อยู่ในอัตราที่สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ ยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงมากขึ้นเท่าใด พรรคการเมืองต่าง ๆ ยิ่งต้องเอาใจใส่ต่อการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม

๑.๑.๒ การนำเอาเทคนิคการประชาสัมพันธ์สมัยใหม่ (Techniques modernes de communication) ซึ่งมีราคาสูง มาใช้ในกิจกรรมทางการเมือง

วิธีการแบบเดิม ๆ ของ”การเล่นการเมือง” เช่น การดักروبปะจับมือกับผู้คนหน้าสถานที่ทำงาน การส่งคนออกไปปิดแผ่นปลิวหรือยื่นแจกแผ่นปลิวในที่สาธารณะ แม้หากจะยังหลงเหลืออยู่บ้าง (สำหรับพรรคเล็กพรรคน้อยที่ไม่มั่งบประมาณมากนัก หรือสำหรับนักการเมืองหน้าใหม่ซึ่งเพิ่งเริ่มชีวิตทางการเมือง) แต่ก็ไม่ใช่วิถีหลักที่พรรคการเมืองต่างๆใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของตนอีกต่อไป

^๒ เช่น Mid-term elections ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ย่อมมีผลเป็นการวัดความนิยมในตัวประธานาธิบดีที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

วิวัฒนาการความก้าวหน้าของการสื่อสารและการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งทำให้ธุรกิจการค้าประสบความสำเร็จอย่างสูงและเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้สำหรับการประกอบธุรกิจ ได้เข้ามาสู่แวดวงการเมืองตั้งแต่ช่วงทศวรรษ ๑๙๗๐ และเมื่อมีผู้นำมาใช้ประสบความสำเร็จสักครั้งหนึ่ง ทุกๆ พรรคก็จะต้องแข่งขันกันนำมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้สื่อสิ่งพิมพ์ การใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ (วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์) การทำป้ายโฆษณาขนาดยักษ์ การสำรวจประชามติ หรือแม้กระทั่งสารพัดเทคนิคในการจูงใจและในการสร้างภาพพจน์ (Image-making) เครื่องไม้เครื่องมือเหล่านี้มีราคาสูงมาก แต่ก็กลายเป็นความจำเป็นที่นักการเมืองและพรรคการเมืองจำเป็นต้องใช้ เพราะเป็นเทคนิคหรือวิธีการที่มีประสิทธิภาพสูงและเข้าถึงประชาชนจำนวนมากได้ดีและในเวลาอันสั้น เห็นได้ชัดเจนว่าการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นทางสโปตโฆษณา โปสเตอร์หาเสียง หรือแม้กระทั่งแผ่นปลิว ก็มีรูปแบบอย่างเดียวกับโฆษณาทางธุรกิจ (Publicité commerciale) นักการเมืองและพรรคการเมืองล้วนแต่ตั้งที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อสารมวลชนหรือการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (Conseil en communication) ด้วยราคาแพง ๆ มาช่วยทำสิ่งที่เรียกกันในสมัยนี้ว่า “การตลาดทางการเมือง (Marketing politique)” เทคนิคและวิธีการของการสื่อสารมวลชนหรือการประชาสัมพันธ์สมัยใหม่นอกจากจะช่วยสร้างภาพพจน์ที่พึงปรารถนาของนักการเมืองและพรรคการเมืองแล้ว ยังช่วยให้ประชาชนเข้าใจนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายการเมืองได้ดีขึ้นด้วย

จริงอยู่ ในปัจจุบันด้วยวิวัฒนาการของเทคโนโลยีดิจิทัล ทำให้มีการใช้สื่อดิจิทัลหรือ Social media (Facebook, Line, Internet etc) มาช่วยในการประชาสัมพันธ์หรือโฆษณาหาเสียง อันทำให้มีค่าใช้จ่ายน้อยลงบ้าง แต่สื่อดิจิทัลเหล่านี้ ยังมีการใช้ในขอบเขตที่จำกัด และยังไม่ใช้เทคนิคหรือวิธีการหลักในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

ค่าใช้จ่ายอันสูงลิ่วอีกรายการหนึ่งที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายของแต่ละพรรคการเมืองและของผู้สมัครรับเลือกตั้งบานปลายออกไปมาก ก็คือค่าใช้จ่ายในการจัดชุมนุมปราศรัย (Les meetings) เพื่อสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เหตุที่ทำให้ค่าใช้จ่ายประเภทนี้สูงมากก็เพราะในการจัดชุมนุมปราศรัยแต่ละครั้งแต่ละพรรคมักทุ่มจัดรายการกันอย่างมโหฬารเพื่อสร้างภาพพจน์ ความยิ่งใหญ่ ความพร้อมของผู้สมัครรับเลือกตั้ง(และของพรรคการเมือง) โดยมักมีการจัดรายการบันเทิงเฉลิมฉลองประกอบ(เพื่อแสดงว่าดารานักแสดงคนนั้นคนนั้นสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคตน) มีการใช้เครื่องมือ แสง สี เสียง อย่างดีที่สุด

๑.๒ แหล่งที่มาทางการเงินของพรรคการเมืองแบบดั้งเดิม (Ressources traditionnelles) ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น พรรคการเมืองจึงต้องใช้วิธีการหาเงินแบบที่ไม่ถูกต้องชอบธรรมนัก

ดังได้กล่าวมาข้างต้น การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในสมัยปัจจุบัน แตกต่างจากพรรคการเมืองในสมัยก่อนมาก และทุกพรรคการเมืองล้วนต้องเผชิญปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูงลิ่ว แหล่งรายได้แบบดั้งเดิมของพรรคการเมืองจึงไม่เพียงพอสำหรับพรรคการเมืองในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้ กรณีนี้อัฒนาทางการเงินของพรรคการเมืองทำให้เกิดกระแสเรียกร้องที่จะต้องมีการตรากฎหมายวางหลักเกณฑ์กติกาในเรื่องการหาเงินและการใช้จ่ายเงินของพรรคการเมือง

๑.๒.๑ รายได้แบบดั้งเดิม (Ressources traditionnelles) ของพรรคการเมือง

พรรคการเมืองนั้น เริ่มต้นมาจากการรวมกลุ่มหรือรวมตัวกันของบุคคลต่าง ๆ ที่มีแนวความคิดทางการเมืองและแนวทางในการแก้ปัญหาของประเทศชาติอย่างเดียวกัน (สมัยแรกเริ่มพรรคการเมืองจะใช้ชื่อที่สะท้อนความคิดดังกล่าวเป็นอย่างดี^๓ เช่น Amicale, Club, Mouvement เป็นต้น) ในการดำเนินกิจการนั้น ค่าใช้จ่ายแทบทั้งหมดจึงมาจากการรวบรวมเงินของบรรดาสมาชิกของกลุ่มเป็นสำคัญ ถ้าเป็นสมาชิกธรรมดา ค่าธรรมเนียมสมาชิกที่รวบรวมเก็บเข้าบำรุงพรรคอาจจะน้อยกว่าสมาชิกที่มีตำแหน่งทางการเมือง แล้วแต่จะมีการวางระเบียบในเรื่องนี้ไว้ในธรรมนูญหรือข้อบังคับพรรคหรือไม่ เงินรายได้ส่วนนี้ที่จริงแล้วมีความสำคัญมากในแง่ของปฏิสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกพรรคการเมือง ยิ่งพรรคมีสมาชิกมากเท่าไร พรรคก็จะมีรายได้สำหรับดำเนินการต่าง ๆ มากขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกัน พรรคก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสมาชิกพรรคให้ต้องดำเนินการไปในแนวทางที่สอดคล้องกับแนวความคิดของสมาชิกของพรรคเป็นสำคัญ มวลสมาชิกของพรรคก็จะเป็นเจ้าของพรรคในระดับที่ค่อนข้างสูง และขณะเดียวกันสภาพการณ์ก็จะบังคับให้พรรคต้องดำเนินการหาสมาชิกใหม่ ๆ เข้ามาเพิ่มเติมเพื่อจะได้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมสมาชิกพรรคเพิ่มขึ้นด้วย

พรรคการเมืองบางพรรคในต่างประเทศ เช่น พรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส มีวิธีเก็บเงินบำรุงพรรคจากสมาชิกพรรคที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่นๆ อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ สมาชิกของพรรคคนใดมีตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะระดับใด เงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง

^๓ Jean-Claude Masplet, Le prix de la démocratie, in Mélange en l'honneur de Paule Gaudemet, Paris, Economica, ๑๙๘๔.

ๆ ของสมาชิกพรรคคนนั้นจะถูกโอนมาเข้าบัญชีของพรรคโดยอัตโนมัติ และสมาชิกผู้นั้นจะรับเงินเดือนจากพรรคโดยตรงตามอัตราที่พรรคกำหนด^๔

นอกจากพรรคการเมืองจะมีรายได้จากการเก็บเงินค่าธรรมเนียมรายปีจากสมาชิกพรรคดังกล่าวข้างต้นแล้ว พรรคการเมืองมักจะมีวิธีการหารายได้แบบอื่นด้วย เช่น การรับเงินบริจาคจากธุรกิจเอกชน การจัดงานเลี้ยงหาเงินเข้าพรรค หรือการจัดกิจกรรมบันเทิงหรือกิจกรรมทางวัฒนธรรม เช่น งาน Fête de l'Humanité ของพรรคคอมมิวนิสต์ฝรั่งเศส เป็นต้น

วิธีการหารายได้ของพรรคการเมืองที่ได้ปฏิบัติกันมาแต่ดั้งเดิมดังได้กล่าวข้างต้น อาจเพียงพอกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสมัยก่อนซึ่งมีปริมาณไม่มากนักและมีค่าใช้จ่ายไม่มากนัก ครั้นเมื่อกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น และเป็นกิจกรรมที่ต้องใช้เครื่องมือหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีราคาสูง รายได้ของพรรคการเมืองจึงไม่เพียงพอ พรรคการเมืองหลายพรรคในปลายประเทศจึงต้องดิ้นรนหารายได้เข้าพรรคโดยใช้ทุกวิถีทาง บางวิธีการแม้ไม่ขัดต่อกฎหมายโดยตรง แต่ก็เป็นวิธีการที่ไม่เหมาะสมนักเนื่องจากการเลี่ยงกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองโดยตรง รวมถึงบางกรณีก็เป็นการกระทำผิดกฎหมายโดยตรง

๑.๒.๒ วิธีการหาเงินเข้าพรรคการเมืองที่ไม่ค่อยสง่างามนักของบรรดาพรรคการเมืองและนักการเมืองอันเป็นเหตุให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดกรอบให้แก่กิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมือง

๑.๒.๒.๑ การอาศัยตำแหน่งหน้าที่ดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่พรรคการเมือง

วิธีการเช่นนี้ บางครั้งมิได้เป็นการหาเงินเข้าพรรคการเมืองโดยตรงอันอาจเอาผิดทางกฎหมายได้ แต่ประโยชน์ที่พรรคการเมืองได้รับนั้นเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองไปได้มาก ตัวอย่างที่หยิบยกมาอ้างอิงกันมากได้แก่ การนำเอาบุคคลากรหรือวัสดุอุปกรณ์ของราชการมาทำงานหรือใช้ในกิจการของพรรคการเมือง หรือการรับเอาบุคคลากรและเครื่องมือเครื่องมือของหน่วยงานหรือของเอกชนภายนอกมาใช้โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน เช่นการใช้ตึกหรืออาคารสถานที่ของเอกชนผู้สนับสนุนพรรคโดยไม่ต้องเสียค่าเช่า เป็นต้น หรือการเอาคนทำงานของพรรคการเมืองมาดำรงตำแหน่งที่มีค่าตอบแทนเพื่อพรรคการเมืองจะได้ไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง เช่นให้มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาสมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ช่วยของสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

^๔ Statuts du Parti Communiste Français, in Maurice Duverger, Constitutions et Documents Politiques, Paris, PUF, ๑๙๘๑, page ๓๕๒.

อีกตัวอย่างหนึ่งของการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง ได้แก่การโฆษณาประชาสัมพันธ์ผลงานของหน่วยงาน(ด้วยงบประมาณของหน่วยงานนั้นๆ) ซึ่งคนของพรรคการเมืองดูแลบริหารอยู่เพื่อประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งของพรรค กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อยมากและเป็นวิธีการที่นักการเมืองที่ดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมทำกันมาก ในเรื่องนี้ความยุ่งยากอยู่ตรงที่ว่าบางครั้งไม่อาจแยกแยะได้ว่าการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผลงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆนั้นเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่หรือว่ากระทำขึ้นเพื่อสนับสนุนนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง^๕

อีกวิธีหนึ่งของการอาศัยตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาเงินเข้าพรรคโดยตรง ได้แก่การอาศัยช่องว่างทางกฎหมายของบราซการลับ ซึ่งมีทำกับแทบทุกประเทศ^๖

๑.๒.๒.๒ การตั้งบริษัททำการศึกษาวิจัยเพื่อหาเงินเข้าพรรค

วิธีการหาเงินเข้าพรรคโดยไม่ชอบมาพากลวิธีนี้ไม่ค่อยพบที่ใช้ในประเทศไทย แต่พบว่าใช้กันมากในหลายประเทศในยุโรป เช่นฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้นนับแต่เกิดเรื่องฟ้องร้องจับกุมดำเนินคดีกับผู้บริหารกลุ่มบริษัท Urba-Gracco และต่อมาศาลได้สั่งให้ยุบเลิกกิจการของกลุ่มบริษัทนี้เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ.๑๙๙๐ อาจกล่าวได้ว่า คำว่าบริษัทวิจัย หรือ Bureau d'études กลายเป็นคำที่บรรดาพรรคการเมืองฝรั่งเศสเข็ดขยาดและไม่พยายามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ

กลุ่มบริษัท Urba-Gracco เป็นนิติบุคคลทางการพาณิชย์ตามกฎหมายแพ่งที่พรรคสังคมนิยม (Le Parti Socialiste) จัดตั้งขึ้นเพื่อรับจ้างทำการศึกษาวิจัยและรับจ้างให้บริการทางด้านการจัดฝึกอบรม การจัดประชุมสัมมนา ผลกำไรของกลุ่มบริษัทนี้แทนที่จะจัดสรรไปจ่ายให้ผู้ถือหุ้น กลับถูกนำไปเข้าบัญชีของพรรคสังคมนิยมโดยตรง นอกจากนั้น ยังพบว่างานต่างๆ ที่กลุ่มบริษัทนี้ได้รับจ้างดำเนินการ ล้วนเป็นงานที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพรรคสังคมนิยมนำเอาหน่วยงานที่ตนบริหารอยู่ไปเข้าทำสัญญาว่าจ้าง งานวิจัยที่กลุ่มบริษัทนี้รับทำหลายๆเรื่องมีมูลค่ามหาศาลแต่ไม่มี ความจำเป็นหรือมีประโยชน์คุ้มค่า จึงเห็นได้ชัดว่าเป็นการผ่องถ่ายเงินงบประมาณเข้ากระเป๋าของพรรคการเมืองโดยตรง^๗

^๕ Jean-Marc Benoît et Philippe Benoît, Décentralisation à l'affiche, Paris, Nathan, ๑๙๘๙, p.๒๐

^๖ Jean-Noël Jeanneney, L'Argent caché, Paris, Seuil, ๑๙๘๔

^๗ L'Événement du jeudi N ๔๗๓/๓๐ F, ๒๕ novembre-๑^{er} décembre ๑๙๙๓, pp ๗๒-๗๔

๑.๒.๒.๓ การทำและออกใบเสร็จรับเงินปลอม (Les fausses factures)

คำว่า *การทำและออกใบเสร็จรับเงินปลอม (Les fausses factures)* นี้ครอบคลุมการกระทำสามประเภทด้วยกัน คือ การออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้อื่นแทนผู้ที่รับบริการที่แท้จริง (La facturation par substitution)^{๘๘} การออกใบเสร็จรับเงินเกินกว่าบริการที่ได้รับ (La facturation de prestations inutiles ou exagérées)^{๘๙} และ การออกใบเสร็จให้โดยไม่มีกรจัดทำบริการหรือขายสินค้า (Les facturations fictives)

๑.๒.๒.๔ เงินใต้โต๊ะที่ได้จากการประมูลทำสัญญาโครงการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค

วิธีการหาเงินเข้าพรรคด้วยวิธีนี้เป็นที่รู้จักกันดีในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จึงแทบไม่จำเป็นต้องอธิบายเพิ่มเติมแต่อย่างใด

๒.สภาพปัญหาในอดีตเกี่ยวกับการเงินของพรรคการเมืองไทย และผลกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เป็นที่ยอมรับกันว่า การ”เล่นการเมือง”ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในยุคปัจจุบันมีค่าใช้จ่ายสูงมาก ด้วยเหตุนี้ พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงจำเป็นต้องพยายามแสวงหารายได้ให้มากที่สุดเพื่อใช้ในการรักษาฐานเสียงและในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประวัติศาสตร์การเมืองไทยในยุคหลังๆ บ่งชี้ให้เห็นว่าพรรคการเมืองและนักการเมืองยังมีเงินทุนมากเท่าไร โอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งก็ยังมีมากขึ้น ในการปฏิรูปการเมืองจึงเริ่มตระหนักกันว่า การปล่อยให้พรรคการเมืองและนักการเมืองแสวงหารายได้และค่าใช้จ่ายอย่างเสรีปราศจากการควบคุมอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดภาพพจน์ในทางลบต่อนักการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

^{๘๘} เช่น พรรคการเมืองเป็นผู้ส่งทำบริการหรือสั่งซื้อสินค้า แต่พรรคการเมืองมิได้เป็นผู้ชำระเงินสำหรับสินค้าหรือบริการนั้น ผู้ที่จ่ายเงินแทนให้คือบุคคลอื่น และใบเสร็จก็ออกให้แก่บุคคลที่จ่ายเงิน วิธีการนี้ พบว่า เป็นวิธีการที่ธนาคารหลายแห่งในยุโรป ใช้ในการ”แอบอุดหนุน”พรรคการเมือง

Rapport de la commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales sous la Ve République, Tome ๑๓ page ๘๗, Assemblée nationale no.๒๓๔๘, Paris ๑๙๙๑

^{๘๙} ตัวอย่าง เช่น ลงโฆษณาในหนังสือของพรรคการเมืองซึ่งมีจำนวนพิมพ์เพียง ๒๐๐๐ เล่ม แต่จ่ายเงินค่าโฆษณาสูงเกินอัตราที่เป็นจริงของตลาดโฆษณา

๒.๑ ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองและนักการเมืองไทย

ในช่วงก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และก่อนมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ ในการพูดถึงปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองและนักการเมือง เราจำเป็นต้องแบ่งกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองออกเป็นสองช่วงเวลา คือกิจกรรมในช่วงเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง กับกิจกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง เพราะในทั้งสองช่วงเวลานี้ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองและนักการเมืองมีลักษณะแตกต่างกัน

๒.๑.๑ ในช่วงเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองไม่สู้จะมีค่าใช้จ่ายมากนัก แต่นักการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง

เมื่อพูดกันว่าพรรคการเมืองไทยมีค่าใช้จ่ายสูงนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า ในสมัยก่อนนั้นค่าใช้จ่ายที่สูงนั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาของการเลือกตั้งเท่านั้น ในช่วงระยะเวลาปกติ พรรคการเมืองไทยไม่ค่อยมีบทบาททำกิจกรรมอะไรมากนัก นอกเหนือจากการพยายามรักษารฐานเสียงในเขตเลือกตั้งต่าง ๆ ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายมักตกแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ที่ประกาศตัวว่าจะลงสมัครรับเลือกตั้งในคราวต่อไป ฉะนั้น ในช่วงนอกฤดูหาเสียงเลือกตั้งนี้ พรรคการเมืองจึงไม่ค่อยมีค่าใช้จ่ายมากนัก กิจกรรมที่พอจะมีอยู่บ้างของพรรคการเมืองไทยจึงมักได้แก่การจัดประชุมหรือสัมมนาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองในสภาเท่านั้น

๒.๑.๒ ในช่วงเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาฐานเสียงของตนในเขตเลือกตั้งค่อนข้างสูง

เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของเขตเลือกตั้งมากกว่าผู้แทนของปวงชน ดังนั้นประชาชนจึงคาดหวังที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อน รวมถึงตลอดถึงตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนอยู่ตลอดเวลา เป็นต้นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องไปปรากฏตัวในงานศพ งานมงคลสมรส งานทอดกฐิน ทอดผ้าป่า ฯลฯ ที่จัดขึ้นในเขตเลือกตั้งของตน และต้องออกเงินช่วยเหลืองานเหล่านั้นแทบทุกงาน จึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนเสียค่าใช้จ่ายที่เรียกกันว่า”ภาษีสังคม”แต่ละเดือนเป็นจำนวนที่สูงมาก ยังไม่นับเงินที่จะต้องบริจาคสำหรับทำกิจการสาธารณกุศล เช่น สร้างศาลาพักคนโดยสาร ขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล สร้างโบสถ์วิหารศาลาการเปรียญ ปรับปรุงถนนหนทาง (สังเกตว่าชื่อที่ปรากฏเปิดเผยโฆษณาว่าเป็นผู้สร้างสิ่งสาธารณูปโภคเหล่านี้จะเป็นชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือนักการเมืองเป็นรายบุคคลมากกว่าในนามของพรรคการเมือง)

๒.๑.๓ ระหว่างเวลาที่มีการเลือกตั้ง พรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งมีค่าใช้จ่ายมหาศาล

ในระบบการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะจัดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใด เงินเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ในการกำหนดตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งพรรคการเมืองหลายๆพรรคจึงมักคำนึงฐานะทางการเงินของผู้สมัครเป็นสำคัญด้วย ค่าใช้จ่ายมหาศาลในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง มีสาเหตุมาจากการที่รัฐธรรมนูญของเรายังมีหลักการที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมืองซึ่งเป็นหลักการที่มีข้อพิจารณาในประเด็นเรื่องความเป็นประชาธิปไตยมานานแล้ว ปัญหาการกำหนดเขตเลือกตั้งให้เป็นเขตพื้นที่ที่มีขนาดค่อนข้างกว้างใหญ่ (ส่วนมากมักใช้เขตการปกครอง เช่น เขต-ในกรณีของกรุงเทพมหานคร หรือ อำเภอ ในกรณีจังหวัดต่าง ๆ) ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งค่อนข้างสูง แม้ว่าในระบบปัจจุบันนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดรูปแบบของป้ายโฆษณาหาเสียงเป็นมาตรฐานไว้ แต่ค่าใช้จ่ายในการจัดทำป้ายหาเสียงเหล่านี้มิใช่เป็นจำนวนเล็กน้อยเลยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีในการพิมพ์และในการผลิตสื่อการโฆษณาเหล่านี้มีราคาค่อนข้างสูง

ค่าใช้จ่ายในการเป็นผู้แทนราษฎรและในการรักษาฐานเสียงในเขตเลือกตั้งที่สูงมากเช่นนี้ มีผลอย่างสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยมาก อย่างน้อยที่สุด เราก็เห็นปรากฏการณ์ที่เป็นที่ยอมรับกันว่า ไม่มีพรรคการเมืองโดยยอมหรือเต็มใจที่จะเป็นฝ่ายค้าน ทุกพรรคการเมืองมุ่งที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล อย่างน้อยเพื่อที่จะได้มีตำแหน่งในทางการเมืองเพื่อสร้างผลงานหรือเพื่อมีรายได้มาใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง นอกจากนั้นเนื่องจากคำตอบแทนการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายในการรักษาฐานเสียงในเขตเลือกตั้ง นักการเมืองจึงมักต้องมียาทุนพรรคเป็นผู้อุปถัมภ์หรือมักเรียกร้องเงินตอบแทนการยกมือสนับสนุนประเด็นต่าง ๆ ในสภาอยู่เสมอ

๒.๒ แหล่งที่มาของรายได้ของพรรคการเมืองและนักการเมืองไทยในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๒.๒.๑ มีงานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า^{๑๐} ค่าบำรุงพรรคการเมืองหรือค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ไม่ใช่แหล่งรายได้ของพรรคการเมืองไทย

^{๑๐} วิษณุ วัลญญู และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพมหานคร ๒๕๓๗ หน้า ๖๒

โดยที่ระบบกฎหมายไทยไม่เคยมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือเงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกพรรคการเมือง การเรียกเก็บเงินส่วนนี้จากสมาชิกพรรคการเมืองจึงเป็นเรื่องที่สุุดแต่พรรคการเมืองจะกำหนดไว้ในข้อบังคับของพรรคการเมืองหรือไม่ และแม้แต่จะมีพรรคการเมืองกำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือเงินบำรุงพรรคไว้ในข้อบังคับของพรรค ในทางปฏิบัติจะมีการเรียกเก็บจริงหรือไม่ ก็ไม่มีสภาพบังคับแต่ประการใด ดังนั้น เมื่อสำรวจดูงบการเงินของพรรคการเมืองต่าง ๆ จึงพบว่าพรรคการเมืองไม่มีรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมการเป็นสมาชิกพรรคหรือเงินบำรุงพรรคอย่างเป็นกอบเป็นกำนัก^{๑๑}ที่เป็นเช่นนี้อาจอธิบายได้ว่า เป็นเพราะพรรคการเมืองไทยยังไม่ค่อยมีฐานมาจากสมาชิกพรรคการเมืองเท่าไรนัก การก่อตั้งพรรคการเมือง การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง การบริหารพรรคการเมืองยังเป็นเรื่องของคนในพรรคเพียงไม่กี่คน

๒.๒.๒ รายได้ส่วนใหญ่ของพรรคการเมืองไทยในสมัยก่อนมาจากการบริจาคที่ไม่มีกฎหมายควบคุมอย่างรัดกุม

จากงานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการเงินของพรรคการเมือง^{๑๒} พบว่า รายได้ส่วนใหญ่ของพรรคการเมืองมาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

ก. เงินบริจาคหรือ”เงินลงขัน” จากผู้นำพรรคการเมือง

ด้วยเหตุที่ ในอดีต พรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่เกิดจากการริเริ่มของคนเพียงไม่กี่คน ผู้”ริเริ่มก่อตั้งพรรคการเมือง” จึงมักจะต้องเป็นผู้บริจาคเงิน”ลงขัน”เป็นเบื้องต้น และก็จะได้รับตำแหน่งเป็นผู้นำพรรคหรือผู้บริหารพรรคไปโดยปริยาย กรรมการบริหารพรรคการเมืองหรือผู้นำพรรคการเมืองจึงมักเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นเศรษฐีหรือมหาเศรษฐีหรือนักธุรกิจใหญ่ทั้งสิ้น

ข. การรับเงินบริจาคจากบุคคลภายนอกพรรคการเมือง

จากงานวิจัย พบว่า การรับเงินบริจาคจากบุคคลภายนอกพรรคนั้น นับเป็นเรื่องที่ปราศจากความโปร่งใสที่สุด^{๑๓} พรรคการเมืองหรือนักการเมืองมักไม่ยินยอมหรือกล้าเปิดเผยรายชื่อผู้บริจาคเงินและจำนวนเงินที่บุคคลเหล่านั้นบริจาค หลายครั้งปัญหานี้นำมาสู่ความไม่ไว้วางใจกันภายในพรรคการเมืองถึงขั้นขัดแย้งกันและเกิดความแตกแยกกันระหว่างสมาชิกพรรคการเมืองดังที่เราทราบกันอยู่

^{๑๑} เพิ่งอ้าง หน้า ๖๒-๖๔

^{๑๒} เพิ่งอ้าง หน้า ๗๑-๗๗

^{๑๓} เพิ่งอ้าง หน้า ๗๓

ในด้านของผู้บริจาคเงินเองก็มักไม่มีใครกล้าแสดงออกอย่างเปิดเผยว่าได้บริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งอย่างชัดแจ้ง อนึ่ง มีข้อสังเกตด้วยว่าระบบพรรคการเมืองไทยเป็นระบบพรรคการเมืองหลากหลายพรรค หรือที่เรียกกันว่าระบบ Multipartism การจัดตั้งรัฐบาลจึงล้วนแต่เป็นรัฐบาลผสม นักธุรกิจแต่ละคนไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าหลังเลือกตั้งแล้วพรรคการเมืองใดจะเข้าร่วมรัฐบาล การบริจาคเงินจึงมักกระทำให้แก่ผู้นำพรรคการเมืองหลายๆพรรคที่ตนเชื่อว่าจะมีโอกาสเข้าร่วมรัฐบาล

ค. การหาเงินเข้าพรรคด้วยวิธีการทุจริตคอร์รัปชันหรือเรียกรับเงินจากการเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจ

ในอดีตนั้น เรามักจะได้ยินการเปิดเผยข้อมูลการเรียกรับเงินด้วยวิธีการอันขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐเช่นนี้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอยู่บ่อยๆ และมักเป็นข้ออ้างประการหนึ่งของการปฏิวัติรัฐประหาร จึงเป็นข้อเท็จจริงที่แทบไม่ต้องนำมาบรรยายละเอียดนัก

๒.๓ ผลกระทบของปัญหาการเงินของพรรคการเมืองและนักการเมืองไทยต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การที่ในสมัยก่อน ประเทศไทยไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายควบคุมกิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมืองอย่างเหมาะสมรอบคอบ มีผลกระทบต่อสถาบันพรรคการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก พอสรุปได้อย่างย่อ ดังนี้

๒.๓.๑ ผลของการไม่เก็บเงินค่าธรรมเนียมจากสมาชิกพรรค ทำให้พรรคการเมืองไม่เห็นความสำคัญของสมาชิกพรรคการเมือง และไม่กระตือรือร้นในการแสวงหาสมาชิกพรรคการเมืองเพิ่มเติม และทำให้สมาชิกพรรคการเมืองไม่มีส่วนร่วมในการบริหารพรรคและในการกำหนดนโยบายของพรรครวมทั้งการกำหนดตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

๒.๓.๒ ทำให้เกิดระบบนายทุนพรรคหรือ ”ผู้มีอิทธิพล” เหนือพรรคการเมือง และทำให้ประชาชนเคลือบแคลงใจเสมอว่ามีการใช้อำนาจรัฐสนองประโยชน์นักธุรกิจหรือผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง

๒.๓.๓ ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและไม่กระตือรือร้นที่จะปกป้องการปกครองระบอบประชาธิปไตยจากการรัฐประหาร

๓. มาตรการในทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นตามหลักนิติธรรมเพื่อให้เกิดความโปร่งใสทางการเงินของพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมเป็นอย่างมาก ดังได้นำหลักนี้มาบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓ วรรคสอง และโดยเหตุนี้ จึงได้นำเอาหลักนี้ไปประยุกต์ใช้ในองค์กรอื่น ๆ ด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้พยายามวางหลักการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในตอนต้นของบทความนี้ ดังปรากฏในมาตรา ๔๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

รายละเอียดของมาตรการต่าง ๆ ตามที่กำหนดเป็นหลักการไว้ในมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังกล่าวข้างต้น ได้มาปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑

๓.๑ การพยายามแก้ปัญหาเรื่องนายทุนเจ้าของพรรคหรือผู้มีอิทธิพลเหนือพรรคการเมือง

หลักการนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ หลายมาตรา เช่น

มาตรา ๙ บุคคลซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวทางเดียวกัน และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้จำนวนไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนอาจร่วมกันดำเนินการเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในกรณีเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี

(๓) ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา ๙๘ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) (๑๑) (๑๔) (๑๖) (๑๗) หรือ (๑๘) ของรัฐธรรมนูญ

(๔) อยู่ในระหว่างถูกสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๕) ไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นหรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๑ หรือผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองอื่นตามมาตรา ๑๘

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท โดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาท

มาตรา ๑๐ ก่อนยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามมาตรา ๙ ต้องประชุมร่วมกันโดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าสองร้อยห้าสิบคนเพื่อดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดชื่อ ชื่อย่อ และภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง คำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมือง นโยบายของพรรคการเมือง และข้อบังคับ

(๒) เลือกหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหนรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกและกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง

(๓) ดำเนินการอื่นอันจำเป็นต่อการจัดตั้งพรรคการเมืองตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๕ ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและชื่อย่อของพรรคการเมือง

(๒) ภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง

(๓) คำประกาศอุดมการณ์ทางการเมืองของพรรคการเมืองและนโยบายของพรรคการเมือง

(๔) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมืองซึ่งต้องตั้งอยู่ในราชอาณาจักร

(๕) โครงสร้างการบริหารพรรคการเมือง และตำแหน่งต่าง ๆ ในพรรคการเมือง

(๖) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และหน้าที่และอำนาจของหัวหน้าพรรคการเมือง เลขาธิการพรรคการเมือง เหนรัญญิกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิก กรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าและกรรมการสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๗) การบริหารจัดการสาขาพรรคการเมือง และของตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(๘) การประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองและการประชุมใหญ่ของสาขาพรรคการเมือง

(๙) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก การรับเข้าเป็นสมาชิก และการพ้นจากการเป็นสมาชิก

(๑๐) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ความรับผิดชอบของสมาชิกต่อพรรคการเมือง และความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองต่อสมาชิก

(๑๑) มาตรฐานทางจริยธรรมของกรรมการบริหารพรรคการเมืองและสมาชิก โดยมาตรฐานทางจริยธรรมของกรรมการบริหารพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องเทียบเคียงได้กับมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๑๒) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกสมาชิกเพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ และการคัดเลือกบุคคลซึ่งพรรคการเมืองเห็นสมควรจะเสนอให้ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกำหนดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วยอย่างกว้างขวาง

(๑๓) หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วยอย่างกว้างขวาง

(๑๔) วิธีการบริหารการเงินและทรัพย์สิน และการจัดทำบัญชีของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผย และให้สมาชิกตรวจสอบได้โดยสะดวก

(๑๕) รายได้ของพรรคการเมือง และอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมือง ซึ่งต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาท

(๑๖) การเลิกพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมือง ประจำจังหวัด

การพิจารณาเพื่อออกข้อบังคับตาม (๖) (๘) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) (๑๔) (๑๕) และ (๑๖) ต้องให้สมาชิกมีส่วนร่วมพิจารณาอย่างกว้างขวาง

การกำหนดข้อบังคับในลักษณะที่เป็นการให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจะกระทำมิได้

พรรคการเมืองอาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองจากสมาชิกแบบตลอดชีพตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการจัดเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองตาม (๑๕) ให้สำนักงานประสานกฤษฎีกาฯ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๘ ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

มาตรา ๒๙ ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการใดอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

๓.๒ มาตรการควบคุมดูแลกิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมือง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันวางมาตรการในการควบคุมกิจกรรมทางการเงินของพรรคการเมืองอย่างเข้มข้น ดังปรากฏในบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา ๕๘ ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีหน้าที่บริหารการเงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองตลอดจนจัดให้มีการทำบัญชีตาม มาตรา ๕๙ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ต้องจัดให้มีบัญชีรับ และจ่ายเงินของสาขาพรรคการเมืองหรือที่ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับหรือจ่าย แล้วแต่กรณี และจัดทำบัญชีรายชื่อพร้อมที่อยู่ของสมาชิกที่มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดซึ่งเป็นที่ตั้งของสาขาพรรคการเมืองหรือในเขตจังหวัดที่ตนเป็นตัวแทน แล้วแต่กรณี ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๕๙ บัญชีของพรรคการเมืองประกอบด้วย

- (๑) บัญชีรายวันแสดงรายได้หรือรายรับและแสดงค่าใช้จ่ายหรือรายจ่าย
- (๒) บัญชีแสดงรายรับจากการบริจาค
- (๓) บัญชีแยกประเภท
- (๔) บัญชีแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

การลงรายการบัญชีตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการและเอกสารประกอบการลงบัญชีและต้องจัดทำภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๖๐ พรรคการเมืองต้องปิดบัญชีครั้งแรกภายในวันสิ้นปีปฏิทินที่ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้ง และครั้งต่อไปเป็นประจำทุกปีในวันสิ้นปีปฏิทิน

การปิดบัญชี ให้จัดทำงบการเงินซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยงบแสดงฐานะทางการเงิน และงบรายได้และค่าใช้จ่ายของพรรคการเมือง

งบแสดงฐานะทางการเงินต้องแสดงรายการสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของพรรคการเมืองทั้งต้องแสดงที่มาของรายได้ตามมาตรา ๖๒ และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของพรรคการเมืองไว้โดยชัดเจน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง และรายการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

งบการเงินของพรรคการเมืองต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองการสอบบัญชี

มาตรา ๖๑ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเสนองบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบ และรับรองแล้วต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่ออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี

งบการเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติแล้วให้หัวหน้าพรรคการเมืองรับรองความถูกต้องร่วมกับเหรียญกษาปณ์พรรคการเมือง และส่งให้แก่นายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองอนุมัติพร้อมทั้งบัญชีตามมาตรา ๕๙

เมื่อได้รับงบการเงินตามวรรคสองแล้ว ให้นายทะเบียนประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

พรรคการเมืองใดที่จดทะเบียนยังไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับถึงวันสิ้นปีปฏิทิน ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งสำหรับปีนั้น

อนึ่ง ในเรื่องรายได้ของพรรคการเมือง ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการหารายได้ของพรรคการเมืองและการควบคุมมิให้การหารายได้ของพรรคการเมืองเป็นช่องทางในการหาประโยชน์อย่างอื่นอันมิควรได้จากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย เช่น

มาตรา ๖๒ พรรคการเมืองอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินทุนประเดิมตามมาตรา ๙ วรรคสอง
- (๒) เงินค่าธรรมเนียมและค่าบำรุงพรรคการเมืองตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- (๓) เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการของพรรคการเมือง
- (๔) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมือง

พรรคการเมือง

- (๕) เงิน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการรับบริจาค
- (๖) เงินอุดหนุนจากกองทุน
- (๗) ดอกผลและรายได้ที่เกิดจากเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดของพรรคการเมือง การได้มาซึ่งรายได้ตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการได้มาซึ่งรายได้นั้นเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การจำหน่ายสินค้าหรือบริการตาม (๓) และการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองตาม (๔) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

รายได้ของพรรคการเมืองจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใด นอกจากการดำเนินงานของพรรคการเมืองมิได้

มาตรา ๖๓ รายได้และทรัพย์สินที่พรรคการเมืองได้รับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

มาตรา ๖๔ การหารายได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองต้องกระทำโดยเปิดเผย และแสดงวัตถุประสงค์ว่าเป็นการระดมทุนของพรรคการเมืองอย่างชัดเจน

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปถึงจำนวนและที่มาของเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาจากกิจกรรมดังกล่าว และให้มีหนังสือแจ้งนายทะเบียนทราบด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กิจกรรมดังกล่าวสิ้นสุดลง

ประกาศและหนังสือแจ้งตามวรรคสอง ให้ระบุชื่อบุคคลผู้สนับสนุนเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าหนึ่งแสนบาทขึ้นไปด้วย

มาตรา ๖๕ ทุกเดือน ให้พรรคการเมืองประกาศรายชื่อผู้บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าตามที่คณะกรรมการกำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าห้าพันบาท ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปพร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของการบริจาค และให้แจ้งนายทะเบียนทราบตามแบบหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

การประเมินมูลค่าของสิ่งที่ได้รับบริจาคตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๖๖ บุคคลใดจะบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองมีมูลค่าเกินสิบล้านบาทต่อพรรคการเมืองต่อปีมิได้ และในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นนิติบุคคล การบริจาคเงิน

ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละห้าล้านบาท ต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบในการประชุมใหญ่คราวต่อไปหลังจากบริจาคแล้ว

พรรคการเมืองจะรับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมีมูลค่าเกินพรรคหนึ่งมิได้

มาตรา ๖๗ หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด หรือสมาชิกผู้ใดได้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยผู้บริจาคประสงค์จะบริจาคให้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ต้องแจ้งให้พรรคการเมืองทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับ และให้พรรคการเมืองออกใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการรับเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเป็นหนังสือให้แก่ผู้บริจาคเป็นหลักฐาน ทั้งนี้ ตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

กิจกรรมของพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงการดำเนินงานทางการเมืองของพรรคการเมือง สาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด สมาชิก หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๗ นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกาศใช้บังคับแล้วจนถึงวันเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้รับบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่ารวมกันแล้วเกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวัน โดยผู้บริจาคประสงค์จะบริจาคให้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นหรือของพรรคการเมืองหรือเพื่อใช้ในการเลือกตั้ง ต้องแจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับบริจาคตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ถ้าสิ่งของที่ได้รับบริจาคตามวรรคหนึ่งไม่อาจนำส่งพรรคการเมืองได้หรือเป็นของสูญเสียได้ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นแจ้งให้พรรคการเมืองทราบเพื่อบันทึกมูลค่าของสิ่งนั้นไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครผู้นั้น

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดมีเหตุสงสัยว่าเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ตนได้รับเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองหรือเพื่อใช้ในการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่งหรือเป็นสิ่งของตามวรรคสองหรือไม่ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัย ซึ่งคณะกรรมการต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองและว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พยายามที่จะนำปัญหาต่าง ๆ ของพรรคการเมืองไทยและผลกระทบที่มีต่อหลักนิติธรรมและการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอดีตมาเป็นโจทย์ในการวางกรอบทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาที่เคยกระทบต่อส่วนรวมและนำไปสู่การล้มลุกคลุกคลานของการเมืองการปกครองของไทย

เป็นการเร็วเกินไปที่จะสรุป ณ เวลานี้ว่ามาตรการต่าง ๆ เหล่านี้จะประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาหรือไม่

บรรณานุกรม

๑. Problèmes Politiques et Sociaux, no ๕๒๗ du ๑๐ janvier ๑๙๘๖, Paris, Documentation Française, ๑๙๘๖
๒. Jean-Claude Masplet, Le prix de la démocratie, in Mélange en l'honneur de Paule Gaudemet, Paris, Economica, ๑๙๘๔.
๓. Statuts du Parti Communiste Français, in Maurice Duverger, Constitutions et Documents Politiques, Paris, PUF, ๑๙๘๑.
๔. Jean-Marc Benoît et Philippe Benoît, Décentralisation à l'affiche, Paris, Nathan, ๑๙๘๙
๕. Jean-Noël Jeanneney , L'Argent caché, Paris, Seuil, ๑๙๘๔
๖. วิษณุ วัลัญญ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กรุงเทพมหานคร ๒๕๓๗
๗. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
๘. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐
๙. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑