

**การเงินของพรรคการเมือง เงินบริจาค ความโปร่งใส และการควบคุมตรวจสอบ:
ระบบและปัญหาของประเทศเยอรมัน และประเทศไทย**

วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก (ภาษาเยอรมัน)
มหาวิทยาลัย Georg-August-Universität zu Göttingen
นายปริญญา เทวานฤมิตรกุล
Stauffenbergring 4/ IV 3, 37075 Göttingen
parayin@yahoo.com

บทคัดย่อ

ประชาธิปไตยคือ การปกครองที่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติประชาชนไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ เพราะ “ประชาชน” มิใช่เป็นหน่วยอันเป็นเอกภาพหน่วยเดียว หากประกอบด้วยกลุ่มชนอันแตกต่างหลากหลาย ทั้งฐานะ อาชีพ การศึกษา ปัญหา ความต้องการ และทัศนะ จึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ที่ “ประชาชน” จะบริหารรัฐกิจ - โดยเฉพาะรัฐกิจสมัยใหม่ที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นทุกวัน - ได้โดยตรง ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจของประชาชนจึงจำเป็นต้องมีองค์กรมารองรับ ซึ่งจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน (อันได้แก่ รัฐสภา และรัฐบาล) โดยประชาชนเจ้าของอำนาจจะเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจในองค์กรเหล่านี้ ดังนั้นโดยหลักแล้วระบอบประชาธิปไตยในทางปฏิบัติจึงเป็นประชาธิปไตยแบบผู้แทน (repräsentative Demokratie) ไม่ใช่ ประชาธิปไตยโดยตรง (direkte Demokratie)

การเลือกตั้งจึงเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน ซึ่งในการตัดสินใจของประชาชนไม่ใช่แต่เพียงเรื่องของตัวบุคคลว่าเป็นใคร แต่ที่น่าจะสำคัญยิ่งกว่าคือการพิจารณาโนบายว่าคนๆ นั้น หรือกลุ่มๆ นั้นจะทำอะไรด้วย ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่นี้ - เสนอผู้สมัครและเสนอนโยบายต่อประชาชน - คือพรรคการเมือง ในทางวิชาการพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐและประชาชน (Vermittlungsfunktion) เป็นองค์กรส่งผู้สมัครและเสนอนโยบายลงเลือกตั้ง (Wahlvorbereitungsorganisation) และเป็นผู้ร่วมสร้างเจตน์จำนงทางการเมืองของประชาชน (Volkswillensbildung) เพื่อถ่ายทอดไปสู่การสร้างเจตน์จำนงของรัฐ (Staatswillensbildung) จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า พรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับระบอบประชาธิปไตย

การที่พรรคการเมืองจะทำหน้าที่อันสำคัญดังกล่าวได้จำเป็นต้องใช้ เงิน โดยดั้งเดิมเริ่มแรกเงินของพรรคการเมืองจะมาจากบริจาคและค่าสมาชิก หลังสงครามโลกครั้งที่สองถึงได้เกิดแนวคิดให้ รัฐอุดหนุนเงินพรรคการเมือง โดยประเทศเยอรมันเป็นประเทศแรกๆ ที่ดำเนินการนี้ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองนี้มีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อให้พรรคการเมืองไม่ต้องพึ่งเงินจากภาคธุรกิจหรือผู้บริจาครายใหญ่ ซึ่งมักจะนำไปสู่การต่างตอบแทน และคอร์รัปชัน นอกจากนี้เพื่อเป็นการควบคุมไม่ให้เงินจากภาคธุรกิจมีบทบาทในการตัดสินใจทางการเมืองหรือในการบริหารรัฐกิจ หลักการเรื่อง ความโปร่งใส ทางการเงินของพรรคการเมือง จึงเป็นสิ่งที่ดำเนินการมาควบคู่กัน โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ และแสดงรายจ่ายทุกปี แต่ในทางปฏิบัติปัญหาเรื่องความเกี่ยวพันต่างตอบแทนกันระหว่างภาคการเมืองและภาคธุรกิจยังคงเป็นปัญหาใหญ่ในเยอรมัน เราจะเห็นได้จากข่าวอื้อฉาวเรื่องเงินบริจาคของพรรคการเมืองในเยอรมัน ที่อุบัติการณ์ซ้ำแล้วซ้ำเล่าในช่วงสองสามปีที่ผ่านมา และไม่เพียงเฉพาะเกิดขึ้นแต่กับพรรค

CDU ของอดีตนายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคห์ล แต่เกิดขึ้นกับพรรค SPD ของนายกรัฐมนตรีแองเกิร์ฮาร์ด ชเรเดอร์ด้วย เรื่องนี้อาจเหล่านี้กำลังจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันต่อไป

สำหรับประเทศไทยก่อนหน้านี้จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๐) และกฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ (พ.ศ. ๒๕๕๑) ประเทศไทยยังไม่เคยมีการอุดหนุนเงินให้พรรคการเมืองมาก่อน แต่ในกฎหมายพรรคการเมืองฉบับก่อนๆ ได้มีการวางหลักเรื่องความโปร่งใสทางการเงินไว้บ้างแล้ว โดยให้พรรคการเมืองแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายทุกปี แต่ที่ผ่านมามีการวางหลักเรื่องความโปร่งใสไม่มีผลอะไรในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบความถูกต้อง และไม่มีมาตรการควบคุมหรือบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพ

กฎหมายพรรคการเมืองฉบับใหม่ของประเทศไทยกำหนดให้รัฐให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง และวางหลักการเรื่องความโปร่งใสทางการเงิน โดยมีมาตรการควบคุมตรวจสอบมากขึ้น แต่เมื่อเทียบกับระบบของประเทศเยอรมันแล้ว ระบบของประเทศไทยยังอยู่ในขั้นเพียงเริ่มต้นก้าวเดิน ยังขาดทั้งประสบการณ์ และหลักวิชาการ ถึงแม้ระบบของประเทศเยอรมันจะยังมีปัญหา แต่ระบบพรรคการเมืองของประเทศเยอรมันก็ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบพรรคการเมืองที่ดีที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง หลักวิชาการที่สรุปมาจากประสบการณ์กว่า ๔๐ ปีของประเทศเยอรมัน และจากที่จะได้มีการปฏิรูปกันต่อไป เป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมืองของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง **ประเทศเยอรมันมีประสบการณ์อย่างไร ปัญหาอยู่ตรงไหน เรื่องใดคือจุดอ่อนจุดแข็ง และ อะไรคือสิ่งที่ประเทศไทยจะเรียนรู้ได้** คือเป้าหมายของวิทยานิพนธ์นี้.