



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พ.ศ. ๒๕๖๐

จัดทำโดย นายภาดล ปาละนันท์
รหัส ๖๑๐๖๒๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๒
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมือง
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

นายภาดล ปาละนันท์^๑

๑. บทนำ

ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยประชาชนย่อมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่โดยสภาพที่ประชาชนแต่ละคนนั้นไม่สามารถบริหารประเทศได้ด้วยตนเอง จึงจำเป็นต้องมีสมาชิกรัฐสภาในสังกัดพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนในการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน หรือที่เรียกว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) โดยหลัก สมาชิกรัฐสภาย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ (หลัก freedom of mandate)^๒ อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในสังกัดพรรคการเมืองจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ ในฐานะเป็นสถาบันการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยมีพรรคการเมืองคอยทำหน้าที่สนับสนุนผลักดันให้เกิดเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน ดังนั้น ในการจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นเสรีภาพของบุคคลที่จะแสดงออกซึ่งเจตจำนงทางการเมืองที่มีความหลากหลาย เช่น พรรคการเมืองฝ่ายอนุรักษ์นิยม (Conservative) และพรรคการเมืองฝ่ายเสรีนิยมหัวก้าวหน้า เป็นต้น สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๕ กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อย่างไรก็ตาม ประเทศที่มีพรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องมีนายทะเบียนพรรคการเมืองเสมอไป แต่สำหรับประเทศไทยมีการจัดให้มีตำแหน่งนายทะเบียนพรรคการเมืองขึ้นโดยเกิดขึ้นจากเจตนารมณ์จากพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ต้องการให้พรรคการเมืองอยู่ภายใต้กฎหมายเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและเพื่อตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอันเป็นไปเพื่อความสะอาดของทางราชการ^๓

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นอำนาจที่ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดให้บุคคลใดเป็นนายทะเบียน โดยบทความนี้จะนำเสนอหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมาย

^๑ ผู้พิพากษาสมทบ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัดขอนแก่น, รัฐศาสตรบัณฑิต (มหาวิทยาลัยรามคำแหง), บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (Marlborough University).

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๗ รัฐสภา มาตรา ๑๑๔ กำหนดไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

^๓ วนิตา เศรษฐพิพัฒน์พร. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

๒๕๖๐ (เดิมใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” แต่ตามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ มีการเปลี่ยนแปลงโดยใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ”) ทั้งนี้ เพื่อย้ำว่า อำนาจที่รัฐให้แก่เจ้าหน้าที่นั้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจใช้อำนาจเพื่อปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

๒. ความสัมพันธ์ของพรรคการเมืองกับรัฐ

หากย้อนไปดูตามประวัติศาสตร์ จะพบว่า พรรคการเมืองเกิดขึ้นมานานแล้ว โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ จนกระทั่งมีการรวมตัวกันอย่างเข้มข้นนับตั้งแต่การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ในช่วงปี ค.ศ. ๑๖๘๘-๑๖๘๙ โดยมีภารกิจหลักในการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน อาจกล่าวได้ว่า “พรรคการเมือง” เป็นองค์กรเอกชนหรือสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันเกิดจากการที่ประชาชนรวมตัวกันอย่างชัดเจนและเป็นระบบ โดยมีวัตถุประสงค์แสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ทางการเมืองผ่านกลไกทางรัฐสภาและเข้าร่วมในการเลือกตั้งเพื่อให้มีผู้แทนไปแสดงออกซึ่งเป้าหมายและอุดมการณ์ดังกล่าว ทั้งนี้ โดยการรวมตัวกันดังกล่าวไม่ใช่การรวมตัวกันชั่วคราว แต่เป็นการรวมตัวที่มีความมุ่งหมายให้มีระยะเวลายาวนาน อย่างน้อยที่สุด ก็เพื่อที่จะมีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎร^๔ การรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองจึงเป็นเสรีภาพของประชาชน และเป็นสาระสำคัญของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ถึงขนาดที่ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ของประเทศเยอรมนีเคยวินิจฉัยไว้ว่า พรรคการเมืองนั้นเป็น “ปัจจัยแห่งชีวิตในทางรัฐธรรมนูญ” หรือเป็น “ส่วนประกอบที่หลอมรวมเป็นเอกภาพกับโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ”^๕

อย่างไรก็ตาม สถานะของพรรคการเมืองนั้นขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไป สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดให้ “พรรคการเมือง หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองโดยได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” จากบทบัญญัติดังกล่าว ย่อมหมายความว่า สถานะของพรรคการเมืองในระบบกฎหมายไทยจะต้องมีการจดทะเบียนการจัดตั้งก่อน โดยนายทะเบียนพรรคการเมืองจะเป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการรับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดให้ใครเป็นนายทะเบียน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมืองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ว่าได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองเอาไว้อย่างไร

๓. หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองตามกฎหมาย ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๖ ได้กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง^๖ ซึ่งแต่เดิมกฎหมายว่าด้วยพรรคการเมือง

^๔ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาในการรักษาวิสัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๔.

^๕ อ่างแล้ว, โปรดดู เชิงอรุณที่ ๒, หน้า ๘.

^๖ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา ๖ “ให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนและมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

นับตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๙๘ จนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองพ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดผู้ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้แตกต่างกัน

โดยตั้งแต่เริ่มมีพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๔๙๘^๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๑^๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗^๙ พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๕^{๑๐} และพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๓๕^{๑๑} ได้กำหนดให้ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง แม้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๔๙๘ มิได้กำหนดให้ไว้ โดยชัดเจนว่าให้บุคคลใดเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง แต่เมื่อต้องจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

หลังจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองพ.ศ.๒๕๔๐^{๑๒} และ พ.ศ.๒๕๕๐^{๑๓} ได้เปลี่ยนผู้ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยบัญญัติแก้ไขใหม่ให้ ประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

การเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้ เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง^{๑๔}

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองในหลายกรณีด้วยกัน ดังนี้

^๗ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๓ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย”

^๘ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

^๙ พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

^{๑๐} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

^{๑๑} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

^{๑๒} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๖ วรรคแรก “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้...”

^{๑๓} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖ วรรคแรก “ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้...”

^{๑๔} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๖ “ให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนและมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”.

๓.๑ หน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ที่ต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๓.๑.๑ กรณีจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง

๑). หน้าที่ในการพิจารณารับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง รวมถึงให้ดำเนินการแก้ไขรายการในคำขอให้ครบถ้วน ทั้งนี้ มาตรา ๑๗ บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่คำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและเอกสารและหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองถูกต้องและครบถ้วนตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองและให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา

หากนายทะเบียนเห็นว่าคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง หรือเอกสารหรือหลักฐานที่ยื่นพร้อมกับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองในเรื่องใดไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ หรือมาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนทราบพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วไม่มีการแก้ไขหรือยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้นายทะเบียนรายงานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง และให้นายทะเบียนแจ้งมติของคณะกรรมการให้ผู้ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่าข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ได้ยื่นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ ให้นายทะเบียนรายงานคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและมีมติให้เพิกถอนข้อบังคับนั้น และให้แจ้งมติของคณะกรรมการให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ ในการนี้ คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องดำเนินการแก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้น เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วหากไม่มีการแก้ไข หรือยังไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง

ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านมติของคณะกรรมการตามวรรคสองหรือวรรคสามต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ที่ได้กำหนดหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองให้มีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ได้กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๖^{๑๔}

^{๑๔}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ ให้นายทะเบียนจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง และให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุชื่อ ชื่อย่อ และภาพเครื่องหมายของพรรคการเมือง นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรค

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๑๘^{๑๖} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ มาตรา ๗ วรรคแรก^{๑๗} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๗ วรรคแรก^{๑๘} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๗ วรรคแรก^{๑๙} และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓ ในการให้นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่ รับผิดชอบแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม มีความแตกต่างกันตรงที่การตัวบุคคลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นประธาน อาจทำให้เกิดปัญหาการกระทำในสองฐานะ

นอกจากนี้ นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมีหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการออกหนังสือแจ้งให้ผู้แจ้งการเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีชื่อภาพ เครื่องหมายพรรคซ้ำหรือซ้อนกัน เพื่อให้แก้ไขให้แล้วเสร็จตามที่นายทะเบียนกำหนดหรือขยาย^{๒๐}

๓.๑.๒ กรณีการดำเนินงานของพรรคการเมือง

การเมืองชื่อหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เทร่ฎีกพรรคการเมือง นายทะเบียนสมาชิกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง ...”

^{๑๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา 18 ให้นายทะเบียนจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองใน ทะเบียนพรรคการเมืองและให้ประกาศการจัดตั้งพรรคการเมืองในราชกิจจานุเบกษา โดยระบุชื่อพรรคการเมือง ภาพเครื่องหมายพรรคการเมือง นโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง ชื่อหัวหน้าพรรคการเมือง รองหัวหน้าพรรคการเมือง เลขานุการพรรคการเมือง รองเลขานุการพรรคการเมือง เทร่ฎีกพรรคการเมือง โฆษกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารอื่นของพรรคการเมือง

^{๑๗}พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๒๔ มาตรา 7 “ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้ง พรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนา ระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกันจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่ น้อยกว่าห้าพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย ...”

^{๑๘}พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๗ มาตรา 7 “ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้ง พรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนา ระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกันจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่ น้อยกว่าห้าพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย ...”

^{๑๙} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๑๑ มาตรา 7 “ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์และไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มีจำนวนตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป อาจรวมกันเป็นคณะผู้เริ่มจัดตั้ง พรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแตกแยกในเรื่องเชื้อชาติ หรือศาสนา ระหว่างชนในชาติ ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการออกหนังสือเชิญชวนผู้อื่นให้สมัครเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีจำนวนผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกรวมกันจำนวนผู้เริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองแล้วไม่ น้อยกว่าห้าพันคน ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อนายทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทย ...”

^{๒๐} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๑๘ ประกอบมาตรา ๑๙.

๑). หน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาค^{๒๑} การแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด^{๒๒} การจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมา^{๒๓}

๒). หน้าที่ในการแจ้งให้พรรคการเมืองแก้ไขการใช้จ่ายเงิน เรียกเงินคืน หรือลดการจัดสรรเงินอุดหนุน^{๒๔}

๓.๑.๓ กรณีการสิ้นสภาพพรรคการเมือง

๑). หน้าที่ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือมีผู้แจ้งต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดสิ้นสภาพ เมื่อเห็นว่ามีการผิดที่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพ นายทะเบียนพรรคการเมืองมีหน้าที่เสนอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา^{๒๕} ทั้งนี้ ตามมาตรา ๙๑ ได้วางหลักไว้ว่า

“พรรคการเมืองย่อมสิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมืองเมื่อ

(๑) ไม่แก้ไขข้อบังคับให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๗ วรรคสาม หรือไม่สามารถดำเนินการตามมาตรา ๓๓ (๑) หรือ (๒) ได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๒) ภายหลังจากที่ได้รับการจดทะเบียนพรรคการเมืองมีจำนวนสมาชิกเหลือไม่ถึงตามที่กำหนดในมาตรา ๓๓ (๑) ติดต่อกันเกินเก้าสิบวัน

(๓) ภายหลังจากที่ดำเนินการครบตามมาตรา ๓๓ (๒) มีจำนวนสาขาพรรคการเมืองเหลือไม่ถึงภาคละหนึ่งสาขาเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปี

(๔) ไม่มีการประชุมใหญ่พรรคการเมืองหรือไม่มีการดำเนินกิจกรรมใดทางการเมืองเป็นระยะเวลาติดต่อกันหนึ่งปีโดยมิได้มีเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย

(๕) ไม่ส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปสองครั้งติดต่อกันหรือเป็นเวลาแปดปีติดต่อกัน สุดแต่ระยะเวลาใดจะยาวกว่ากัน

(๖) มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

(๗) พรรคการเมืองเลิกตามข้อบังคับ

เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือมีผู้แจ้งต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดสิ้นสภาพตามวรรคหนึ่ง ให้ นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง ถ้าเห็นว่ามีการผิดที่เป็นเหตุให้พรรคการเมืองสิ้นสภาพตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอคณะกรรมการพิจารณา ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีการผิดดังกล่าวเกิดขึ้น ให้คณะกรรมการประกาศการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองนั้นในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีเช่นนี้ให้พรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

^{๒๑}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๓๓.

^{๒๒}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๓๕.

^{๒๓}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๔๓.

^{๒๔}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๘๕.

^{๒๕}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๙๑.

ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองที่ถูกประกาศว่าสิ้นสภาพตามวรรคสองไม่เห็นด้วยกับการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคสอง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าการสิ้นสภาพของพรรคการเมืองตามมาตรา^{๒๖} เป็นการถูกยุบพรรคการเมือง”

จากบทบัญญัติดังกล่าว นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมีหน้าที่ในการพิจารณากรณีให้พรรคการเมืองพ้นสภาพโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งบัญญัติไปในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๔๑ ในมาตรา ๙๑ เป็นต้น

๓.๑.๔ กรณียุบพรรคการเมือง

๑). หน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อสั่งยุบพรรคการเมือง^{๒๖} ทั้งนี้ มาตรา ๙๓ บัญญัติว่า

“เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา ๙๒ ให้นายทะเบียนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๙๒ คณะกรรมการจะยื่นคำร้องเอง หรือจะมอบหมายให้นายทะเบียนเป็นผู้ยื่นคำร้องและดำเนินคดีแทนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจะขอให้อัยการสูงสุดช่วยเหลือดำเนินการในชั้นการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จนกว่าจะเสร็จสิ้นก็ได้”

ในกรณีที่เห็นสมควร ศาลรัฐธรรมนูญจะสั่งให้พรรคการเมืองระงับการกระทำใดไว้เป็นการชั่วคราวตามคำร้องขอของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี ก็ได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว นายทะเบียนพรรคการเมืองยังมีหน้าที่ในการพิจารณาให้ยุบพรรคการเมืองทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้บัญญัติไปในลักษณะเดียวกันกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับก่อน ๆ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ และ พ.ศ. ๒๕๔๑ ในมาตรา ๖๗ เป็นต้น

๓.๒ หน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองที่ทำได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๑). หน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบความซ้ำซ้อนของสมาชิกของทุกพรรคการเมือง^{๒๗} พิจารณาจากคุณสมบัติต้องห้ามของผู้สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง^{๒๘} พิจารณาการดำเนินงานในกองทุนสนับสนุนพรรคการเมือง^{๒๙}

^{๒๖}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๙๒.

^{๒๗}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๖.

^{๒๘}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๒๖

^{๒๙}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ หมวด ๗ การใช้จ่ายของพรรคการเมือง

๒). ประกาศกำหนดจังหวัดหรือสาขาภาคของพรรคการเมืองและออกหนังสือรับรองการจัดตั้งพรรคการเมืองและให้พรรคการเมืองดำเนินการรับสมัครสมาชิกตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงประกาศการแก้ไขเปลี่ยนแปลงประกาศในกรณีดังกล่าว^{๓๐}

๓). ประกาศการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับพรรคการเมือง และมีหนังสือตอบรับแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับดังกล่าว^{๓๑}

๔). ออกคำสั่งให้ลบชื่อบุคคลที่ถูกแอบอ้างเป็นสมาชิกพรรคการเมืองโดยผู้ที่ไม่รู้เห็นหรือไม่สมัครใจผู้ที่ถูกแอบอ้างหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ถูกแอบอ้าง อาจแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาลบชื่อของผู้นั้นนอกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้นโดยให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองดังกล่าวมาตั้งแต่นั้น^{๓๒}

๔. ปัญหาของการใช้อำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองในอดีต

๔.๑ พัฒนาการของตำแหน่ง “นายทะเบียนพรรคการเมือง”

เดิม กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง^{๓๓} ส่งผลให้การทำหน้าที่นายทะเบียนพรรคการเมืองถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมืองที่บังคับบัญชากระทรวงมหาดไทย ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการเมือง สำเร็จผลเป็นรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ มุ่งปฏิรูปพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมือง เป็นฉบับที่มีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบอำนาจรัฐ และให้เมืองคึกครตามรัฐธรรมนูญคือคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้เป็นองค์กรกลางในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแทนกระทรวงมหาดไทย และได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยบัญญัติให้ประธานกรรมการการ

^{๓๐}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๓๓

^{๓๑}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๓๖

^{๓๒}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๕

^{๓๓} พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๓ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ย่อมตั้งพรรคการเมืองได้โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย”

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ “ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้”

เลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง^{๓๔} ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นการใช้อำนาจ ๒ ฐานะ กล่าวคือ การใช้อำนาจในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และเป็นการใช้อำนาจในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

การปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินกิจการพรรคการเมืองในการควบคุม กำกับการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้การสนับสนุนพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด และภารกิจเกี่ยวกับการรับคำขอจดทะเบียนพรรคการเมือง ตรวจสอบนโยบายข้อบังคับพรรคการเมือง ตรวจสอบการดำเนินงานของพรรคการเมืองและปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

หลักการนี้ยังคงสืบทอดมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๓๕ วรรคสอง “ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ”

จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้ง เป็นการใช้อำนาจใน ๒ ฐานะ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับก่อน กล่าวคือ อำนาจในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นการใช้อำนาจในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง ซึ่งเป็นอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

อำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๓๖ บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศหรือวางระเบียบกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง รวมทั้งวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง

^{๓๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔๔

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการของรัฐในการสนับสนุนให้การเลือกตั้งมีความเสมอภาค และมีโอกาส ทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ขณะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๘๑ โดยคำนึงถึงการรักษาประโยชน์ของรัฐ และคำนึง ถึงความสุจริต เที่ยงธรรม ความเสมอภาค และโอกาสทัดเทียมกันในการเลือกตั้ง

(๓) กำหนดมาตรการและการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุน ทางการเงินโดยรัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชี ทางการเงินของพรรคการเมือง โดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการ ลงคะแนนเลือกตั้ง

(๔) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง

(๕) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสอง

(๖) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใด หน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียง ประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๗) ประกาศผลการเลือกตั้ง ผลการสรรหา และผลการออกเสียงประชามติ

(๘) ส่งเสริมและสนับสนุนหรือประสานงานกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือสนับสนุนองค์การเอกชน ในการให้การศึกษแก่ประชาชน เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(๙) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์ แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

๔.๒ วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมือง

ตามกฎหมายพรรคการเมืองก่อนปี ๒๕๔๐ ได้กำหนดบุคคลที่มาทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองไว้ดังต่อไปนี้

จะเห็นว่า นับตั้งแต่พระราชบัญญัติพรครการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๘ ถึงก่อนปี ๒๕๔๐ ได้บัญญัติว่า “ให้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นนายทะเบียนพรครการเมือง”

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้จัดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแทน กระทรวงมหาดไทย

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนพรครการเมือง เกิดขึ้นเมื่อมีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรครการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรครการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตามมาตรา ๖ วรรคแรก ได้บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการการ เลือกตั้งเป็นนายทะเบียนมีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้...”

อนึ่ง เราอาจจำแนกการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะงานที่แตกต่างกันเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๔.๒.๑ อำนาจหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนพรครการเมืองดำเนินการเพียงนายเดียว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรครการเมืองพ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้หลายกรณีด้วยกัน ได้แก่ งานบริหารงานทั่วไปหรือธุรการพรครการเมือง เช่น การดำเนินการให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งพรครการเมือง เรียก ประชุม เดือนเป็นหนังสือ ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของพรครการเมือง และงาน ลักษณะอื่น ๆ เช่น การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

๔.๒.๒ อำนาจหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนพรครการเมืองดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรณีนี้เป็นการใช้อำนาจในงานด้านการวินิจฉัยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) คำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งพรครการเมือง
- (๒) คำสั่งไม่รับแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อมูลเกี่ยวกับพรครการเมือง
- (๓) ประกาศให้พรครการเมืองสิ้นสภาพความเป็นพรครการเมือง
- (๔) การวินิจฉัยสั่งการให้หัวหน้าพรครการเมือง คณะกรรมการบริหารพรครการเมืองหรือ กรรมการบริหารพรครการเมืองระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำอันฝ่าฝืนนโยบายหรือ ข้อบังคับพรครการเมือง หรือให้หัวหน้าพรครการเมือง หรือกรรมการบริหารพรครการเมือง ออกจากตำแหน่ง
- (๕) การตรวจสอบเงื่อนไขอันเป็นเหตุแห่งการยุบพรครการเมืองตามรัฐธรรมนูญและตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรครการเมือง

(๖) การสืบสวนสอบสวนโดยนายทะเบียนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณา

เมื่อจำแนกหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองออกเป็นสองกลุ่ม จะเห็นว่าปัญหาจึงเกิดขึ้นในส่วนที่เป็นการทำหน้าที่ของนายทะเบียนพรรคการเมืองในส่วนที่ต้องตัดสินใจร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง^{๓๕} เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นบุคคลคนเดียวกับนายทะเบียนพรรคการเมืองกระทำการในสองฐานะ กล่าวคือ ฐานะแรกการใช้อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งในตำแหน่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญให้อำนาจ และฐานะที่สอง การใช้อำนาจของประธานกรรมการการเลือกตั้งในตำแหน่งนายทะเบียนพรรคการเมือง เป็นการใช้อำนาจในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้อำนาจ

การดำรงตำแหน่งของบุคคลคนเดียวในสองฐานะจึงทำให้เกิดปัญหาในเชิงรูปแบบ เนื่องจากมีรูปแบบองค์กรแตกต่างกัน ฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการก็แตกต่างกัน ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาความเป็นกลาง รวมถึงความสับสนในการตีความว่าขณะนั้น ประธานกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจในฐานะใดหากเป็นกรณีทั้งสองตำแหน่งจะต้องกระทำการร่วมกัน (Co-decision) กล่าวคือ การใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนพรรคการเมืองดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อทำการตรวจสอบในเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ^{๓๖} ในหลายกรณีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง หรือเลิกพรรคการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยการ เปลี่ยนเป็นการใช้อำนาจกระทำการร่วมกัน (Co-decision) ของเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมือง โดยต้องขอความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคนละคนกัน ดังนั้น การเปลี่ยนให้เลขาธิการกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองเท่ากับเป็นการแก้ปัญหาการใช้อำนาจของนายทะเบียนพรรคการเมืองโดยบุคคลคนเดียวกันกระทำการในสองฐานะได้ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน

^{๓๕} โปรดดู ณรงค์เดช สรุโฆษิต, แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ ๑ (๒๕๕๔) เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ หน้า ๑๐๐-๑๕๖.

^{๓๖} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ วรรคสอง

บรรณานุกรม

กนก วงษ์ตระหง่าน, พรรคการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖)

ณรงค์เดช สรุโฆษิต, แนวทางปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการยุบพรรคการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ ๑ (๒๕๕๔) เอ. พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์

บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, ในคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๓).

วนิดา เสวตชัชฌมพร. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ (กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, ๒๕๒๘)

