



รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์  
โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการสรรหา  
ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

นักวิจัย

นายปุรวิชัย วัฒนสุข

ผศ. ดร. วีระ หวังสัจจะโชค

วิทยาลัยการเมืองการปกครอง

สถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2564

## บทคัดย่อ

วิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (candidate selection methods) เป็นการศึกษาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาในทางสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบ อันเนื่องมาจากกระบวนการและระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งบ่งบอกถึงหลักการของความเป็นประชาธิปไตย (democratic principles) ในเชิงปฏิบัติการจริงในกระบวนการเลือกตั้ง ที่ส่งผลตั้งแต่ในระดับองค์กรพรรคการเมือง จนไปถึงการแข่งขันในการเลือกตั้งที่สะท้อนประชาธิปไตยของประเทศ ในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้วางหลักให้รายละเอียดเกี่ยวกับระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศอย่างเข้มข้นบนหลักการการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น หรือไพรมารี (primary vote) โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้น ซึ่งได้มีการกำหนดเงื่อนไขว่าพรรคการเมืองที่ต้องการส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ ต้องมีการจัดตั้งสาขาพรรค ตัวแทนพรรคประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง และต้องมีจำนวนสมาชิกพรรคอย่างน้อย 100 คนในเขตเลือกตั้งที่มีการจัดตั้งตัวแทนพรรคประจำจังหวัด งานวิจัยนี้ต้องการศึกษาว่า 1.) เหตุใดระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และ 2.) รูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงในประเด็นใด ทั้งในเชิงกฎหมายและการปฏิบัติ เพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถปฏิบัติได้จริง ผลการศึกษาพบว่าเงื่อนไขการดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ทั้งการจัดตั้งสาขาพรรค ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และการหาสมาชิกให้เพียงพอตามกฎหมายที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นได้เป็นเงื่อนไขที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ และไม่ได้ส่งเสริมให้พรรคการเมืองเกิดความเข้มแข็ง และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงการดำเนินการให้ครบถ้วนตามกฎหมายเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ และการที่จะสร้างตัวแบบระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและปฏิบัติได้จริง ต้องเริ่มต้นจากการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยอนุญาตให้พรรคสามารถออกแบบกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้เอง งานวิจัยนี้ให้มีการให้ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันกันเป็นชุดรายชื่อกลุ่มจังหวัด มีการนำวิธีการถ่วงน้ำหนัก (weighted system) มาสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยให้คะแนนเสียงเลือกผู้ลงสมัครแข่งขัน กับคะแนนเสียงจากกรรมการบริหารพรรค มีสัดส่วนอย่างละ 50% เท่าๆ กัน รวมทั้งมีการกระจายอำนาจในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในเชิงพื้นที่ผ่านกลุ่มจังหวัด และเชิงสังคมผ่านตัวแทนกลุ่มเฉพาะ การเลือกตั้งขั้นต้นไม่จำเป็นต้องจัดวันเดียวกัน แต่อาจจัดเป็นกลุ่มจังหวัดในช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้ และการเลือกตั้งนับเป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) ระยะเวลา 90 วัน โดย 30 วันแรกเป็นช่วงการเลือกตั้งขั้นต้น และอีก 60 วันเป็นช่วงประกาศผู้เป็นตัวแทนพรรคเพื่อแข่งขันในวันเลือกตั้งทั่วไป

## สารบัญ

บทคัดย่อ.....	i
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามวิจัย.....	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	6
1.4 แผนการดำเนินการวิจัย.....	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดหวังจะได้รับ.....	7
1.6 โครงสร้างของงานวิจัย.....	7
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	9
2.1 ความนำ.....	9
2.2 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	9
2.2.1 งานศึกษาจากต่างประเทศ.....	9
2.2.2 งานศึกษาจากประเทศไทย.....	11
2.3 กรอบแนวการศึกษา (Approach) และความคิดรวบยอด (Conceptual Framework): วิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งกับการพัฒนาประชาธิปไตย.....	14
2.4 การเลือกตั้งขั้นต้น: แนวคิดและรูปแบบ.....	23
2.5 สำนวจระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเปรียบเทียบจากต่างประเทศ.....	26
2.5.1 กรณีศึกษาการเลือกตั้งขั้นต้นในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา.....	26
2.5.2 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร.....	30
2.5.3 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศแอฟริกาใต้.....	32
2.5.4 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศไอร์แลนด์.....	35
2.5.5 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศเม็กซิโก.....	36
2.5.6 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในไต้หวัน.....	38
2.5.7 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศกรีซ.....	39
2.5.8 กรณีศึกษาพรรคการเมืองประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา.....	41
2.5.9 กรณีศึกษาพรรคการเมืองประเทศออสเตรเลีย.....	42

2.5.10 กรณีศึกษาพรรคการเมืองประเทศกานา .....	45
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	48
3.1 วิธีดำเนินการวิจัย .....	48
3.2 ขอบเขตการวิจัย.....	51
3.3 การตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล.....	51
บทที่ 4 ผลการศึกษาที่ 1: ปัญหาและอุปสรรคของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560.....	53
4.1 ความนำ.....	53
4.2 กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560: ที่มาและหลักการตามกฎหมาย.....	53
4.2.1 ที่มาของการเลือกตั้งขั้นต้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 .....	53
4.2.2 หลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560.....	56
4.3 กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 .....	61
4.4 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ.....	64
4.4.1 นักการเมือง เครือข่ายการเมือง.....	64
4.4.2 นักวิชาการ.....	67
4.4.3 คณะกรรมการการเลือกตั้ง.....	68
4.4.4 สื่อมวลชน.....	68
4.4.5 ภาคประชาสังคม .....	69
4.5 ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	70
4.5.1 ปัญหาตัวผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy) ในการตีความกฎหมายและอุปสรรคจากการนำกฎหมายไปปฏิบัติโดยพรรคการเมือง.....	70
4.5.2 ปัญหาผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy) ในด้านการวางนโยบายที่เป็นแบบแผนเดียวกัน กับมุมมองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง.....	71
4.5.3 ปัญหาโครงสร้างอำนาจในพรรคการเมืองในการเป็นบุคคลที่พรรคดำเนินการสรรหา (party selectorates).....	74
4.5.4 ปัญหาการกระจายอำนาจ (decentralization) ในการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งและผู้แทนพรรคการเมือง.....	75

4.5.5 ปัญหาระบบการสรรหา (voting/appointment system) ในด้านค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการดำเนินการคัดสรรผู้สมัครลงเลือกตั้งของพรรคการเมืองด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น.....	80
4.5.6 ปัญหาระบบการสรรหา (voting/appointment system) การใช้จำนวนสมาชิกในสาขาพรรคตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ชุดรายชื่อ และบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งขั้นต้น .....	81
บทที่ 5 ผลการศึกษาที่ 2: รูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย.....	83
5.1 ประเด็นถกเถียงว่าด้วยข้อดีและข้อจำกัดของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทย .....	83
5.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ.....	86
5.3 กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 วิเคราะห์ด้วยกรอบความคิดรวบยอด .....	91
5.4 ข้อเสนอเพื่อสร้างตัวแบบการพัฒนากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตย.....	100
5.5 แนวทางในการสร้างระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ใช้ได้จริงในการเมืองไทย .....	102
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา.....	107
บรรณานุกรม .....	113
ภาคผนวก ก คำถามสัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย โครงการศึกษาและพัฒนากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	118
ภาคผนวก ข รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคใต้).....	121
ภาคผนวก ค รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) .....	123
ภาคผนวก ง รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคเหนือ).....	124
ภาคผนวก จ รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคกลางและภาคตะวันออก).....	125

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

การวิจัยในเรื่องของวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (candidate selection methods) เป็นการศึกษาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการศึกษาในทางสาขาวิชาการเมืองเปรียบเทียบ อันเนื่องมาจากกระบวนการและระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งบ่งบอกถึงหลักการของความเป็นประชาธิปไตย (democratic principles) ในเชิงปฏิบัติการจริงในกระบวนการเลือกตั้ง ที่ส่งผลตั้งแต่ในระดับองค์กรพรรคการเมือง จนไปถึงการแข่งขันในการเลือกตั้งที่สะท้อนประชาธิปไตยของประเทศ (Rahat 2009) จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ประชาธิปไตยจะไม่สามารถมองได้จากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แต่ต้องลงไปพิจารณาถึงช่วงเวลา “ก่อน” การเลือกตั้งที่เป็นกระบวนการสำคัญในการสรรหาผู้เข้ามาลงแข่งขันเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ อันเนื่องมาจากสาระสำคัญของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมีผลต่อการทำความเข้าใจการเมืองใน 2 ด้าน โดยด้านแรก ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะช่วยให้สามารถอธิบายการเมืองของพรรคการเมือง (party politics) ในการพิจารณาว่าภายใต้โครงสร้างพรรคการเมืองมีโครงสร้างอย่างไร ส่วนใดเป็นส่วนสำคัญในการใช้อำนาจ ใครเป็นผู้มีอิทธิพลหลัก และสมาชิกพรรคสามารถมีส่วนร่วมได้มากหรือน้อยเพียงใด และในอีกด้านหนึ่งคือระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะทำให้เห็นพฤติกรรมของพรรคการเมือง และนักการเมือง (behavior of parties and individual politicians) มีจะมีปฏิริยาอย่างไรต่อระบบการสรรหาผู้เข้ามาแข่งขันรับเลือกตั้ง (Rahat and Hazan 2001, 297) หรือกล่าวให้ง่ายกว่านั้นคือระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะทำให้เห็นว่าการเมืองในพรรคการเมืองและการเมืองระดับชาติจะเป็นแบบ “นับรวมคนทุกคน” (inclusiveness) หรือเป็นแบบ “เฉพาะกลุ่ม” (exclusiveness)

เมื่อหันกลับมามองระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศ จะพบว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ได้วางหลักกฎหมายในมาตราที่ 87 (แบ่งเขต) และมาตรา 90 (บัญชีรายชื่อ) ไว้ว่า

“มาตรา 87 ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องเป็นผู้ซึ่งพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกส่งสมัครรับเลือกตั้ง และจะสมัครรับเลือกตั้งเกินหนึ่งเขตมิได้

...

มาตรา 90 พรรคการเมืองใดส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว ให้มีสิทธิส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อพรรคละหนึ่งบัญชี โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งของแต่ละพรรคการเมืองต้องไม่ซ้ำกัน และไม่ซ้ำกับรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่งบัญชีรายชื่อ

ดังกล่าวให้คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

การจัดทำบัญชีรายชื่อตามวรรคสอง ต้องให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย โดยต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560) (เน้นโดยผู้เขียน)

ประกอบกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) อย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้วางหลักให้รายละเอียดเกี่ยวกับระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศอย่างเข้มข้นบนหลักการการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น หรือไพรมารี (primary vote) ไว้ในมาตรา 49 (หลักการสรรหา) มาตรา 50 (สรรหาผู้รับสมัครแบบแบ่งเขต) และมาตรา 51 (สรรหาผู้รับสมัครแบบบัญชีรายชื่อ) ดังนี้

“มาตรา 49 ในการเลือกตั้งทั่วไป การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ให้ดำเนินการสรรหาตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา 50 และมาตรา 51 เว้นแต่กรณีที่เป็นการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง สำหรับการเลือกตั้งแทนการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะ หรือการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตั้งหรือกรณีผู้สมัครตายก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามข้อบังคับ

เมื่อมีกรณีต้องสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้พรรคการเมืองจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งประกอบด้วยบุคคลและจำนวนตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย กรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เกินครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง และหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ทั้งนี้ จำนวนหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้เป็นไปตามข้อบังคับ แต่อย่างน้อยต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ไม่น้อยกว่าสี่สาขาซึ่งมาจากภาคต่างกันว่าคณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 33 และให้มีหน้าที่ และอำนาจในการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ให้ได้ผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรม จริยธรรม ตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดในข้อบังคับ และตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 และมาตรา 51

...

มาตรา 50 การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

- 1.) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป
- 2.) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (1) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น
- 3.) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจาก คณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา
- 4.) การประชุมสาขาพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคน โดยในการลงคะแนน ให้สมาชิกมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้หนึ่งคน และเมื่อลงคะแนนเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำคะแนน และประกาศผลการนับคะแนนของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนลำดับสูงสุดสองลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหา โดยเร็ว ในกรณีที่มีผู้มีคะแนนเท่ากันมากกว่าจำนวนดังกล่าว ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหา ในการจัดเรียงลำดับ
- 5.) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง หากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบ ให้แสดงเหตุผลและให้พิจารณา ผู้สมัครซึ่งได้คะแนนในลำดับถัดไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกัน มีมติเห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครผู้ใด ให้เสนอรายชื่อผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าที่ประชุมร่วมกัน มีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมา ทั้งหมด ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งเหตุผลให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมือง ประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้นทราบ และให้ดำเนินการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) จนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

...



มาตรา 51 การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

- 1.) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการเสนอรายชื่อบุคคล เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป
- 2.) เมื่อพ้นกำหนดเวลาเสนอรายชื่อจากกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตาม (1) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและจัดทำบัญชีรายชื่อไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบลายชื่อ โดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกัน ระหว่างชายและหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวไปยังสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด
- 3.) ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุม เพื่อให้สมาชิกลงคะแนนเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อตาม (2) โดยให้สมาชิกลงคะแนนเลือกได้คนละไม่เกินสิบห้ารายชื่อ โดยการประชุมสาขาพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคน เมื่อลงคะแนนเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ประกาศผลการนับคะแนนของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้น แล้วรายงานไปยังคณะกรรมการสรรหาโดยเร็ว
- 4.) ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเรียงลำดับตามผลรวม ของคะแนนที่ได้รับจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตาม (3) ในกรณีที่ หัวหน้าพรรคการเมืองประสงค์จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งลำดับที่หนึ่งและให้เรียงลำดับรายชื่อ ตามผลคะแนนดังกล่าวในลำดับถัดไปจนครบจำนวน ในกรณีที่คะแนนของบุคคลตามบัญชีรายชื่อเท่ากัน ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการจัดเรียงลำดับ
- 5.) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (4) ให้คณะกรรมการ บริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบ ให้ดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) จนกว่าจะได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ ในเขตเลือกตั้งที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้ถือว่า สมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่

ในเขตเลือกตั้งของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง ประจำจังหวัด ที่มีเขตเลือกตั้งใกล้เคียงตามที่กำหนดในข้อบังคับ” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2560) (เน้นโดยผู้เขียน)

อย่างไรก็ดี ภายใต้ความเข้มข้นและสลับซับซ้อนของวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กลับทำให้เกิดปัญหาในเชิงการปฏิบัติจริง เมื่อกำหนดแผนที่จะให้จัดการเลือกตั้งในปี 2562 พบว่ามีพรรคการเมืองหลายพรรคมีความ “ไม่พร้อม” ที่จะปฏิบัติตามหลักกฎหมายดังกล่าว จนทำให้เกิด **“คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 13/2561”** (2561) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2557 ปลดข้อจำกัดดังกล่าวให้กับพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองสามารถเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องอยู่ในเงื่อนไขของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาย้อนกลับไปถึงทศวรรษที่ผ่านมา กฎหมายได้วางหลักวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้อย่างซับซ้อนและเข้มข้นไม่แพ้กัน ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (ฉบับแก้ไข 2554) จะพบว่าประเทศไทยได้วางรูปแบบการสรรหาไว้อย่างเป็นขั้นตอนตั้งแต่การสรรหาโดยกรรมการบริหารพรรคการเมือง จนไปถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในรูปแบบของคอคัส (caucus) เห็นได้จากงานศึกษาของ สติธรและธนพันธ์ (2560, 18-19) ที่ได้ระบุไว้ว่าภายใต้หลักกฎหมายดังกล่าว ทำให้พรรคการเมืองสามารถดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ 2 รูปแบบประกอบด้วย

- 1.) การคัดเลือกโดยกรรมการบริหารพรรค จากรายชื่อที่เสนอจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง และที่ประชุมสาขาพรรค
- 2.) การลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือแบบบัญชีรายชื่อโดยที่ประชุมใหม่ของพรรค ดำเนินการประชุมและขอความเห็นจากคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาค

ถึงกระนั้นแล้ว กลไกการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งกลับยังไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และตลอดเวลาที่ผ่านมา ไม่ว่าจะภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 หรือ 2560 กลับพบว่าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในส่วนกลางกลับมีอำนาจอิสระในการเลือกส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ส่งผลให้สาขาพรรคการเมืองในต่างจังหวัดและสมาชิกพรรคการเมืองทั่วไปไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

จากปรากฏการณ์ข้างต้นทำให้เห็นได้วาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการทำความเข้าใจประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (intra-party democracy) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศประชาธิปไตยใหม่ การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเป็นทางการที่พรรคการเมืองจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประชาธิปไตยให้ยั่งยืน (วีระ 2562, บทที่ 4) จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำประเด็นเรื่องกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งกลับมาศึกษาอีกครั้ง โดยเน้นศึกษาจาก



กิจกรรม/ขั้นตอนการดำเนินงาน	เดือนที่											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
5. เก็บข้อมูลเพิ่มเติมจากตัวแสดงสำคัญ และวิเคราะห์ข้อมูล พร้อมจัดทำข้อเสนอ ในทางนโยบายและกฎหมาย (สัมภาษณ์เชิงลึก)						x	x	x	x			
6. การจัดเตรียมบทความวิจัยสำหรับ นำเสนอหรือตีพิมพ์								x	x	x	x	x
7. เรียบเรียงเป็นเอกสารสำหรับนำเสนอ และส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ (final report)										x	x	x

(ที่มา: : ผู้วิจัย)

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดหวังจะได้รับ

- 1.) สังเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคจากกระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ ข้อมูลว่าเหตุใดการดำเนินการตามวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงไม่ได้รับการ ตอบรับจากพรรคการเมือง
- 2.) งานวิจัยจะชี้ประเด็นให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่าง “วิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง” กับ “การพัฒนาประชาธิปไตย”
- 3.) สามารถสร้าง “ตัวแบบ” ในการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูปให้เกิดวิธีการสรรหาผู้ลงสมัคร รับเลือกตั้ง ที่สามารถนำไปใช้ได้จริง

### 1.6 โครงสร้างของงานวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหาจำนวนหกบท ประกอบด้วย

**บทที่ 1 บทนำ** ในส่วนนี้ที่กล่าวถึงภาพรวมที่มาของงานวิจัย ความสำคัญของปัญหา เป้าหมายในการศึกษาเพื่อตอบคำถามการวิจัย และประโยชน์ที่ได้รับ

**บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม** ในส่วนของการทบทวนวรรณกรรม โดยจะกล่าวถึงงานวิจัยและเอกสาร ทั้งจากต่างประเทศและงานในประเทศไทยที่ศึกษาเกี่ยวข้องกับระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง และ ดำเนินการวางกรอบความคิดรวบยอด (conceptual framework) ในฐานะที่เป็นกรอบแนวการศึกษา หลักของงาน รวมถึงการสำรวจระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ เพื่อ เชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งกับการพัฒนาประชาธิปไตย

**บทที่ 3 วิธีดำเนินงานวิจัย** งานของวิจัยจะกล่าวถึงวิธีการดำเนินการวิจัยด้วยระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล และวางขอบเขตในการวิจัยสำหรับโครงการนี้ เพื่อตอบคำถาม การวิจัยทั้งสองประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปัญหาและอุปสรรคในการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไปใช้ในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และการหาตัวแบบที่จะเป็นแนวทางในการสร้างระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตย

**บทที่ 4 ผลการศึกษาที่ 1: ปัญหาและอุปสรรคของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560** จะเป็นส่วนของการตอบคำถามวิจัยข้อแรกเรื่องปัญหาและอุปสรรคของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยจะกล่าวตั้งแต่ที่มาของการวางกติการะบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย ประเด็นวิเคราะห์ทางกฎหมายและการเมืองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กรณีระบบการสรรหาผู้ลงสมัคร เพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคในระบบการสรรหาผู้ลงสมัครสำหรับการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562

**บทที่ 5 ผลการศึกษาที่ 2: รูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย** จะเป็นส่วนของการตอบคำถามวิจัยในข้อที่สองคือรูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย เพื่อให้ได้เห็นภาพของตัวแบบกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและการพัฒนาประชาธิปไตย จนไปถึงข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบายในการปรับปรุง ปฏิรูป และเปลี่ยนแปลงในอนาคต

**บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา** จะเป็นการอภิปรายผลการศึกษาในงานวิจัยนี้

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

#### 2.1 ความนำ

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตัวแทน (representative democracy) จะพบกับคำถามหลักที่ว่า ระบบและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบใดจึงจะสนับสนุนประชาธิปไตยมากที่สุด ซึ่งการจะตอบคำถามดังกล่าวจำเป็นต้องเข้าใจกลไกสำคัญของประชาธิปไตยอย่าง “พรรคการเมือง” (political party) ว่าจะมีการแข่งขันระหว่างพรรคด้วยการคัดเลือกผู้สมัคร (intraparty selection) ที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการแข่งขันเลือกตั้งระหว่างพรรคการเมือง (interparty election)

อย่างไรก็ดี ภายใต้ระบอบการปกครองและระบบการเมืองที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ทำให้ไม่มีวิธีการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ดีที่สุดอย่างสมบูรณ์จนเป็นทางเลือกเดียว (one best way) ในทางกลับกันแล้วจะพบว่าการมีวิธีสำหรับคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่แตกต่างกันย่อมเปิดช่องให้ห้องค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์สามารถร่วมออกแบบสถาบัน (institutional design) ที่จะสร้างระบบและวิธีคัดเลือกผู้ลงสมัคร อย่างไรก็ตามจะเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในบริบทของแต่ละประเทศ โดยไม่ทิ้งเป้าหมายร่วมกันในการไปถึงประชาธิปไตย (democratic goals) (Hazan and Rahat 2010) ทั้งในด้านของการนำเสนอบรรทัดฐานของประชาธิปไตย (democratic norms) เช่น การมีส่วนร่วม การแข่งขัน ฯลฯ การสร้างผลผลิตที่เป็นประชาธิปไตย (democratic output) เช่น การเป็นตัวแทน การดำเนินการแทนประชาชน ฯลฯ การสร้างประชาธิปไตยที่มีการแบ่งสรรอำนาจทางการเมืองอย่างเสรี (liberal democratic diffusion of political power) และรักษาสถาบันการเมืองอย่างพรรคการเมืองให้ยั่งยืน

ในบทที่สองนี้จึงได้ดำเนินการทบทวนวรรณกรรมเพื่อทำให้เห็นภาพของระบบและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยผ่านสามส่วนหลัก โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงงานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนที่สองจะกล่าวถึงกรอบแนวการศึกษาและความคิดรวบยอด และส่วนที่สามจะสำรวจระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเปรียบเทียบจากต่างประเทศ

#### 2.2 งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

##### 2.2.1 งานศึกษาจากต่างประเทศ

ในงานศึกษาเรื่องระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรณีศึกษาที่เติบโตมาควบคู่กับสาขาวิชารัฐศาสตร์ สายการเมืองเปรียบเทียบ (comparative politics) ตั้งแต่ยุคที่ศึกษาความเป็นผู้นำทางการเมือง (political leadership) จนมาถึงการศึกษาระบบเลือกตั้งและพรรคการเมือง (electoral and party system) เพื่อตอบคำถามว่าการหาผู้แทนประชาชนจะมีกลไกในการคัดเลือกอย่างไร ให้เกิดความเหมาะสมทั้งในด้านของการแทน (representation) และการเป็นตัวแทน (representativeness)

ในงานของ Epstein (1967, 201) ได้เริ่มนิยามระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้ว่า กระบวนการสรรหาผู้แทนของพรรคการเมืองเป็น “ภารกิจส่วนบุคคล” (private affair) แม้ว่าจะอยู่ภายใต้กฎกติกาของรัฐก็ตาม คำกล่าวลักษณะนี้สะท้อนให้เห็นได้ว่าระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค

การเมืองในอดีตเป็นเรื่องของชนชั้นนำภายในพรรคที่ใช้ระบบพวกพ้อง (nepotism) ในการคัดเลือกตัวแทนเข้าลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง มากกว่าที่จะให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอผู้แทน

สอดคล้องกับนักรัฐศาสตร์อเมริกันผู้เชี่ยวชาญเรื่องพรรคการเมืองอย่าง Austin Ranney (1981) ที่มองว่าระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกระบวนการ “นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด” (extralegal process) ที่พรรคการเมืองจะตัดสินใจเลือกบุคคลสักคนหนึ่งเข้าไปลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งตามกฎหมายที่ยึดจากปัจจัยที่ไม่ได้อยู่ในกฎหมาย เช่น ความน่าจะเป็นในการชนะเลือกตั้ง ความสามารถในการสื่อสารทางการเมืองเพื่อให้ได้คะแนนเสียงสูงสุด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในฐานะกลุ่มก้อนทางทฤษฎีรัฐศาสตร์สามารถจำแนกสำนักที่ศึกษาได้เป็น 2 กลุ่มหลัก ดังนี้

### ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ระหว่างแนวการศึกษาแบบหน้าที่กับแนวการศึกษาแบบสถาบัน

ประเด็นเปรียบเทียบ	แนวการศึกษาแบบหน้าที่ (functionalist approach)	แนวการศึกษาแบบสถาบัน (institutional approach)
ตัวแปรต้น	ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม	ปัจจัยเชิงสถาบันการเมือง
มุมมองต่อระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง	การคัดเลือกทางการเมือง (political recruitment)	การคัดเลือกผู้เป็นตัวแทน (candidate selection)
วิธีการศึกษา	การจัดทำฐานข้อมูลประชากร (demographic mapping)	การวิเคราะห์สถาบัน (institutional analysis)
ตัวอย่างงานศึกษาสำคัญ	Wright (1971) Czudnowski (1975)	Gallagher and Marsh (1988) Rahat and Hazan (2001)

(ที่มา: : ผู้เขียน)

กลุ่มแรก *แนวการศึกษาแบบหน้าที่ (functionalist approach)* เป็นกลุ่มสำนักทางรัฐศาสตร์หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่พยายามนำการศึกษาแบบสังคมวิทยาที่มองความสลับซับซ้อนระบบสังคมและวัฒนธรรมเข้ามาเป็นตัวแปรต้นในการศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมือง โดยจะมองระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งว่าเป็น “การคัดเลือกทางการเมือง” (political recruitment) ที่มาจากกลุ่มทางสังคมที่ผ่านการขัดเกลา (socialization) ให้เข้ามาทำงานในระบบการเมือง (Almond 1960; Czudnowski 1975)

การคัดเลือกทางการเมือง จึงหมายถึงกระบวนการของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกแนะนำให้เข้ามารับบทบาทในการขับเคลื่อนทางการเมือง (Czudnowski 1975, 155) โดยบุคคลใดจะสามารถเข้ามาเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องมีคุณลักษณะทางสังคมที่ถูกขัดเกลามาโดยเฉพาะ เช่น มีการศึกษาดี เป็นชาวมิวนิว เป็นชนชั้นกลางที่ได้รับการยอมรับ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาจึงใช้วิธีการวิจัยแบบสำรวจ

(survey research) ด้วยการจัดทำฐานข้อมูลประชากร (demographic mapping) จนพบว่ามียุทธศาสตร์เพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่มีความพร้อมเข้ามาเป็นผู้ลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้ง

แตกต่างจากกลุ่มที่สอง คือ *แนวทางการศึกษาแบบสถาบัน (institutional approach)* ที่พยายามนำปัจจัยเชิงสถาบันทางการเมืองเข้ามาเป็นตัวแปรต้นในการศึกษา โดยแนวทางการศึกษานี้ได้รับอิทธิพลมาจากการกลับมาของกลุ่มสถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism)<sup>1</sup> ที่พยายามเอา “สถาบันการเมือง” เข้ามาเป็นประเด็นศึกษาหลักทั้งสถาบันที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

โดยกลุ่มแนวทางการศึกษาแบบสถาบันมองระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งว่าเป็น “การคัดสรรผู้เป็นตัวแทน” (candidate selection) โดยศึกษา “การเมือง” ในฐานะตัวแปรต้นและตัวแปรตามของการคัดสรรผู้แทนการกระบวนกรที่ครอบคลุมที่ขึ้นตอน ตั้งแต่ข้อเรียกร้องและการสนับสนุน (demand and supply) โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structures) ระบบเลือกตั้ง (electoral system) และการคัดเลือกคนเข้าสู่สภา (legislative recruitment)<sup>2</sup> การศึกษาในกลุ่มนี้จึงใช้วิธีการวิเคราะห์สถาบัน (institutional analysis) เพื่อสากลไกการทำงาน (institutional mechanisms) ต่างๆ ที่จัดวางระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงสมทวนแนวทางการศึกษาแบบสถาบันมาเป็นกรอบการศึกษาหลักในงานวิจัยเพื่อวิเคราะห์การทำงานของสถาบันทางการเมืองจากกลไกของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อหาว่าเหตุใดระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจากกฎกติกาดังกล่าวจึงไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงในประเด็นเชิงสถาบันใดบ้าง ทั้งในเชิงกฎหมายและการปฏิบัติ เพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถปฏิบัติได้จริง

### 2.2.2 งานศึกษาจากประเทศไทย

สำหรับงานศึกษาของไทยจะพบว่างานที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยตรงคืองานวิจัยของ สติธรและธนพันธ์ (2560) ที่ดำเนินการสำรวจรูปแบบของระบบคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งจากประเทศต่างๆ เพื่ออธิบายการนำหลักการเรื่องการเลือกตั้งขั้นต้น (primary election) มาใช้ในประเทศไทยในการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรในประเทศไทยมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ผู้ลงสมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง กระบวนการคัดสรรผู้สมัครของแต่ละพรรคการเมืองจึงมีความสำคัญแห่งของระบบ

<sup>1</sup> รัฐศาสตร์ได้นำกรอบเรื่องสถาบันกลับมาใช้อีกครั้ง สถาบันนิยมใหม่ (new institutionalism) เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1980s พยายามนำหลักการของสถาบันนิยมเก่า (traditional institutionalism) สนใจเรื่องรัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมาย และรูปแบบของรัฐบาล มาขยายกรอบการวิเคราะห์ในการทำความเข้าใจชีวิตทางการเมือง (political life) ทั้งในสถาบันที่เป็นทางการ (formal) และไม่เป็นทางการ (informal) ประกอบกับการวิเคราะห์สัมพันธ์ระหว่างสถาบันและปัจเจกบุคคล ดูได้ใน Hall and Taylor (1996)

<sup>2</sup> การคัดเลือกคนเข้าสู่สภา (legislative recruitment) เป็นแนวทางการศึกษาสำคัญอีกกลุ่มหนึ่งที่ทำการศึกษเพื่อตอบคำถามว่าใครหรือกลุ่มใดบ้างที่จะเข้ามาอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ปัจจัย เจื้อนไข และแรงกระตุ้นใดทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อเข้ามาอยู่ในสภา และการจัดกลุ่มบุคคลที่ทำงานในสภา (Matthews 1984) นำไปสู่การพัฒนาการศึกษาขากลุ่มต่างๆ ของสมาชิกสภาในปัจจุบัน เช่น ตระกูลการเมือง (political dynasty) การเป็นตัวแทนผู้หญิงในสภา (representation of women) เป็นต้น



การเมืองการปกครองของประเทศไทย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะสะท้อนการมีส่วนร่วมในพรรคของสมาชิกพรรคและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะการนำการเลือกตั้งขึ้นต้น มาใช้ในกระบวนการคัดสรรผู้สมัคร โดยผู้สนับสนุนแนวทางนี้มีความเชื่อว่าการเลือกตั้งขึ้นต้นจะสามารถแก้ไขปัญหาการไม่ยอมรับในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และยังเป็น การช่วยลดการใช้อำนาจตัดสินใจอย่างผูกขาดของผู้นำหรือผู้มีอิทธิพลภายในพรรคการเมืองลงไปได้มากกว่าระบบการคัดสรรแบบปิด ทั้งนี้ ประเทศประชาธิปไตยแต่ละประเทศนั้นมีระบบการคัดสรรที่แตกต่างกันไป ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแต่ละระบบก็มีข้อดีข้อเสียในตัวเอง

อย่างไรก็ดี งานวิจัยดังกล่าวของสตีลและธนพันธ์ (2560) เต็มไปด้วยความหวังที่ว่ารัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการร่างอยู่ในเวลานั้นจะมี “รูปแบบและวิธีการที่เป็นที่ยอมรับ ปฏิบัติได้จริง และส่งเสริมประชาธิปไตย” (สตีลและธนพันธ์ 2560, 27) แต่หลังจากที่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) อย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จนไปถึงการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ที่มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 13/2561 จะพบว่าหลักการที่งานวิจัยดังกล่าวต้องการให้นำไปใช้จริงนั้น กลับถูกงดเว้นการดำเนินการไปอย่างน่าเสียดาย (โปรดดูบทที่ 1) ซึ่งจะเป็นสิ่งที่งานวิจัยฉบับนี้จะดำเนินการตอบคำถามว่าอะไรคือปัญหาและอุปสรรคจนทำให้ระบบการคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้

งานศึกษาเรื่องการเลือกตั้งขึ้นต้นของไทยอีกชิ้นหนึ่งคืองานของ ไชยันต์และสตีล (2563) ที่ดำเนินการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ด้วยแนวคิดทางปรัชญาว่าด้วยเรื่องของบุคคล-คณะบุคคล-มหาชน (the one, the few, the many) พบว่า แนวทางดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการครอบงำการบริหารกิจการพรรคการเมืองโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้อย่างจริงจัง ดูได้จากกรณีที่พรรคการเมืองยังออกแบบให้คณะกรรมการสรรหาที่ให้น้ำหนักความสำคัญกับเสียงของหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคไว้อย่างชัดเจน ดูได้จากข้อกำหนดของพรรคการเมือง เช่น กรรมการสรรหา 9 คน จากทั้งหมด 15 คน ของพรรคประชาธิปัตย์มาจากกรรมการบริหารพรรค จำนวน 5 คน และสมาชิกที่เคยเป็นกรรมการบริหารพรรค หรืออดีตรัฐมนตรีหรืออดีตสมาชิกผู้แทนราษฎร ที่หัวหน้าพรรคเลือก จำนวน 4 คน ส่วนพรรคชาติพัฒนากำหนดให้กรรมการสรรหา 6 คน จากทั้งหมด 12 คน มาจากกรรมการบริหารพรรค ส่วนพรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการเขียนข้อบังคับพรรคที่ว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครในลักษณะกว้างๆ เพื่อมิให้ขัดกับกฎหมายเท่านั้น โดยบทความดังกล่าวได้สรุปเงื่อนไขที่นำไปสู่ปัญหาความล้มเหลวในการจัดเลือกตั้งขึ้นต้นใน 2 ประการประกอบด้วย

- 1.) ปัญหาการเมืองภายในพรรคการเมืองไทย ที่ผู้เข้าแข่งขันยังไม่ยึดในกติกาและอาจไม่ยอมรับผลของการเลือกตั้งขึ้นต้น ที่แม้ว่าตนจะแพ้ แต่ก็ต้องไปสนับสนุนคนที่ชนะได้เป็นตัวแทนพรรคไปแข่งขันเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งในบทความจะใช้คำว่า “ไม่มีน้ำใจนักกีฬา”
- 2.) ปัญหาวัฒนธรรมการเมืองไทยที่มหาชน (the many) ไม่ตื่นตัวทางการเมืองในการติดตามการแข่งขันในการคัดเลือกตัวแทนของพรรคที่ตนสนับสนุน ทำให้พรรคถูกครอบงำด้วยบุคคล (the one) หรือกลุ่มบุคคล (the few)

สำหรับงานศึกษาในประเทศไทยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องยังมีงานของ สมชัยและสิริพรรณ (2559) ที่กล่าวถึงพรรคที่มาจาก การเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 พรรคไทยรักไทยของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้รับที่นั่งส.ส.เป็นอันดับหนึ่งถึงสองสมัย จากนั้นพรรคไทยรักไทยถูกยุบพรรคภายหลังการรัฐประหารและทำให้แกนนำพรรคไทยรักไทยที่ไม่ถูกตัดสิทธิทางการเมืองย้ายเข้ามาอยู่พรรคใหม่ คือพรรคพลังประชาชนและพรรคเพื่อไทย โดยในการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2550 ทั้งสองพรรคก็ยังคงได้รับที่นั่งส.ส.อันดับหนึ่ง แม้พรรคพลังประชาชนจะถูกยุบและมีการย้ายพรรคไปอยู่พรรคเพื่อไทยในภายหลัง แต่การชนะอย่างต่อเนื่องของพรรคทักษิณนี้ เป็นปรากฏการณ์ที่ทำให้ประเด็นของกระบวนการคัดสรรผู้สมัคร ส.ส.ในนามพรรคการเมืองภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้งสามพรรคมีความน่าสนใจมากขึ้น โดยพรรคการเมืองภายใต้การนำของ ทักษิณ ชินวัตร ทั้ง สามพรรค (ไทยรักไทย พลังประชาชน เพื่อไทย) ใช้เกณฑ์การคัดสรรผู้สมัคร ส.ส. แบบรวมศูนย์อำนาจ (centralization) เพราะคณะกรรมการบริหารและหัวหน้าพรรค มีอำนาจตัดสินใจชี้ขาดว่าใครเหมาะสมที่จะเป็นตัวแทนพรรค โดยไม่เปิดเวทีให้สมาชิกพรรคลงคะแนนเลือก หรือกล่าวบทข้อสรุปของงานชิ้นนี้ว่าพรรคทั้งสามพรรคมีการจัดองค์กรแบบพรรคชนชั้นนำหรือบริษัทและแบบผู้นำครอบงำพรรค ชัยชนะของพรรคนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับการจัดองค์กรให้เป็นประชาธิปไตย แต่เพราะการเลือกทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและมีอาชีพ เพื่อให้มีความสำคัญกับการเลือกตั้งและผลประโยชน์ของส่วนบุคคลพรรคการเมือง

เมื่อมาพิจารณาในส่วนของพรรคการเมืองเก่าแก่ที่สุดของประเทศไทยอย่างพรรคประชาธิปัตย์ งานของสันติ (2557) พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 เป็นต้นมา พรรคประชาธิปัตย์ใช้วิธีการคัดเลือกผู้สมัครโดยยึดตามข้อบังคับ พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2541 แต่ภายหลังจาก พ.ร.บ. พรรคการเมือง พ.ศ.2550 ประกาศใช้ พรรคประชาธิปัตย์ได้ยกเลิกข้อบังคับ พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2541 แล้วนำข้อบังคับ พรรคประชาธิปัตย์ พ.ศ.2551 มาใช้ ซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง แต่กระบวนการคัดเลือกที่ประกอบด้วยสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการเสนอรายชื่อและขั้นตอนการตัดสินใจยังคงอยู่ เพียงแต่มีความแตกต่างในรายละเอียด โดยภาพรวมการที่กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครจากสมาชิกพรรค เริ่มต้นที่สาขาพรรค จึงอาจกล่าวได้ว่าในข้อบังคับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคเป็นการคัดเลือกผู้สมัครจากข้างล่างขึ้นสู่ข้างบน แต่อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคยังคงครอบงำอำนาจของสาขาพรรคได้ สุดท้ายการตัดสินใจจะขึ้นอยู่กับยุทธศาสตร์ที่คณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้กำหนด หรืออาจกล่าวได้ว่าสมาชิกพรรคในสาขาพรรคไม่ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่จะเชิญชนชั้นนำของพรรคที่เป็นคณะกรรมการสาขาเข้าร่วมตัดสินใจกับกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางเท่านั้น

การสำรวจงานศึกษาที่เกี่ยวข้องข้างต้นจึงค้นพบว่าทางความรู้ (gap of knowledge) ในประเทศ การศึกษารัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ด้วยกรอบการเมืองเปรียบเทียบว่าด้วยการพัฒนาประชาธิปไตย เพื่อให้เห็นกลไกการทำงานของการเมืองในพรรคการเมืองว่าด้วยวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สอดคล้องกับแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตย ดังจะกล่าวในส่วนถัดไป

## 2.3 กรอบแนวการศึกษา (approach) และความคิดรวบยอด (conceptual framework): วิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งกับการพัฒนาประชาธิปไตย

กระบวนการและระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญในการทำความเข้าใจการเมือง “ภายใน” พรรคการเมือง และการแข่งขัน “ระหว่าง” พรรคการเมือง ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงประชาธิปไตยที่มีกลไกในการแข่งขันเพื่อหาเสียงสนับสนุนจากประชาชน (a competitive struggle for the people’s vote) ตามนิยามของ Joseph Schumpeter (1947: 269) ที่ได้นิยามประชาธิปไตยต้องมีที่มา (source) จากความต้องการของประชาชน และมีเป้าหมาย (purpose) เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน โดยวิธีการของประชาธิปไตยคือการจัดเรียงสถาบันเพื่อการตัดสินใจทางการเมือง ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจด้วยการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการลงคะแนนของประชาชน

ในงานของ Robert A. Dahl (2000: Chapter 8) เรื่อง On Democracy ได้กล่าวถึงการจัดเรียงสถาบันทางการเมืองสำหรับการสร้างประชาธิปไตย ควรประกอบไปด้วย 6 ด้านหลัก คือ

- 1) สถาบันทางการเมืองเกี่ยวกับฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น รัฐบาล รัฐสภา เป็นต้น
- 2) สถาบันทางการเมืองที่จัดการเกี่ยวกับการเลือกตั้งให้เสรีและเป็นธรรม (free and fair election) เช่น ระบบเลือกตั้ง เป็นต้น
- 3) การจัดเรียงสถาบันจะต้องสนับสนุนเสรีภาพในการแสดงออก (freedom of expression)
- 4) การจัดเรียงสถาบันและสถาบันการเมืองจะต้องมีทางเลือกในการเข้าถึงข้อมูลที่หลากหลาย (alternative sources of information) เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจและเรียนรู้ทางการเมืองผ่านแหล่งข้อมูลที่ไม่ได้ถูกผูกขาดจากรัฐหรือทุน
- 5) สนับสนุนให้มีอิสระในการรวมกลุ่มทางการเมือง (associational autonomy) เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น
- 6) ความเป็นพลเมืองต้องถูกนับรวมถึงทุกคน (inclusive citizenship) ให้มีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายกำหนดหลักสิทธิและเสรีภาพ ที่สนับสนุนต่อประชาธิปไตย

จากงานคลาสสิกข้างต้นจะพบว่าสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) คือ “พรรคการเมือง” ทำให้การศึกษาเรื่องกระบวนการและระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งถูกให้ความสำคัญ โดยในทางวิชาการจะพบว่าไม่ใช่เพียงสาขารัฐศาสตร์หรือการเมืองเปรียบเทียบเพียงสาขาเดียวที่จะศึกษาประเด็นดังกล่าว แต่ยังพบว่าการศึกษาเรื่องการสรรหาผู้สมัครพรรคการเมืองยังถูกให้ความสำคัญจากสาขาเศรษฐศาสตร์ (economics) การบริหาร (management) และการตลาด (marketing) อย่างงานวิจัยของ Alsamydai and Khasawneh (2013, 108) ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาพฤติกรรม การเลือกตั้งและพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงของประชาชนมีความสัมพันธ์กันกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้กรอบของการตลาดการเมือง (political marketing) ที่เป็นทั้งสาขาย่อยในทางวิชาการ และเป็นอุตสาหกรรมทางการเมืองที่มีมูลค่าหลายล้านดอลลาร์สหรัฐไม่แพ้การศึกษาพฤติกรรมผู้บริโภคในทางการตลาดหรือสินค้าอื่นๆ

การศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยจึงมีเป้าหมายที่ *ทำอย่างไรให้ประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแล้วสามารถสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืน (consolidation) โดยไม่มีการรัฐประหารหรือการล่มสลายของประชาธิปไตยที่จะกลับไปเป็นเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง* โดยกรณีศึกษาหลักอยู่ที่ประเทศโลกที่สามที่ถือว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยใหม่ (the new democracies) ในงานของ Linz and Stepan (2001, 93-95) กล่าวถึงการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงแข็งแรง (consolidated democracy) ต้องมาจากประชาธิปไตยที่มีการเปลี่ยนผ่านอย่างสมบูรณ์แล้ว และจะไม่กลับไปเป็นเผด็จการอำนาจนิยมอีก โดยประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืน หมายถึงระบอบการเมืองที่ประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองที่ซับซ้อน ประกอบไปด้วยสถาบันการเมือง กฎ และแบบแผนความสัมพันธ์ในการสนับสนุนให้ประชาธิปไตยเป็น "กติกาเดียวในสังคม" (the only game in town) โดยประชาธิปไตยที่ยั่งยืนต้องประกอบไปด้วย

- 1) เชิงพฤติกรรม (behaviorally): ไม่กระทำการเพื่อบรรลุเป้าหมายของตนเอง ด้วยวิธีการที่ไม่ใช่เป็นประชาธิปไตย หรือขัดแย้งกับกฎกติกาที่เป็นประชาธิปไตย
- 2) เชิงทัศนคติ (attitudinally): ทัศนคติที่เชื่อว่าขั้นตอนและโครงสร้างกฎหมายที่เป็นประชาธิปไตยเหมาะสมกับสังคม และสามารถจัดการปัญหาและข้อเรียกร้องของสังคมได้
- 3) เชิงโครงสร้างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ (constitutionally): โครงสร้างของกฎหมาย ขั้นตอนและสถาบันการเมือง สามารถจัดการความขัดแย้งด้วยวิธีการที่เป็นประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้ “กฎหมาย” อย่างรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงกลายมาเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะกฎหมายจะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างการเมืองการปกครองสถาบันทางการเมืองในการวางความสัมพันธ์ทางอำนาจ และการจัดสรรทรัพยากรผ่านนโยบายสาธารณะ ทำให้หลักการเรื่อง *นิติรัฐ (Rechtsstaat) และนิติธรรม (rule of law)* ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างประชาธิปไตย ทั้งในด้านของ “รัฐ” ที่มีกลไกที่เป็นประชาธิปไตยในการจัดสรรอำนาจ กำหนดนโยบาย และดำเนินการปกครองภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และในด้านของ “สังคม” ที่มีกฎหมายคุ้มครองเรื่องสิทธิเสรีภาพ การรวมกลุ่มกันอย่างเสรีในการเรียกร้องทางการเมือง และประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐได้ (Linz and Stepan 2001, 97-99)

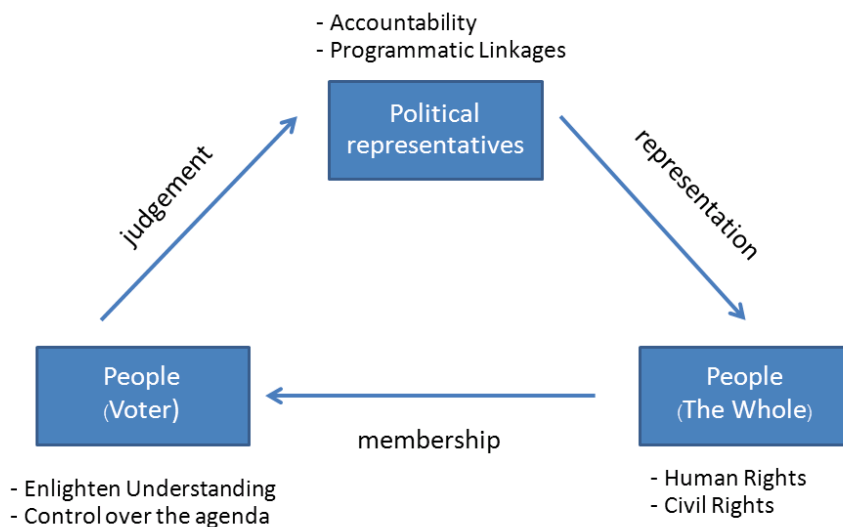
ในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย การเลือกตั้งเป็นตัวแปรสำคัญในการศึกษาความเปลี่ยนแปลงหรือผลลัพธ์ในทางการเมืองหลายประการ โดยรูปแบบหรือวิธีการเลือกตั้งที่เปลี่ยนแปลงไปจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ทางการเมืองอื่นๆ มากมาย จะกล่าวโดยสังเขปดังต่อไปนี้

- 1) ปัญหาเรื่องความเป็นตัวแทน: ประชาธิปไตยในปัจจุบันถูกทำให้เหลือความหมายเพียงแค่ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” การเลือกตั้งกลายเป็นทุกอย่างของประชาธิปไตย ผู้แทนที่มาจากประชาชนสามารถออกกฎหมายที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและขัดกับประโยชน์ของประชาชนได้ โดยประชาชนไม่สามารถควบคุมการทำงานเพราะไม่มีกลไกอื่นนอกจากการเลือกตั้ง อีกทั้งผู้แทนดังกล่าวไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริง และการเลือกตั้งไม่เคยทำให้เกิดตัวแทนที่แท้จริงได้ เพราะตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งต่างเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบหรือวิธีการเลือกตั้งที่แปรเปลี่ยนไป

- 2) รูปแบบของพรรคการเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบหรือวิธีการเลือกตั้ง จากกฎของ ดูว์แยร์ (Duverger’s law) กล่าวว่าการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเขตเดียวพอเดียว (SMD, FPTP) จะไปสู่ระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ที่เข้มแข็ง (two-party system) ส่วนการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (PR) จะนำไปสู่ระบบหลายพรรค (multiparty system) ที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (Gallagher 2011, 187)
- 3) ระบบเลือกตั้งส่งผลต่อลักษณะทางสังคมวิทยาประชากร (socio-demography) ที่เปลี่ยนแปลงไป การเลือกตั้งแบบสัดส่วนจะทำให้เกิดกลุ่มตัวแทนของประชากรที่หลากหลายทั้งอาชีพ สมาคม และศาสนา แต่ถ้าเป็นการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากจะนำไปสู่สังคมที่มีลักษณะเป็นภูมิภาคนิยม (regionalism) ที่ข้ามชนชั้น ข้ามอาชีพ และข้ามศาสนา (Gallagher 2011, 187)
- 4) รูปแบบการเลือกตั้งและระบบเลือกตั้งที่แตกต่างกันส่งผลให้พฤติกรรมของนักการเมือง (MPs behave) มีความแตกต่างกัน ถ้าเขตเลือกตั้งเป็นเขตเดียวและระบบเลือกตั้งเป็นแบบเสียงข้างมากหนึ่งคนหนึ่งเขต ผู้แทนก็จะดูแลพื้นที่ของตนเป็นอย่างดี แต่ถ้าหากผู้แทนมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน ผู้แทนก็จะสนใจปัญหาในระดับประเทศมากกว่าระดับท้องถิ่น (Gallagher 2011, 187-188)

ทั้งหมดนี้จึงทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งและระบบเลือกตั้งเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งไม่ใช่เฉพาะผู้ที่สนใจการเมืองเปรียบเทียบเท่านั้น แต่สำคัญกับนักรัฐศาสตร์ทุกคนที่จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เพราะอย่างน้อยที่สุดภายใต้บริบทของประชาธิปไตยปัจจุบันยังไม่มีกลไกอื่นในการสรรหาผู้ที่จะมาทำการปกครองประเทศที่ดีหรือเหมาะสมมากไปกว่าการเลือกตั้งที่เป็นรูปแบบการแสดงของประชาชนที่ชัดเจนที่สุด จนกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งไม่ใช่ทั้งหมดของประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยไม่สามารถขาดการเลือกตั้งได้

แผนภาพที่ 2.1: ความเป็นตัวแทนที่มีคุณภาพในระบอบประชาธิปไตย



(ปรับปรุงจาก Vieira and Runciman 2008, 141)

จากแผนภาพดังกล่าวเห็นว่าในระบอบประชาธิปไตยที่มี “ความเป็นตัวแทนที่มีคุณภาพ” (quality of representation) มีองค์ประกอบใน 3 ด้านหลัก (Kitschelt 2000, 845; Vieira and Runciman 2008, 140-147) คือ

1.) ในด้านการเมืองเรื่องความเป็นตัวแทน ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (voter) ต้องมีข้อมูลข่าวสารครบถ้วนจนเข้าใจการเมืองอย่างถ่องแท้ (enlightened understanding) และการออกเสียงของตนต้องผูกพันกับนักการเมืองในฐานะที่ผู้เลือกตั้งเป็นคนคุมวาระทางการเมือง (control over the agenda) จนสามารถตัดสินใจเลือกผู้แทนทางการเมือง (political representatives)

2.) ผู้แทนมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) และเชื่อมโยงกับประชาชนด้วยชุดของนโยบาย (programmatic Linkages) ที่มีคุณภาพและสร้างประโยชน์สูงสุดให้กับสังคมตามที่ได้สัญญาไว้ในการเลือกตั้ง โดยผู้แทนดังกล่าวต้องทำหน้าที่แทนประชาชนทั้งหมด (The Whole) ไม่ใช่แทนเฉพาะผู้ที่มาเลือกฝ่ายตน

3.) ประชาชนทั้งหมดต้องมีชีวิตที่มีคุณภาพ (quality of life) กล่าวคือ ได้รับความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน (human Rights) และมีสิทธิในทางการเมือง (civil rights) ทั้งในด้านการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล การประท้วง การลงประชามติ การยื่นเสนอกฎหมาย การยื่นถอดถอนผู้แทน และสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอื่นๆ ที่ต้องได้รับความคุ้มครอง รวมไปถึงการได้รับสวัสดิการเป็นหลักประกันขั้นต่ำและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

ทั้งนี้ เมื่อสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเข้าไปแข่งขันกันภายใต้กลไกการเลือกตั้งและแย่งชิงคะแนนเสียงจะพบว่า มีข้อถกเถียงอยู่ 2 ด้านสำคัญระหว่าง ด้านหนึ่งเห็นว่ากระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อประชาชนที่จะไปลงคะแนนใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะผู้สมัครจะต้องมีการนำเสนอนโยบายจากการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมือง และประชาชนที่จะเลือกตั้งบนฐานความคิดว่าตนจะได้รับประโยชน์ส่วนตัว (self-interest) จะสนับสนุนผู้ที่ประสบความสำเร็จจากการสรรหาของพรรคการเมือง (Downs 1957) แต่ในอีกด้านหนึ่ง งานศึกษาของ Abramowitz (1989) กลับพบว่ากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งและการแข่งขันกันเองภายในพรรคการเมือง ไม่ได้เป็นหลักประกันใดๆ ว่าจะสามารถได้รับเลือกตั้งจริง (electability) เพราะการแข่งขันกันภายในพรรคไม่ได้ส่งผลต่อความต้องการของประชาชนในการลงคะแนนเสียง เพราะประชาชนตัดสินใจเลือกบุคคลที่พรรคการเมืองสรรหามาจากฐานของการสนับสนุนพรรคการเมืองแบบตามกันไป (the bandwagon model) อยู่แล้ว

อันเนื่องมาจากกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นกลไกในระดับพรรคการเมือง แม้ว่าจะมีกฎหมายในระดับของรัฐเข้ามากำหนดกรอบกติกาเอาไว้ แต่การทำกิจกรรมและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ย่อมมีความแน่นอนน้อยกว่ากลไกของรัฐ เพราะในหลายครั้งกฎหมายอาจกำหนดไว้แบบหนึ่ง แต่การปฏิบัติจริงของพรรคการเมืองกลับไม่สามารถดำเนินการตามที่กฎหมายว่าไว้ สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งบอกถึง “กลไกเชิงสถาบัน” ที่สะท้อนให้เห็นธรรมชาติของพรรคการเมืองและมีผลต่อการเมืองของพรรคการเมือง (Rahat and Hazan 2001, 2) ในการกำหนดพฤติกรรมของนักการเมือง รวมไปถึงพฤติกรรมเลือกตั้งของประชาชนที่ติดตามกระบวนการสรรหาดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเรื่องกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจึงสะท้อนถึงโครงสร้างและความเข้มแข็งของการจัดองค์กรในพรรคการเมือง ซึ่งสามารถพิจารณาได้ใน 4 ด้านหลัก (Scarrow and Webb 2017, 7-8) ดังนี้

- 1) ความเป็นอิสระหรือข้อจำกัดของผู้นำ (leadership autonomy - restriction) กล่าวถึงบทบาทของ “ผู้นำ” ในพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าพรรค เลขาธิการพรรค และกรรมการบริหารพรรค ว่าจะสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจ “ในนามของพรรคการเมือง” ได้มากหรือน้อยเพียงใดผ่านกรณีของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หากในพรรคการเมืองที่ให้อิสระกับผู้นำมากย่อมทำให้การคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมาจากส่วนกลางหรือยอดพีระมิดของอำนาจในพรรคการเมืองนั้น แต่หากจำกัดความเป็นผู้นำจะทำให้สมาชิกพรรค นายทุนของพรรค หรือกลุ่มก้อนต่างๆ ภายในพรรคสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการเลือกผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้ง
- 2) การรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น (centralization - localization) สะท้อนให้เห็นถึงการทำงานของพรรคการเมืองว่าจะมีกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ให้อำนาจการตัดสินใจกลับไปที่กรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางแบบรวมศูนย์อำนาจ หรือจะเปิดช่องให้สาขาพรรคหรือสมาชิกพรรคในพื้นที่ท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมหรือกำหนดตัวบุคคลที่จะส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง ระดับของการรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจการตัดสินใจในพรรคย่อมสะท้อนถึงความสามารถในการ “ควบคุม” กิจกรรมภายในพรรคการเมืองและการ “จัดสรร” ทรัพยากรต่างๆ
- 3) ความร่วมมือในการทำงานหรือความไม่แน่นอน (coordination - entropy) เป็นความร่วมมือในการกระทำการต่างๆ ของพรรคการเมืองในแต่ละระดับและในสนามการแข่งขันที่แตกต่างกัน โดยความร่วมมือในพรรคการเมืองสามารถทำได้ทั้งจากความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง (vertical relations) ระหว่างผู้นำพรรคกับสมาชิกพรรค และความสัมพันธ์แบบแนวนอน (horizontal relations) ระหว่างกลุ่มต่างๆ (factions) ในพรรคการเมือง โดยความเข้มแข็งของกลุ่มหรือ “มุ้ง” ในพรรคการเมืองอยู่ในระดับสูงย่อมทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการจัดการภายในพรรคการเมือง
- 4) การรวมหรือกระจายตัวของเขตเลือกตั้งที่มุ่งหวัง (territorial concentration - dispersion) เป็นมิติของการจัดการของพรรคการเมืองต่างเขตเลือกตั้งที่มีการแบ่งจากระดับประเทศสู่ระดับพื้นที่ บางพรรคการเมืองมีคุณลักษณะสำคัญจากการเป็น “พรรคการเมืองระดับชาติ” แต่บางพรรคการเมืองกลับมีคุณลักษณะสำคัญที่มุ่งเป้าให้เป็น “พรรคการเมืองระดับพื้นที่” เท่านั้น เช่น ในสหราชอาณาจักรจะมีพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงานเป็นพรรคการเมืองระดับชาติที่มีข้อเสนอและนโยบายระดับชาติ แต่ก็มีพรรคการเมืองที่สำคัญอย่างพรรคชาตินิยมสกอตแลนด์ (the Scottish Nationalist Party) ที่มุ่งหมายหลักจะเป็นพรรคการเมืองระดับพื้นที่มากกว่า ความแตกต่างของพรรคการเมืองที่มีเขตเลือกตั้งที่มุ่งหวังทำให้ส่งผลต่อรูปแบบกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

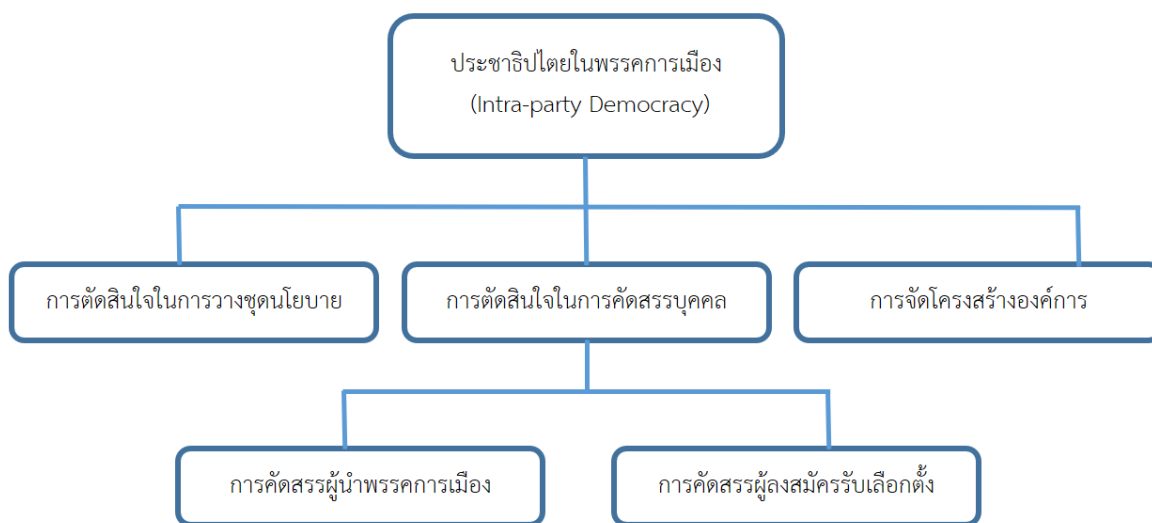
ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาประชาธิปไตยกับระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจึงอยู่ที่กระบวนการของพรรคการเมืองในฐานะองค์การมวลชน (mass organization) ที่ดำเนินการรวบรวมข้อเรียกร้องของประชาชนเข้ามาประกอบเป็นนโยบาย จะสามารถสร้างการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกชนชั้นนำทางการเมือง (political elite) ในพรรคการเมืองเพื่อเข้าไปแข่งขันในการเลือกตั้งอย่างไร หรือกล่าวได้ว่ากลไกเชิงสถาบันจะออกมาให้เกิดการควบคุมที่เป็นประชาธิปไตย (democratic control) ที่จะทำให้ประชาชนหรือสมาชิกพรรคการเมืองทั่วไป สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (ที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นชนชั้นนำในพรรคการเมือง) อย่างไม่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด (Berge and Poguntke 2017, 137)

โดยการควบคุมที่เป็นประชาธิปไตยดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ *ระดับดำเนินการโดยตรง (plebiscitary)* เป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของการแบ่งแยกข้าง (dichotomy) ที่ชัดเจนว่าจะ “เอา A หรือ B อย่างใดอย่างหนึ่งที่มีให้เลือก” แตกต่างจาก *ระดับดำเนินการแทนร่วมกัน (assembly-based)* เป็นการตัดสินใจเลือกตัวแทนผ่านการเข้าร่วมเจรจา ต่อรอง ปรีกษาหารือ และหาทางออกที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกัน (Berge and Poguntke 2017, 138-140) ทำให้ระบบการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละพรรคการเมืองเกิด 2 คำถามสำคัญที่ต้องตอบ ประกอบด้วย

- 1) บทบาทหลักของการนับรวมคนทุกคน (the central role of inclusiveness) ที่จะเปิดให้มีการมีส่วนร่วม (participation) มากหรือน้อยเพียงใด มีการกระจายอำนาจ (decentralization) ในการตัดสินใจขนาดไหน และมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ในลักษณะใดบ้าง ย่อมส่งผลต่อการออกแบบระบบการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น
- 2) กระบวนการหรือผลลัพธ์ (process or outcome) ว่าพรรคการเมืองจะมีระบบการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมแต่เสียเวลาและทรัพยากรจำนวนมาก หรือจะเน้นเพียงผลลัพธ์ว่าใครจะเป็นผู้มีโอกาสชนะเลือกตั้งมากที่สุดก็ให้ทางกรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นคนตัดสินใจทันที เพราะในหลายกรณี กระบวนการการมีส่วนร่วมที่หลากหลายอาจทำให้บุคคลที่พรรคไม่พึงประสงค์สามารถเข้ามาเป็นตัวแทนในการลงแข่งขันได้



## แผนภาพที่ 2.2 องค์ประกอบประชาธิปไตยในพรรคการเมืองกับการหาผู้แทน



(ที่มา: : สรุปลจาก Berge and Poguntke 2017, 142)

จากแผนภาพที่ 2.2 ทำให้เห็นได้ว่าการทำความเข้าใจประชาธิปไตยในพรรคการเมืองสามารถดูได้จาก การตัดสินใจในสามด้านหลัก คือ การตัดสินใจวางชุดนโยบายสำหรับพรรคการเมือง การตัดสินใจคัดบุคคลทาง การเมืองในพรรค และการจัดโครงสร้างองค์การของพรรคการเมืองว่าจะให้มีกลไกอย่างไร โดยในส่วนของ การตัดสินใจในการคัดสรรบุคคลเข้ามาทำงานการเมืองให้พรรคนั้น สามารถแบ่งออกได้ทั้งการตัดสินใจ เลือก “ผู้นำพรรค” และการตัดสินใจหา “ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง” ของพรรค ให้เข้าไปต่อสู้แข่งในการเลือกตั้ง กับพรรคการเมืองอื่นๆ

ดังนั้น *กรอบความคิดรวบยอดในงานวิจัย (conceptual framework)* ในการศึกษากระบวนการ สรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามแนวการศึกษาแบบสถาบัน (institutional approach) จะวางกรอบใน 4 ประเด็นสำคัญจากงานของ Rahat and Hazan (2001) เริ่มจาก “ตัวผู้สมัครเข้ารับการสรรหา” (candidacy) เป็นการศึกษาว่าใครจะสามารถถูกเลือกได้บ้าง มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการสมัครเข้ามารับการสรรหาอย่างไร และบุคคลที่สมัครเข้ามามีระบบกองกลาง (pool) ในการสมัครอย่างไร

ประเด็นที่สอง “บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา” (party selectorates) บนพื้นฐานที่ว่าใครเป็น คนเลือกผู้รับสมัครการสรรหา อาจมีการกำหนดเงื่อนไขว่าใครบ้างจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมใน การกระบวนการสรรหาของพรรคการเมือง และจำนวนของบุคคลที่พรรคดำเนินการสรรหามีมากหรือน้อย ขนาดไหน เช่น ผู้นำพรรคเป็นตัวแทนพรรคในการสรรหาอย่างเดียว หรือให้ตัวแทนในพรรคเป็นผู้สรรหา (party agency) ซึ่งต้องพิจารณาอีกว่าตัวแทนที่เข้าไปสรรหานั้นมาจากการเลือกของใคร หรือไปให้ไกลที่สุด คือให้สมาชิกพรรคทุกคนสามารถดำเนินการสรรหาได้ เป็นต้น

จากแผนภาพที่ 2.3 พบว่าการที่บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหาแตกต่างกัน ตั้งแต่ประชาชนทั่วไป สมาชิกพรรคการเมือง ผู้แทนคัดสรรจากพรรคการเมือง ชนชั้นนำในพรรคการเมือง และหัวหน้าพรรคการเมือง คนเดียวเป็นคนตัดสินใจในการสรรหาตัวแทนเข้าแข่งขันเลือกตั้งนั้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองว่ามีกลไกในการมีส่วนร่วมที่นั้บรวม (inclusive) หรือไม่นั้บรวม (exclusive) คนทุกคน

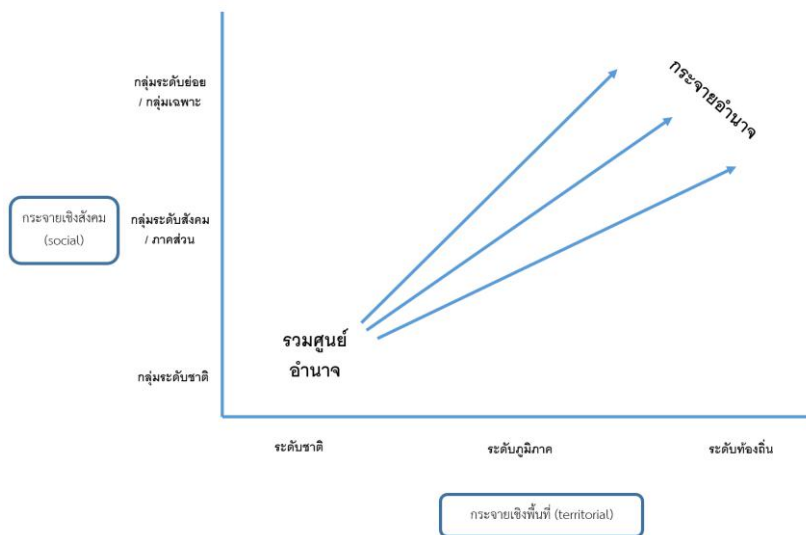
แผนภาพที่ 2.3 บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหาในแต่ละรูปแบบ



(ที่มา : สรุปรจาก Hazan and Rahat 2010, 35)

ประเด็นที่สาม “การกระจายอำนาจในการสรรหา” (decentralization) เป็นเรื่องของพื้นที่ที่จะดำเนินการสรรหาว่าจะดำเนินการในระดับใด เช่น สรรหาระดับชาติ สรรหาจากกลุ่มจังหวัด/ภูมิภาค สรรหาระดับท้องถิ่น หรืออาจเริ่มจากระดับหมู่บ้านแบบพรรคมวลชน (mass party) เป็นต้น ในประเด็นนี้จะไม่ได้อมองแค่เรื่องพื้นที่ แต่จะมองถึงกลไกการเป็นตัวแทน (representation) ที่เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนพื้นที่ หรือตัวแทนกลุ่มก่อนภายในพรรคการเมือง

แผนภาพที่ 2.4 การกระจายอำนาจในการสรรหา ทั้งในระดับพื้นที่และระดับสังคม

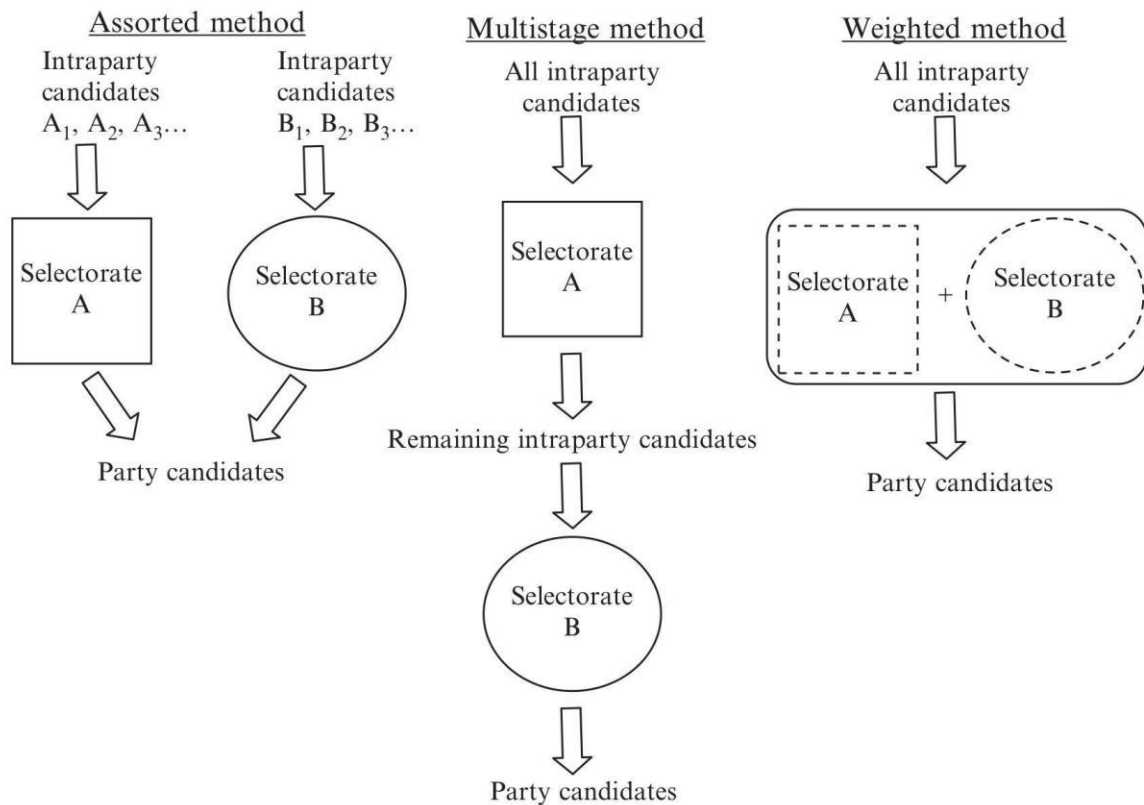


(ที่มา : สรุปรจาก Hazan and Rahat 2010, 57)

ประเด็นสุดท้าย “ระบบการเลือกหรือสรรหา” (voting/appointment system) เป็นเรื่องของวิธีการนำเสนอและขั้นตอนในกระบวนการสรรหาว่าจะมีการลงคะแนนอย่างไร นับคะแนนอย่างไร เสียงของผู้เข้ามามีส่วนร่วมทุกคนเท่ากันหรือไม่ เช่น หากใช้ระบบในการคัดเลือก (appointment system) จะทำให้กรรมการบริหารพรรคสามารถควบคุมความเป็นหนึ่งเดียวของพรรคการเมืองได้ดีกว่าระบบการลงคะแนน

(voting system) ที่อาจทำให้การควบคุมดังกล่าวทำได้น้อยลง เพราะอำนาจในการเลือกไปอยู่กับกลุ่มก้อนต่างๆ หรือสมาชิกพรรคมากกว่ากรรมการบริหารพรรค เป็นต้น

แผนภาพที่ 2.5 วิธีการคัดสรรผู้ลงสมัครเชิงซ้อน (Complex candidate selection methods)



(ที่มา : Hazan and Rahat 2010, 37)

จากแผนภาพที่ 2.5 เป็นวิธีการคัดสรรผู้ลงสมัครเชิงซ้อน (Complex candidate selection methods) โดยงานศึกษาของ Hazan and Rahat (2010, 36-38) ได้แบ่งระบบและวิธีการในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ 3 แบบ ประกอบด้วย

- 1) วิธีการแบบเลือกสรรจัดพวก (assorted methods) เป็นกระบวนการคัดสรรที่มีการจัดพวกระหว่างบุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา (ในแผนภาพคือ A และ B) ที่มาจากการคัดเลือกตัวแทนภายในพรรคการเมือง และเมื่อได้ A และ B ขึ้นมาจากกลุ่มตน ก็จะมาดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค วิธีการนี้เคยใช้ในพรรคการเมืองประเทศเบลเยียมและออสเตรเลีย ที่ในพรรคการเมืองมี “มุ้ง” หลายกลุ่มก้อน
- 2) วิธีการแบบหลายขั้นตอน (multistage method) เป็นกระบวนการที่ผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งต้องพบกับการคัดเลือกจากบุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหาหลายขั้นตอนเป็นลำดับ จากแผนภาพคือเมื่อผ่านการคัดของ A แล้ว ผู้ลงสมัครต้องผ่านการคัดสรรจาก B อีก

ที่หนึ่งก่อน ถึงจะเป็นตัวแทนพรรคได้ ระบบนี้ใช้ในพรรคการเมืองของสหราชอาณาจักร ทั้งพรรคอนุรักษนิยมและพรรคแรงงาน ซึ่งระบบนี้จะเหมาะสมสำหรับพรรคการเมืองที่มี กลไกคณะกรรมการในแต่ละระดับของพรรคที่ชัดเจนที่ช่วย “กลั่นกรอง” (filters) ให้ได้ ผู้แทนพรรคที่เหมาะสมที่สุดไปแข่งขันเลือกตั้งทั่วไป

- 3) วิธีการถ่วงน้ำหนัก (weighted method) เป็นวิธีการที่บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา ตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป (ในแผนภาพคือ A และ B) มาถ่วงคะแนนสรรหาร่วมกันในการประชุม พรรค ใครได้สัดส่วนร้อยละสูงสุดไปก็จะได้เป็นตัวแทนพรรคในการเข้าแข่งขันเลือกตั้ง โดยไม่ต้องมีการแยกกลุ่มแบบวิธีที่ 1 และไม่ต้องทำเป็นลำดับขั้นในการคัดกรองแบบวิธีที่ 2 ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่ใช้วิธีนี้ เช่น พรรคแรงงานในประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น โดยวิธีนี้เหมาะสมกับประเทศที่มีระบบเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหนึ่งคน (single-member districts) เพราะเป็นการคัดเลือกที่มุ่งเป้าไปเพื่อหาผู้ชนะที่ชัดเจนคนเดียวเป็นตัวแทนพรรค

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ แนวการศึกษาวิธีสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยกรอบเชิงสถาบัน จึงกลายเป็นกรอบความคิดรวบยอดใหญ่ของงานวิจัยชิ้นนี้ที่จะพิจารณา 4 องค์ประกอบสำคัญ ตัวผู้สมัคร เข้ารับการสรรหา (candidacy) บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) การกระจายอำนาจ ในการสรรหา (decentralization) และระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

## 2.4 การเลือกตั้งขั้นต้น: แนวคิดและรูปแบบ

การเลือกตั้งขั้นต้น (primary election) ถือเป็นรูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีที่มาจากสหรัฐอเมริกา เป็นกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ให้อำนาจในการเลือกตัวแทน โดยตรงบนพื้นฐานของความนิยม แทนที่จะเป็นอำนาจของผู้นำของพรรคการเมืองตัดสินใจเลือก รูปแบบนี้ การสรรหาผู้สมัครแบบนี้ก็มีการนำไปใช้ในประเทศอื่นๆ เช่นกัน ซึ่งจะมีคำเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น การแข่งขันชิงตำแหน่งหัวหน้าพรรค (party leadership contest), การแข่งขันเสนอชื่อเป็นตัวแทนสมัครรับเลือกตั้งสภานิติบัญญัติ (legislative nomination race), การคัดเลือกผู้สมัครเบื้องต้น (candidate preselections) (Cross et al 2016, 16) รูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรค หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปสามารถเลือกตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น หากใช้กรอบ การวิเคราะห์ของ Hazan and Rahat (2010) มาวิเคราะห์แล้ว โดยทฤษฎีนั้น การเลือกตั้งขั้นต้นถือได้ว่าเป็น รูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่นับรวมทุกคน (inclusive) เพราะกระบวนการนี้ บุคคลที่ดำเนินการ สรรหา (selectorates) นั้นคือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (voter) และสมาชิกพรรค (party member)

การเลือกตั้งขั้นต้นนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลัก ได้แก่ การเลือกตั้งขั้นต้นแบบดั้งเดิม (pure primary) ซึ่งแบ่งเป็นการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด (open primary), การเลือกตั้งขั้นต้นแบบกึ่งเปิด (semi-open primary), และการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (closed primaries) กับ การเลือกตั้งขั้นต้นแบบผสม (mixed primary) ซึ่งแบ่งได้เป็นการเลือกตั้งขั้นต้นแบบชั่งน้ำหนัก (weighted systems) กับ การเลือกตั้ง ขั้นต้นแบบหลายขั้นต้น (multi-stage primaries) (Cross et al. 2016, 26-30)

การเลือกตั้งขั้นต้นแบบดั้งเดิม (pure primaries) นั้น คือกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่อำนาจในการเลือกผู้สมัครนั้นเป็นของสมาชิกพรรคหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป

- 1) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด (open primary) รูปแบบนี้อุญาตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ตัวอย่างประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น หลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกา, ไต้หวัน, อาร์เจนตินา
- 2) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (closed primary) รูปแบบนี้อุญาตให้เฉพาะสมาชิกพรรคการเมืองที่จ่ายค่าสมาชิกพรรคสามารถมีสิทธิเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ เช่น พรรคแรงงาน (Labour Party) ของไอร์แลนด์ หรือในออสเตรเลีย
- 3) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบกึ่งเปิด (semi-open) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการเลือกตั้งขั้นต้นแบบซับซ้อน (complex primary) คือรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นที่ให้มีทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกพรรคและไม่ใช้สมาชิกพรรคสามารถเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ เช่น พรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า (Democratic Progressive Party: DPP) ในไต้หวัน หรือ พรรคประชาธิปไตย (Democratic Party) ในอิตาลี (Cross et al. 2016, 26-30)

ส่วนการเลือกตั้งขั้นต้นแบบผสม (mixed primary) คือ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่อำนาจในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นมีการแบ่งกันระหว่างผู้สรรหา (selectorates) ที่เป็นสมาชิกพรรคหรือผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค และผู้สรรหาผู้สมัครที่เป็นกลุ่มคนเฉพาะ (exclusive) เช่น แกนนำหรือผู้แทนของพรรคการเมือง ชนชั้นนำในพรรคการเมือง เป็นต้น

- 1) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบถ่วงน้ำหนัก (weighted systems) เป็นรูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สรรหา (selectorates) ทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป และผู้ที่เป็นกลุ่มคนเฉพาะ (ตามกรอบการวิเคราะห์ของ Hazan and Rahat) ในขั้นตอนเดียวกัน (single stage) ซึ่งส่วนใหญ่จะเรียกว่า “คณะผู้เลือกตั้ง” (electoral college) โดยที่ระดับของการนับรวมทุกคน (inclusiveness) ในกระบวนการนี้ คະแนนเสียงที่มาจากสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป ต้องมีส่วนน้ำหนักที่มีผลต่อการสรรหาไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 เช่น พรรค Democratic Unified ของเกาหลีใต้ ซึ่งใช้ระบบนี้ในการเลือกหัวหน้าพรรคในปี 2012 หรือพรรค Labour ของอังกฤษ ซึ่งใช้ระบบนี้ระหว่างปี 1993 – 2011
- 2) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Systems) เป็นรูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สรรหา (selectorates) ทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป และผู้ที่เป็นกลุ่มคนเฉพาะ (ตามกรอบการวิเคราะห์ของ Hazan and Rahat) ซึ่งคล้ายกับระบบถ่วงน้ำหนัก แต่ความแตกต่างอยู่ที่กระบวนการนี้ไม่ได้เกิดขึ้นในขั้นตอนเดียวพร้อมกันทั้งหมด แต่มีอีกหลายขั้นตอนตามมาหลังจากนั้น เป็นกระบวนการแบบผสม (hybrid process) เช่น การเลือกตั้งหัวหน้าพรรค Conservative ในอังกฤษ หรือการเลือกตั้งหัวหน้าพรรค Liberal ของแคนาดา (Cross et al. 2016, 30-36)

ตารางที่ 2.2 เปรียบเทียบบุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหาแต่ละพรรคการเมืองรายประเทศ

ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง	สมาชิกพรรคการเมือง	ผู้แทนคัดสรรจากพรรคการเมือง	ชนชั้นนำของพรรคการเมือง	หัวหน้าพรรคการเมือง
สหรัฐอเมริกา – Democratic Party และ Republican Party ไอซ์แลนด์ - บางพรรคการเมือง	อิสราเอล – Labor Party อาร์เจนตินา – Justicialista Party และ Radical Civic Union เนเธอร์แลนด์ – D66	เยอรมัน - ทุกพรรคการเมือง ไอร์แลนด์ – Fianna Fail สหราชอาณาจักร – Conservative Party ไต้หวัน – Democratic Progressive Party เบลเยียม – The Belgian Socialist Party ฟินแลนด์ - ทุกพรรคการเมือง	อินเดีย - Congress Party ญี่ปุ่น - LDP อิตาลี – Italian Communist Party นอร์เวย์ - ทุกพรรค นิวซีแลนด์ – Labour Party คอ스타ริกา – National Liberation Party และ United Social Christian Party	อิสราเอล – Kadima และ Shas อิตาลี – Forza Italia และ Degal HaTora
Inclusive	<----->			Exclusive

(ที่มา: สรุปรจาก Hazan and Rahat 2010, 48-49)

## 2.5 สำรวจระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเปรียบเทียบจากต่างประเทศ

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเปรียบเทียบจากต่างประเทศ เพื่อทำให้เห็นภาพที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่าระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมีกลไกที่เหมือนและแตกต่างกันอย่างไร และส่งผลอย่างไรกับระบอบการปกครองในประเทศนั้นๆ โดยตารางที่ 2.2 ได้สรุปภาพรวมเปรียบเทียบประเทศต่างๆ ผ่านระบบการสรรหาผู้สมัครที่สมาชิกพรรคสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้แบบนับรวมทุกคน (inclusive) หรือในทางตรงข้ามคือหัวหน้าพรรคเป็นผู้เดียวที่ตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครแบบเฉพาะ (exclusive) ซึ่งจำแนกได้เป็น 5 ระดับ จากมีส่วนร่วมมากที่สุดไปมีส่วนร่วมน้อยที่สุดดังนี้

- 1.) ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงสามารถลงคะแนนเลือกผู้แทนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 2.) สมาชิกพรรคการเมือง ที่มีเงื่อนไขเรื่องสมาชิกภาพจึงจะสามารถร่วมลงคะแนนสรรหาผู้แทนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 3.) ผู้แทนคัดสรรจากพรรคการเมือง เป็นกลไกเพิ่มเติมมาจากคณาจารย์ของพรรคการเมืองเพื่อให้มีกติกาในการสรรหาผู้แทนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ
- 4.) ขนชั้นนำของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารพรรคในส่วนกลางหรือกลุ่มบุคคลที่ใกล้ชิดกับผู้นำพรรคการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจเลือกผู้แทนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง
- 5.) หัวหน้าพรรคการเมือง เพียงผู้เดียวที่จะมีอำนาจกำหนดผู้แทนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง

จากรูปแบบที่แตกต่างกันนี้จึงนำไปสู่การทบทวนวรรณกรรมกรณีศึกษาจากต่างประเทศเพื่อให้เห็นกลไกและกระบวนการในการสรรหาผู้แทนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

### 2.5.1 กรณีศึกษาการเลือกตั้งขั้นต้นในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบระบบสหพันธรัฐ (federal system) ที่ประกอบไปด้วยมลรัฐทั้งหมด 50 รัฐและเขตปกครองของสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง (federal district) อีกหนึ่งแห่ง คือ วอชิงตัน ดีซี ซึ่งเป็นเมืองหลวงของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดการเลือกตั้งทั่วไปในลักษณะของ “ปีเลือกตั้ง” (election year) ที่มีกระบวนการในการเลือกตั้งตลอดทั้งปี โดยระบบการเลือกตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกามีการเลือกตั้งในสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นสองระดับ คือ การเลือกตั้งในระดับชาติ (federal government) และการเลือกตั้งในระดับมลรัฐ (state government) โดยการเลือกตั้งตำแหน่งต่างๆ ในระดับชาติและระดับมลรัฐนั้นจะมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันตามกฎหมายของแต่ละมลรัฐ โดยในส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงกระบวนการการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา (presidential election) ซึ่งเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ (federal government) โดยมีลักษณะดังต่อไปนี้

ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ในฐานะประมุขของประเทศและผู้นำ ฝ่ายบริหาร นับได้ว่าเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทที่สำคัญที่สุด เนื่องจากอำนาจการบริหารประเทศ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของ

ประธานาธิบดี รวมไปถึงยังเป็นผู้ที่มีความสำคัญในระดับโลกด้วยในฐานะผู้นำของประเทศมหาอำนาจอีกด้วย การเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

กระบวนการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นจากกระบวนการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี (presidential nomination) ซึ่งแต่ละพรรคการเมืองจะดำเนินการคัดเลือกผู้ที่จะลงสมัครในตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรคด้วย วิธีต่างๆ อันได้แก่ การเลือกตั้งขั้นต้น (primaries) หรือการประชุมพรรคการเมือง (caucus) เพื่อเลือกผู้แทน (delegates) ไปเข้าร่วมประชุมพรรคระดับชาติ (national convention) เพื่อคัดเลือกผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีในนามพรรคการเมืองนั้นๆ ในการเลือกตั้งทั่วไป (general election)

การเลือกตั้งขั้นต้นในการคัดเลือกผู้สมัครที่จะลงเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีนั้นนับว่าเป็นกระบวนการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดีที่สำคัญที่สุด โดยการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อคัดเลือกผู้สมัครในตำแหน่งประธานาธิบดีเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1904 ในมลรัฐวิสคอนซิน ซึ่งเป็นการทำให้กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความโปร่งใส เปิดเผย เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการ ดังกล่าวโดยตรง อีกทั้งยังเป็นการลดอิทธิพลของสมาชิกพรรคระดับสูงที่มีต่อกระบวนการคัดเลือก ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างมากในอดีต โดยการเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับตำแหน่งประธานาธิบดีนั้น จะมีรูปแบบและวิธีการรวมถึงวันเลือกตั้งขั้นต้นที่แตกต่างกันไปในแต่ละพรรคการเมืองในแต่ละมลรัฐ (สมบัติ 2552, 272)

ตามที่กฎหมายในแต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งโดยหลักแล้วจะมีการเลือกตั้งขั้นต้นในสองขั้นตอน คือ การเลือกตั้งเพื่อเสนอชื่อผู้สมัครประธานาธิบดี (presidential preference vote) และการเลือกตั้งผู้แทนเพื่อเข้าร่วมประชุมระดับชาติ (national convention delegates vote) ดังนั้นเมื่อพิจารณาลักษณะของการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี (presidential primaries) แล้วจะพบว่า เป็นลักษณะของการเลือกตั้งขั้นต้นโดยอ้อม (indirect primaries) กล่าวคือเป็นการที่ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อเข้าไปดำเนินการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีที่ตนลงคะแนนเสียงให้อีกทีหนึ่ง มิใช่การเลือกผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นๆ

ทั้งนี้ บางพรรคการเมืองในบางมลรัฐอาจไม่ใช้วิธีการเลือกตั้งขั้นต้นในการดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี แต่จะใช้วิธีการที่เรียกว่า คอคัส (caucus) คือการประชุมภายในพรรคการเมืองเพื่อคัดเลือกผู้แทน (delegates) ไปเข้าร่วมประชุม ระดับชาติเพื่อดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครในตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรค โดยการประชุมคอคัสนี้ เป็นวิธีการที่เก่าแก่ที่สุดในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและมีศูนย์กลางอยู่ภายในพรรคแตกต่างจากการเลือกตั้งขั้นต้นที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ รูปแบบการประชุมคอคัสนั้นจะเริ่มตั้งแต่การประชุมของสมาชิกพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อเลือกผู้แทนที่สัญญาว่าจะสนับสนุนผู้สมัครรายใดรายหนึ่ง ผู้แทนเหล่านี้จะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นในการประชุมพรรคในระดับเคาน์ตี (county) ซึ่งจะทำการคัดเลือกผู้แทนไปเข้าร่วมการประชุมพรรคในระดับรัฐ (state) และผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุมในระดับรัฐนี้ ก็จะคัดเลือกผู้แทนไปเข้าร่วมการประชุมในระดับชาติ (national convention) ต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2563)



เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นหรือการประชุมคอเคสแล้วผู้แทนที่ได้รับเลือกจะเข้าร่วมการประชุมระดับชาติที่แต่ละพรรคได้จัดขึ้น โดยวัตถุประสงค์หลักของการประชุมระดับชาติ ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเพื่อคัดเลือกผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีในนามของพรรค รวมถึงการลงคะแนนเสียงเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี (Vice President) ในกรณีที่ผู้สมัครตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรคชนะการเลือกตั้ง และการร่างนโยบายต่างๆของพรรคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง (Platform) การประชุมระดับชาตินี้จะจัดให้มีขึ้นในทุกๆ 4 ปีตามรอบการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จะมีการเลือกตั้งในทุกๆ 4 ปี ซึ่งในการประชุม แต่ละครั้งจะมีวาระการประชุม กฎเกณฑ์ และพิธีการที่ชัดเจน โดยปกติในการประชุมระดับชาติจะมีระยะเวลาทั้งสิ้น 4 วัน ในสองวันแรกจะมีการประชุมเพื่อร่างนโยบายและจุดยืนของพรรคสำหรับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้น รวมไปถึงการตรวจสอบคุณสมบัติของ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับวันที่สามของการประชุมซึ่งนับว่าเป็นวันที่มีความสำคัญ เนื่องจากจะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อคัดเลือกผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดีในนามของพรรค และในวันสุดท้ายของการประชุมจะเป็น การประกาศผู้ที่ได้รับเลือกให้ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดี ในนามของพรรค และ การกล่าวสุนทรพจน์ของผู้ที่ได้รับเลือก รวมถึงการคัดเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี ซึ่ง การประชุมระดับชาตินี้เป็นกระบวนการที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากจากประชาชน และสื่อต่างๆ ซึ่งจะมีการติดตามรายงานข่าว และเผยแพร่ภาพออกไปอย่างกว้างขวางให้ประชาชนและผู้สนใจ ได้ติดตามอย่างใกล้ชิด และเมื่อแต่ละพรรคการเมืองได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งประธานาธิบดี ดังกล่าวแล้วก็จะเริ่มดำเนินการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมาถึงต่อไป

ในส่วนของการเลือกตั้งทั่วไป (general elections) สำหรับการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น หากมองเพียงผิวเผินอาจดูเหมือนว่าประชาชน เป็นผู้เลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง แต่ในทางทฤษฎีแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากการเลือกตั้ง ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นการเลือกตั้งผ่าน “คณะผู้เลือกตั้ง” (electoral college) ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ในมาตรา 2 ข้อ 1 ที่กำหนดว่าแต่ละรัฐจะต้องมีการคัดเลือก “ผู้ทำหน้าที่เลือกตั้ง” (electors) ตามวิธีการที่แต่ละมลรัฐกำหนด เช่น กำหนดให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือการประชุมพรรคการเมืองเพื่อคัดเลือกโดยมีจำนวนของผู้เลือกตั้งในแต่ละรัฐเท่ากับจำนวนของวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐนั้นรวมกัน โดยผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้เลือกตั้งนั้นจะต้องไม่เป็นวุฒิสมาชิก หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ และผู้เลือกตั้งจะทำหน้าที่ลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี โดยผู้ที่ได้คะแนนเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่ง (absolute majority) จากคณะผู้เลือกตั้ง ซึ่งจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี แต่หากมีผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันและเป็นคะแนนเสียงที่เกินกึ่งหนึ่งมากกว่าหนึ่งคน สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และหากมีกรณีที่ไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งเลย สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการลงคะแนนเลือกตั้งจากรายชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดห้าอันดับแรก โดยแต่ละรัฐจะมีตัวแทนที่สามารถลงคะแนนได้เพียงรัฐละหนึ่งเสียงเท่านั้น นอกจากนั้นหลังจากลงคะแนนเสียงเลือกผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแล้ว คณะผู้เลือกตั้งจะดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีต่อไป โดยผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นผู้ที่ได้ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี แต่หากมีผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดเท่ากันสองคนหรือมากกว่า วุฒิสภาจะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี (สรรพพัฒน์ 2554)

ดังนั้น ในแต่ละมลรัฐจะมีการคัดเลือกผู้เลือกตั้งในระหว่างปีที่มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีตามวิธีการที่แต่ละมลรัฐกำหนด ซึ่งวันเลือกตั้งคณะผู้เลือกตั้งนั้นมีการกำหนดไว้ให้จัดขึ้นในวันอังคารหลังวันจันทร์แรกของเดือนพฤศจิกายน โดยแต่ละรัฐจะมีจำนวนของผู้เลือกตั้งเท่ากับจำนวนของวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐของตนที่มีอยู่ในสภา ซึ่งปัจจุบันคณะผู้เลือกตั้งมีจำนวนทั้งหมด 538 คน ประกอบด้วยผู้เลือกตั้งตามจำนวนที่เท่ากับวุฒิสมาชิก 100 คน รวมกับสภาผู้แทนราษฎร 435 คน และผู้เลือกตั้งจาก District of Columbia หรือ วอชิงตัน ดีซี อีก 3 คน รวมทั้งสิ้น 538 คน) และในวันเลือกตั้งประธานาธิบดีซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะมา ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีนั้นจะเป็นการที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาลงคะแนนเสียงเลือก “ผู้เลือกตั้ง” ที่สัญญาว่าจะให้การสนับสนุนผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีที่ตนเลือกในแต่ละรัฐ โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งดังกล่าวจะอาศัยเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority) กล่าวคือ ถ้าผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากจากประชาชนในรัฐนั้น ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีคนนั้นจะได้รับคะแนนเสียงของผู้เลือกตั้งทั้งหมดจากรัฐนั้น หรือที่เรียกว่า “ผู้ชนะได้รับคะแนนเสียงทั้งหมด” (the winner takes all) และผู้ที่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องได้รับคะแนนเสียงจากผู้เลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่งของคณะผู้เลือกตั้งทั้งหมด คือ 270 คะแนนขึ้นไป จาก 538 คะแนน ซึ่งหลังจากประชาชนได้ลงคะแนนเสียงในวันเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้ว ผู้เลือกตั้งจะเข้าร่วมประชุม เพื่อทำการลงคะแนนเสียงเลือกผู้ที่จะได้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีในภายหลัง ซึ่งกฎหมายในระดับสหรัฐได้กำหนดให้คณะผู้เลือกตั้งต้องลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีในวันจันทร์หลังวันพุธที่สองของเดือนธันวาคม และรัฐสภากำหนดให้มีการนับคะแนนที่คณะผู้เลือกตั้งได้ลงคะแนนเลือกตั้งประธานาธิบดีแล้วนั้นในวันที่ 6 ของเดือนมกราคมก่อนที่จะมีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ การลงคะแนนเสียงของคณะผู้เลือกตั้งเพื่อเลือกผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี จะเป็นไปตามคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในมลรัฐของตน กล่าวคือ คณะผู้เลือกตั้ง จะถูกจำกัดโดยวัฒนธรรมทางการเมืองและเสียงข้างมากของประชาชนในแต่ละมลรัฐให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้กับผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในนามของพรรคคนที่ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนของมลรัฐของตนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงมักจะทราบผลการเลือกตั้งประธานาธิบดีตั้งแต่วันที่ประชาชนลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีเสร็จสิ้นแล้วนั่นเอง (พรสันต์ และ มานิตย์ 2552, 91-94.)

โดยสรุปจะเห็นได้ว่ากระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเป็นกระบวนการที่สำคัญอย่างมากในสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากจำนวนมลรัฐที่ใช้วิธีการในการเลือกตั้งขั้นต้นในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งต่างๆ โดยเฉพาะการคัดเลือกผู้สมัครเพื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดี อันเป็นผลมาจากการเรียกร้องความมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคการเมือง ตลอดจนความล้มเหลวของกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคในอดีตที่มีการรวมอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ผู้บริหารของพรรคการเมืองเพียงกลุ่มเดียว กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นในปัจจุบันจึงได้กลายมาเป็นหนึ่งในกระบวนการสำคัญของเหล่าผู้สมัครในการรวบรวมเสียงสนับสนุนจากประชาชนและตัวแทนผู้ลงคะแนนในการประชุมระดับชาติ และหากผู้สมัครคนใดสามารถชนะในการเลือกตั้งขั้นต้น โดยได้เสียงสนับสนุนจากตัวแทนผู้ลงคะแนนโดยส่วนใหญ่จากจำนวนตัวแทนผู้ลงคะแนนทั้งหมด ผู้สมัครคนนั้นก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งของพรรคอย่างไม่เป็นทางการ แม้ยังไม่มีกรรมการลงคะแนนในที่ประชุมก็ตาม เนื่องจากที่ประชุมในระดับชาติปัจจุบันถูกผูกมัดคะแนนโดยเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผ่านตัวแทนผู้ลงคะแนนจากการเลือกตั้งขั้นต้นอันเป็นการสะท้อนความนิยมของประชาชนต่อผู้สมัครคนนั้นๆ รวมไปถึง

ความนิยมในการถ่ายทอดสดการประชุมระดับชาติผ่านสื่อต่างๆ ซึ่งเป็นการตั้งใจเปิดเผยกระบวนการในการคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวต่อสาธารณชน ทำให้การประชุมใหญ่พรรคการเมืองระดับชาติในปัจจุบันเปรียบเสมือนเป็นการรับรองผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดจากตัวแทนผู้ลงคะแนนในการเลือกตั้งขั้นต้นหรือการประชุมคอเคสในแต่ละรัฐให้ได้เป็นผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรค ดังนั้นบทบาทในที่ประชุมระดับชาติของพรรคในปัจจุบันจึงเปลี่ยนจากการเป็นที่คัดเลือกผู้สมัครเพื่อชิงตำแหน่งประธานาธิบดีของพรรค กลายมาเป็นที่ซึ่งรวบรวมพรรคให้กลับกลายมาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอีกครั้งหลังจากหลังจากที่เพิ่งแข่งขันกันจากการเลือกตั้งขั้นต้นที่ผ่านมานั่นเอง

### 2.5.2 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมาอย่างยาวนานกว่า 800 ปี และมีระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากแบบ First Past the Post (FPTP) หนึ่งเขตหนึ่งคน (single-member district, SMD) ผู้ลงสมัครคนไหนได้เสียงมากกว่าคนอื่นก็ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทน เป็นการเลือกแบบเสียงข้างมาก (plurality voting method) เข้าสู่การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (the House of Commons) จำนวน 646 ที่นั่ง วาระ 5 ปี ซึ่ง FPTP เป็นระบบเลือกตั้งที่เข้าใจง่ายที่สุด และถูกวิจารณ์มากที่สุดเช่นเดียวกัน<sup>3</sup>

ด้วยเหตุนี้ ทำให้พรรคการเมืองของสหราชอาณาจักรอย่างพรรคอนุรักษนิยม (The Conservative Party) จะต้องมีการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามาแข่งขันเลือกตั้งที่จะได้บุคคลที่มีความพร้อมเข้ามาแข่งขัน แต่ด้วยสภาพของพรรคอนุรักษนิยมที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานและกลไกพรรคที่มีขนาดใหญ่ ทำให้กระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ยังมีภาพของรูปแบบเดิมอยู่คือการที่คณะกรรมการพรรคในส่วนกลางกำหนด “รายชื่อที่ได้รับการอนุมัติ” (approved lists) มาเรียบร้อยแล้ว จึงค่อยเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบและคัดเลือกผู้ลงสมัครจากรายชื่อดังกล่าว (Ashiagbor 2008, 35)

พรรคอนุรักษนิยมจะตั้งคณะกรรมการคัดสรรผู้แทน (candidates committee) เพื่อตรวจสอบรายชื่อเลือกตั้งในระดับชาติ และดูแล “รายชื่อที่ได้รับการอนุมัติ” โดยอาศัยคณะกรรมการคัดเลือก (selection committee) ที่ประกอบด้วยบุคคลจากตัวแทนนักการเมือง ผู้หญิง เยาวชน และกลุ่มเฉพาะทางสังคมต่างๆ ที่อยู่ในสาขาของพรรคร่วมกำหนดรายชื่อที่จะลงแข่งขันเลือกตั้งในแต่ละเขต

กระบวนการของพรรคอนุรักษนิยมนี้ทำให้เห็นได้ว่าอำนาจการตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งยังอยู่ที่กรรมการบริหารพรรคในส่วนกลาง ที่จะกำหนดรายชื่อที่ได้รับการอนุมัติมาตั้งแต่แรก ส่วนสาขาของพรรคทำได้เพียงการเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากรายชื่อดังกล่าว แม้ว่าจะมีตัวแทนจากเพศและกลุ่มชาติพันธุ์เข้าไปร่วมคัดสรร แต่การจะส่งผู้แทนที่เป็นสมาชิกเพศหญิงหรือผู้แทนจากกลุ่มชาติพันธุ์มักจะผ่านการคัดสรร

<sup>3</sup> ระบบเลือกตั้งแบบ FPTP เป็นระบบเลือกตั้งที่เข้าใจง่าย แต่มักถูกวิจารณ์ในเรื่องของการลงคะแนนเสียงที่ทำให้ผู้แทนเสียงข้างน้อยสามารถเอาชนะการเลือกตั้งได้ ปัญหาเรื่องเสียงของประชาชนที่เลือกผู้แพ้ทุกเลย ปัญหาความเป็นตัวแทน และปัญหาเรื่องการส่งเสริมการตัดสินใจทางลบ (negative vote) ที่ประชาชนจะเลือกผู้แทนที่ตนเองเกลียดน้อยที่สุด มากกว่าคนที่ตนเองชอบ เพียงเพราะคนที่ตนเกลียดนั้นมีโอกาสชนะเลือกตั้ง

เพื่อลงแข่งขันรับเลือกตั้งจริงเพราะในเขตเลือกตั้งที่ “มั่นใจว่าจะชนะ” (safe) และเป็น “เป้าหมายหลัก” (target) อยู่แล้ว (Ashiagbor 2008, 34)

เมื่อหันมาพิจารณาพรรคการเมืองคู่แข่งอย่างพรรคแรงงาน (The Labour Party) ได้มีกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในขั้นตอนของคุณสมบัติจะต้องเป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 12 เดือน และเป็นสมาชิกของสหภาพหรือสนับสนุนสหภาพที่อยู่ในกลุ่มของพรรคแรงงาน โดยการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมาจากการสมัครของสมาชิกดังกล่าว

ขั้นตอนในการสรรหาผู้แทนลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคแรงงานเริ่มต้นจากการที่กรรมการบริหารพรรคกำหนดแนวทางในการเปิดรับสมัครและแบบฟอร์มสมัครสำหรับสมาชิกพรรคที่ต้องกรอกคุณสมบัติเฉพาะด้านต่างๆ เช่น ประสบการณ์ในพรรคแรงงาน ประสบการณ์ทำงาน ความรู้ที่มี ทักษะในการสื่อสาร ทักษะการณรงค์หาเสียง ทักษะในการแก้ไขปัญหาในฐานะตัวแทน ทักษะในการทำงานเป็นทีม และทักษะอื่นๆ

เมื่อยื่นใบสมัครแล้วจะมีการสัมภาษณ์และคัดเลือกคณะกรรมการจากสาขาพรรคในท้องถิ่น (local branches) ในชื่อรวมกันว่าเขตเลือกตั้งพรรคแรงงาน (Constituency Labour Party) จนได้รายชื่อผู้ลงสมัครเบื้องต้น (list of pre-approved candidates) เพื่อนำรายชื่อมาพิจารณาความเหมาะสม ทั้งคุณสมบัติทั่วไปและคุณลักษณะเฉพาะ เช่น เพศและชาติพันธุ์ เป็นต้น จนคณะกรรมการเขตเลือกตั้งทั่วไป (Constituency General Committees) ได้ตัดสินใจเลือกรายชื่อจนได้เป็น “ชุดรายชื่อ” (shortlists) เพื่อให้สมาชิกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสหภาพเกิน 6 เดือน ร่วมลงคะแนนตัดสินว่าจะส่งใครลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งจากชุดรายชื่อดังกล่าว จนได้รายชื่อเพื่อส่งไปให้คณะกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางรับรองขั้นสุดท้ายเพื่อส่งเข้าแข่งขันเลือกตั้งทั่วไป (Ashiagbor 2008, 50-53)

### ตารางที่ 2.3 เปรียบเทียบกระบวนการสรรหาผู้สมัครของพรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม

ประเด็นเปรียบเทียบ	พรรคแรงงาน	พรรคอนุรักษนิยม
อำนาจในการตัดสินใจในการสรรหาผู้สมัคร	กลไกพรรคในส่วนกลางวางกติกาการสรรหา	
คุณสมบัติพื้นฐาน	สมาชิกพรรคเป็นเวลา 12 เดือน และมีส่วนร่วมในสหภาพฯ	เน้นที่ทักษะเฉพาะของบุคคล
การใช้ “รายชื่อที่ได้รับการอนุมัติ”	เขตเลือกตั้งสามารถเลือกรายชื่อเพื่อให้พรรคกำหนดเป็นชุดรายชื่อในการสรรหา	การสรรหา/เลือกผู้สมัครมาจาก “รายชื่อที่ได้รับการอนุมัติ” ในระดับชาติเท่านั้น
การเลือกตัวแทนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง	ได้เสียงข้างมากจากการลงคะแนนของสาขาและกรรมการบริหารพรรคได้สนับสนุน (endorsement) แล้ว	การประชุมสมาชิกพรรคจะคัดเลือกจากรายชื่อที่ได้รับการอนุมัติแล้วจากส่วนกลาง

ประเด็นเปรียบเทียบ	พรรคแรงงาน	พรรคอนุรักษนิยม
คุณสมบัติของสมาชิกที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตัวแทนที่จะลงแข่งขัน	เป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 6 เดือน และมีถิ่นที่อยู่ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ	เป็นสมาชิกพรรคอย่างน้อย 3 เดือน
หน่วยงานในการดูแลกระบวนการคัดสรรในระดับท้องถิ่น	- คณะกรรมการบริหารในส่วนกลางเลือกจากชุดรายชื่อที่เลือกมาจากสาขาพรรค - แต่คณะกรรมการในส่วนกลางสามารถมีขั้นตอนพิเศษในกรณีเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์สูงสุดของพรรค	- คณะกรรมการบริหารในส่วนกลางมีอำนาจในการควบคุมกระบวนการคัดสรรในระดับเขตเลือกตั้ง
มาตรวัดในเรื่องเพศและชาติพันธุ์ต่างๆ	มีกติกาเขียนไว้ว่าให้ความสำคัญกับเพศหญิงและกลุ่มชาติพันธุ์ที่เรียกรวมๆ ว่า BAME (women, a man and a Black, Asian, or Minority Ethnic)	มีกติกาในปี ค.ศ. 2005 กำหนดให้ร้อยละ 50 ของรายชื่อควรเป็นเพศหญิง แต่ไม่มีการรับประกันผลลัพธ์สุดท้ายของการคัดสรรว่าจะได้ผู้หญิงลงแข่งขันกี่คน (ไม่มีโควตา)

(ที่มา: สรุปรจาก Ashiagbor 2008, 54-55)

จากการเปรียบเทียบข้างต้นในตารางที่ 2.3 จึงพบว่าพรรคแรงงานมีกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่นับรวม (inclusion) มากกว่าพรรคอนุรักษนิยม เนื่องจากเปิดช่องให้มีการสมัครด้วยตัวสมาชิกพรรคเองและบทบาทของสาขาพรรคในการคัดเลือก แต่สุดท้ายแล้วชุดรายชื่อจะต้องผ่านการตัดสินใจจากคณะกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางเช่นเดียวกับพรรคอนุรักษนิยม จึงถือว่าส่วนกลางของพรรคการเมืองยังคงรักษาอำนาจได้อยู่

### 2.5.3 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศแอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศที่มีระบบเลือกตั้งตัวแทนแบบสัดส่วน (proportional representation, PR) โดยมีบัญชีที่รายชื่อพรรคการเมืองแบบปิด (closed list)<sup>4</sup> ให้ประชาชนเลือก ซึ่งในสถาบันการเมืองอย่างรัฐสภาที่ใช้ระบบสภาคู่ (bicameralism) ได้มีที่นั่งผู้แทนรวมกันกว่า 400 ที่นั่ง และยังมีสภาแห่งชาติของแต่ละ

<sup>4</sup> ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน สามารถแบ่งออกได้เป็นแบบปิด (Closed list) หมายถึง บัญชีรายชื่อในสัดส่วนของพรรคการเมืองถูกกำหนดไว้แล้วจากการสรรหาของพรรคการเมือง ผู้ลงคะแนนเสียงจะเน้นเลือก “พรรคการเมือง” โดยไม่สามารถเลือกหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเลือกตัวแทนในบัญชีนั้นๆ หากพรรคการเมืองไหนได้คะแนนเสียงมาก รายชื่อในบัญชีก็จะได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนตามลำดับที่วางไว้ตั้งแต่แรก ตัวอย่างประเทศที่ใช้แบบปิด เช่น อาร์เจนตินา อิตาลี และรัสเซีย เป็นต้น จึงแตกต่างจากระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนแบบเปิด (Open list) ที่ผู้ลงคะแนนเสียงสามารถเข้าไปมีส่วนในการกำหนดว่าจะเอาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนไหนในลำดับของพรรคการเมือง ซึ่งการเลือกตั้งแบบเปิดทำให้ผู้ลงคะแนนเสียงจะเน้นที่ “ตัวบุคคล” ที่จะได้รับเลือกตั้ง และการเลือกตัวบุคคลด้วยระบบสัดส่วนแบบเปิดนี้นั้นจะเลือกกว่าการลงคะแนนตามความชอบ (preference vote) ตัวอย่างประเทศที่ใช้แบบเปิด เช่น โคลอมเบีย ญี่ปุ่น และสวีเดน เป็นต้น

ละภูมิภาค (National Council of Province, NCOP) อีกกว่า 90 ที่นั่ง เพื่อสะท้อนความหลากหลายของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ทำให้การเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้แทนของแอฟริกาได้มีการแข่งขันกันพอสมควร

โดยพรรคการเมืองที่สำคัญอย่างพรรคสมัชชาแห่งชาติแอฟริกา (The African National Congress, ANC) ที่ผ่านประสบการณ์การต่อสู้และความขัดแย้งภายในประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 1912 จนมาจดทะเบียนอย่างถูกกฎหมายในปี ค.ศ. 1990 ที่มียอดสมาชิกพรรคในปี ค.ศ. 2015 จำนวน 769,000 คน และมีผู้แทนชนะการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

### แผนภาพที่ 2.6 พรรคสมัชชาแห่งชาติแอฟริกา



(ที่มา: African National Congress 2021))

การจะได้เป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรค ANC จะต้องมีความสมบัติ 4 ข้อ (Ashiagbor 2008, 31) ดังต่อไปนี้

- 1.) ต้องเป็นสมาชิกของพรรค ANC ที่มีประวัติการทำงานเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมในขบวนการขับเคลื่อนประชาธิปไตย
- 2.) มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญในการทำงานด้านการให้ความช่วยเหลือต่างๆ
- 3.) ไม่มีประวัติการกระทำผิดทางอาญา ยกเว้นกรณีความผิดเกี่ยวกับการเมืองก่อนเมษายน 1994
- 4.) ไม่มีประวัติเกี่ยวกับการทำผิดวินัย การทุจริต และการกระทำที่ขัดกับแนวปฏิบัติ (code of conduct) ของพรรค

เมื่อผ่านคุณสมบัติดังกล่าวแล้ว พรรค ANC จะมีกระบวนการในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกประมาณ 8 ขั้นตอน (Ashiagbor 2008, 32) ดังต่อไปนี้

- 1.) กรรมการบริหารพรรคจะกำหนดแนวทางในกระบวนการคัดเลือกและตั้งคณะกรรมการกลางของพรรคสำหรับการคัดเลือกรายชื่อในบัญชีเลือกตั้ง

- 2.) สาขาของพรรค (branches) จะดำเนินการประชุมเพื่อเสนอชื่อตัวแทน (delegates) สำหรับเข้าไปประชุมรายชื่อระดับจังหวัด/ภูมิภาค (provincial list conference) โดยการเสนอชื่อขั้นต้นจะเป็นบทบาทของสามารถพรรคเพื่อให้มีความสำคัญกับเครือข่ายของพรรคระดับจังหวัด/ภูมิภาค
- 3.) คณะกรรมการรายชื่อระดับจังหวัด/ภูมิภาค (provincial list committees) จะได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริหารระดับจังหวัด/ภูมิภาค (provincial executive committees) เพื่อตรวจสอบรายชื่อที่รับเสนอเข้ามาในขั้นต้น เพื่อนำไปส่งต่อเข้าสู่โครงการการสรรหาของพรรค
- 4.) คณะกรรมการรายชื่อระดับจังหวัด/ภูมิภาค จะตัดสินใจเลือกบัญชีรายชื่อที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว (consolidated lists) ในพื้นที่แต่ละภูมิภาคของตนเอง เพื่อส่งรายชื่อตัวแทนเข้าไปสู่การประชุมรายชื่อระดับชาติ (national list conference)
- 5.) คณะกรรมการบัญชีรายชื่อระดับชาติ (national list committees) จะตรวจสอบรายชื่อจากทุกภูมิภาคที่ถูกส่งเข้ามา โดยร้อยละ 25 ของบัญชีรายชื่อแต่ละภูมิภาคจะได้รับคัดเลือกโดยอัตโนมัติ เนื่องจากเป็นรายชื่อสำคัญที่ไว้ลำดับต้น ส่วนที่เหลือจะมีการคัดเลือกรายบุคคลอีกที ซึ่งการคัดเลือกรายบุคคลนี้จะมีตัวแปรเรื่องเพศสภาพและความเท่าเทียมกัน (gender and equity) เข้ามำกำหนดจำนวนตัวแทนที่จะได้รับคัดเลือก
- 6.) การประชุมบัญชีรายชื่อระดับชาติ (national list conference) จะร่วมลงคะแนนเลือกร่างรายชื่อทั้งหมด โดยผู้เข้ามามีส่วนร่วมจะมีทั้งกรรมการบริหารพรรค สมาชิกพรรคที่อยู่ในบัญชีรายชื่อตัวแทนจากภูมิภาคต่างๆ ของพรรค สมาคมผู้หญิงและเยาวชนของพรรค และเครือข่ายพันธมิตร จะร่วมเข้ามาลงคะแนนเลือกรายชื่อในบัญชีที่จะส่งเข้าแข่งขันด้วยเสียงข้างมาก และในแต่ละบัญชีจะมีโควตาให้กับเพศหญิงจำนวนร้อยละ 50 (มีชื่อในบัญชีให้เลือก แต่ผลลัพธ์จากการเลือกจนไปถึงบัญชีสุดท้ายอาจมีเพศหญิงน้อยกว่านั้นก็ได้)
- 7.) พรรค ANC จะเปิดช่องให้เครือข่ายภูมิภาคของพรรคยื่นอุทธรณ์รายชื่อที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว โดยจะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (appeal committee) เพื่อตรวจสอบรายชื่ออีกที
- 8.) คณะกรรมการบัญชีรายชื่อระดับชาติ (national list committees) ของพรรคจะดำเนินการสรุปจนเป็นบัญชีรายชื่อแบบสมบูรณ์เพื่อนำไปลงสมัครแข่งขันรับเลือกตั้งของประเทศ ทั้งในการเลือกตั้งรัฐสภา และสภาของแต่ละภูมิภาค

จากกระบวนการข้างต้น ทำให้เห็นว่าพรรค ANC ของประเทศแอฟริกาใต้มีกระบวนการและวิธีการในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบสัดส่วนที่มีหลายขั้นตอนภายในพรรคการเมืองเอง ทั้งจากระดับภูมิภาคถึงระดับชาติ คุณสมบัติ คุณลักษณะเฉพาะ และจากเครือข่ายความสัมพันธ์กับกลไกต่างๆ ของพรรค สะท้อนให้เห็นภาพของโครงสร้างพรรคที่มีความชัดเจนและเปิดช่องให้มีการอุทธรณ์รายชื่อที่ผ่านการคัดเลือกในทุกขั้นตอน กลไกดังกล่าวจึงเป็นภาพของประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองที่พยายามจะกระจายอำนาจ (decentralization) ในการคัดสรรผู้แทนลงแข่งขันเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศและระดับภูมิภาค

#### 2.5.4 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศไอร์แลนด์

ประเทศไอร์แลนด์เป็นประเทศที่มีระบบการเมืองแบบรัฐสภา (parliamentary system) แม้ว่าจะมีตำแหน่งประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประมุขแห่งรัฐ (head of state) ทำหน้าที่ในเชิงพิธีการ แต่อำนาจในทางการเมืองและการตัดสินใจมาจากรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และหัวหน้ารัฐบาล (head of government ฝ่ายบริหาร) โดยรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ (bicameralism) ประกอบด้วยสภาสูง (Seanad) มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม และสภาล่าง/ผู้แทนราษฎร (Dáil) มาจากการเลือกตั้งทางตรง ทำให้สภาล่างผู้แทนราษฎรมีอำนาจทางการเมืองเนื่องจากผู้แทนในสภาเสียงข้างมากจะสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้

ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 166 ที่นั่งของไอร์แลนด์มีการใช้ระบบเลือกตั้งแบบระบบถ่ายโอนคะแนนเสียง (Single Transferable Vote, STV) โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งจะถูกเรียงลำดับตามตัวอักษรและประชาชนสามารถลงคะแนนเสียงด้วยการจัดลำดับตัวเลข (1, 2, 3, ...) ในผู้สมัครที่ตนตัดสินใจจะลงคะแนนเสียงให้ ผู้สมัครคนไหนได้คะแนนเสียงขั้นต่ำในการเป็นผู้แทนราษฎรก็จะได้รับเลือกตั้ง และคะแนนส่วนเกิน (surplus vote) ก็จะโอนไปให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในลำดับถัดไป

ตารางที่ 2.4 วิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของสามพรรคใหญ่ในประเทศไอร์แลนด์

ประเด็นเปรียบเทียบ	พรรค Fine Gael (United Ireland)	พรรค Fianna Fáil (The Republican)	พรรค Labour
การเข้ามามีส่วนร่วมของผู้นำพรรค	การกำหนดจำนวนสูงสุดและต่ำสุดของผู้แทนในแต่ละเขตเลือกตั้งมาจากผู้นำพรรค	แต่ละเขตเลือกตั้งสามารถเสนอจำนวนผู้แทนได้ โดยผู้นำพรรคสามารถแต่งตั้งผู้จัดการประชุมสรรหาผู้สมัครได้	ผู้นำพรรคกำหนดกติกาในการสรรหาผู้แทนฯ พร้อมให้คำแนะนำในเรื่องจำนวนของผู้แทนฯ และดำเนินการจัดประชุมพรรค
การเข้ามามีส่วนร่วมของสาขาย่อยของพรรค	สาขาพรรคมีส่วนในการจัดประชุมคัดเลือกผู้สมัคร โดยให้สมาชิกร่วมคัดสรรแบบหนึ่งคนหนึ่งเดียว	การประชุมสรรหาในเขตเลือกตั้งเน้นการมีส่วนร่วมและให้มีการประชุมตัวแทน (delegate convention)	การประชุมสรรหาในเขตเลือกตั้งเน้นการมีส่วนร่วมและสามารถยื่นข้อเสนอปฏิเสธการจัดลำดับผู้แทนฯ จากผู้นำพรรคได้

(ที่มา: สรุปรจาก Ashiagbor 2008, 41)

เนื่องด้วยวิธีการที่ไอร์แลนด์มีระบบเลือกตั้งแบบ STV ทำให้การจัดลำดับและการกำหนดจำนวนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะเป็นตัวแปรในการลงคะแนนว่าใครจะได้รับเลือกตั้ง โดยพรรคการเมืองสำคัญอย่างพรรค Fine Gael พรรค Fianna Fáil และพรรค Labour ต่างมีกระบวนการสรรหาผู้สมัครที่มีความแตกต่างกันตามตารางที่ 2.4 จะพบว่าพรรค Fine Gael เปิดช่องให้ผู้นำพรรคเข้ามามีส่วนในการกำหนดจำนวนสูงสุดและต่ำสุดของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตได้ แตกต่างจากพรรค Fianna Fáil และพรรค



Labour ที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมโดยให้ส่วนย่อย/สาขาของพรรคเข้ามาร่วมกำหนดกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง

### 2.5.5 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศเม็กซิโก

ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศในลาตินอเมริกาที่มีระบอบการปกครองแบบสาธารณรัฐ ภายใต้กลไกระบบการเมืองแบบประธานาธิบดี (presidential system) โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี ในขณะที่รัฐสภา (The Federal Congress, *Congreso de Unión*) เป็นสภาคู่ประกอบด้วยวุฒิสภา (The Senate, *Cámara de Senadores*) มีสมาชิกทั้งหมด 128 คน แบ่งเป็น 96 คนมาจากการเลือกตั้งเสียงข้างมากของ 31 มลรัฐ (มลรัฐละ 3 ที่นั่ง) และอีก 3 ที่นั่งจากเขตเลือกตั้งสหพันธรัฐ (the Federal District) และอีก 32 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนในระดับชาติ

ในส่วนสภาผู้แทนราษฎร (the Chamber of Deputies, *Cámara de Diputados*) จำนวน 500 ที่นั่งได้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบผสม (mixed system) โดยจำนวน 300 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบหนึ่งเขตหนึ่งคนด้วยระบบ FPTP และอีก 200 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน บนฐานของการแบ่งมลรัฐออกเป็น 5 กลุ่มบัญชีรายชื่อภูมิภาค

โดยพรรคการเมืองที่สำคัญอย่างพรรคคณะปฏิวัติสถาบัน (Institutional Revolutionary Party, *Partido Revolucionario Institucional*, PRI) เป็นพรรคการเมืองที่มีบทบาทสำคัญตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1929 และครอบครองอำนาจในการเมืองเม็กซิโกเป็นเวลายาวนานตลอดศตวรรษที่ 20 แต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 21 ความนิยมในพรรค PRI กลับลดลงอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นความพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งปี ค.ศ. 2000, 2006 และ 2018

ด้วยระบบเลือกตั้งแบบผสม และอิทธิพลพรรค PRI ตลอดระยะเวลาในการครองอำนาจทางการเมือง ผู้นำพรรคการเมืองเป็นผู้กำหนดบัญชีรายชื่อในส่วนของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบสัดส่วน และกลไกส่วนกลางของพรรคสามารถกำหนดบุคคลลงสมัครรับเลือกตั้งได้ แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งขั้นต้น (primaries) ภายในพรรคก็ตาม โดยพรรคได้ออกแบบกลไกในการสรรหาผู้สมัครไป 2 กลไกประกอบด้วย “สภาการเมืองระดับชาติ” (National Political Council, *Consejo Político Nacional*, CPN) และ “คณะกรรมการระดับชาติเพื่อการจัดการภายใน” (National Commission for Internal Processes, *Comisión Nacional de Procesos Internos*, CNPI) ตามตารางที่ 2.5 ดังนี้

ตารางที่ 2.5 กลไกในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของคณะปฏิวัติสถาบัน

ประเด็น	สภาการเมืองระดับชาติ CPN	คณะกรรมการระดับชาติ เพื่อการจัดการภายใน CNPI
ที่มาของการ เป็นสมาชิก ในกลไกสรรหา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานคณะกรรมการบริหารพรรค</li> <li>- เลขาธิการพรรค</li> <li>- อดีตประธานคณะกรรมการบริหารพรรค</li> <li>- ตัวแทนจากพรรคที่ดูแลด้านการเลือกตั้ง</li> <li>- ตัวแทนจากพรรคในเชิงภูมิศาสตร์และโครงสร้างหน้าที่ในส่วนต่างๆ ของพรรค (ผู้หญิง เยาวชน แรงงาน ชนบท และ คณะแนวนิยม)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เลือกโดย CPN บนข้อเสนอที่มาจากประธานคณะกรรมการบริหารพรรค</li> </ul>
บทบาทและ ความรับผิดชอบ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้อนุมัติสุดท้ายในกติกาสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง</li> <li>- ให้อนุมัติรายชื่อสำหรับการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน ที่ถูกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการบริหารพรรค</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ร่างเอกสารเพื่อรับการเสนอชื่อเป็นผู้แทนลงแข่งขันเลือกตั้ง เพื่อส่งให้ CPN อนุมัติ</li> <li>- บริหารกติกาในกระบวนการสรรหาที่หนึ่ง ด้วยเสียงข้างมากในเชิงเอกสาร</li> </ul>

(สรุปจาก Ashiagbor 2008, 44)

การที่จะบอกว่าใครได้เสียงข้างมาก (majoritarian seats) ในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จะมี 2 ทางเลือกดังนี้

- 1.) การเลือกตั้งขั้นต้น (primaries) โดยกลไกของ CPN สามารถกำหนดการเลือกตั้งขั้นต้นให้เป็นแบบเปิด (ผู้สรรหาเป็นบุคคลทั่วไปที่มาลงทะเบียน) หรือแบบปิด (ผู้สรรหาต้องเป็นสมาชิกพรรคเท่านั้น) เพื่อสรรหาผู้แทนไปแข่งขันเลือกตั้งภายในพรรคของตนเอง
- 2.) การประชุมใหญ่ (conventions) เป็นกลไกพรรคระดับสหพันธรัฐเพื่อพิจารณาบุคคลที่จะได้รับการสรรหาไปลงแข่งขันเลือกตั้ง โดยจะต้องได้เสียงจากผู้แทนสรรหา (delegates) เกินกว่าร้อยละ 50 ซึ่งแต่ละผู้แทนสรรหาจะมาจากแต่ละพื้นที่ตามเขตภูมิศาสตร์

จากกลไกข้างต้นจะพบได้ว่าพรรคคณะปฏิวัติสถาบัน แม้จะพยายามสร้างความเป็นสถาบันและการมีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้กว้างขวางขึ้นก็ตาม แต่การตัดสินใจสุดท้ายที่ยังอยู่ในอำนาจของกรรมการบริหารพรรคทำให้เห็นบทบาทของพรรคในระดับชาติ มากกว่าสาขาพรรคในแต่ละมลรัฐสะท้อนให้เห็นภาพของการรวมศูนย์อำนาจในการจัดการภายในพรรคการเมือง

### 2.5.6 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในไต้หวัน

ในการศึกษากระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในไต้หวันอย่างพรรคก๊กมินตั๋ง (The Kuomintang, KMT) ในฐานะพรรคการเมืองที่มีประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนานตั้งแต่การเคลื่อนไหวเพื่อปฏิวัติประชาธิปไตยในจีน สงครามระหว่างจีนและญี่ปุ่น จนมาถึงการเปลี่ยนแปลงหลังความขัดแย้งภายในประเทศจีนที่พรรคคอมมิวนิสต์สามารถยึดอำนาจไว้ได้ ทำให้พรรคก๊กมินตั๋งต้องมาปกครองไต้หวัน และได้ทำการปฏิรูปการเมืองเพื่อสร้างประชาธิปไตยในหลังทศวรรษ 90 ทำให้เกิดพรรคการเมืองอื่นๆ เข้ามาแข่งขันในการเลือกตั้ง จึงเกิดพรรคคู่แข่งอย่างพรรคประชาธิปไตยก้าวหน้า (Democrat Progressive Party, DPP) ที่สามารถเอาชนะพรรคก๊กมินตั๋งได้ในปัจจุบัน

สภาของไต้หวัน (the Legislative Yuan) มีจำนวนทั้งสิ้น 113 ที่นั่ง วาระ 4 ปี โดยการเลือกตั้งจะมีการลงคะแนนแบบคู่ขนาน (parallel voting) ระหว่างการเลือกตั้งแบบเขตที่ใช้ระบบ FPTP จำนวน 73 ที่นั่ง และการเลือกตั้งแบบสัดส่วนด้วยบัญชีรายชื่อจำนวน 34 ที่นั่ง และอีก 6 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนพื้นเมือง ทั้งนี้ในบัญชีรายชื่อแบบสัดส่วนถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าต้องมีเพศหญิงอัตราส่วนร้อยละ 50 ด้วย (Ashiagbor 2008, 47)

สำหรับกระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคก๊กมินตั๋ง นอกจากจะต้องมีข้อมูลเรื่องการศึกษา ความเชี่ยวชาญ และทักษะต่างๆ พรรคยังมีกระบวนการตรวจสอบประวัติการกระทำผิดอย่างเข้มข้น โดยหากผู้สมัครเคยถูกตัดสินว่ามีความผิดดังต่อไปนี้ จะถูกตัดออกจากการลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งทันที

- มีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นการค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการคอร์รัปชัน
- กระทำความผิดในหน่วยงานของรัฐ ติดสินบน ช้อเสียด และคุกคามประชาชน
- การล่องล่เมิตทางเพศ หรือมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และเด็กเพื่อธุรกิจทางเพศ
- ความผิดรุนแรงทางอาญา เช่น การฆาตกรรม การปล้น ลักพาตัว ฉ้อโกง เป็นต้น

ในการคัดเลือกผู้สมัครจะมีคณะกรรมการชุดคัดเลือกจำนวน 9 คน ประกอบด้วย หัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค 5 คน เลขาธิการพรรค 1 คน และสมาชิกพรรคอีก 2 คน ที่คณะกรรมการคัดเลือกขึ้นมา โดยคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นคนควบคุมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Ashiagbor 2008, 49)

- 1.) บุคคลที่สนใจจะลงสมัครแข่งขันเลือกตั้ง สามารถยื่นใบสมัครผ่านสาขาของพรรคการเมืองตามเขตเลือกตั้งที่ตนอาศัยอยู่ เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น และในกระบวนการสมัครห้ามไม่ให้มีการทำลายชื่อเสียงพรรคหรือสมาชิกพรรคคนอื่น ห้ามไม่ให้มีการทุจริตหรือให้เงินใต้โต๊ะ ในกระบวนการคัดสรร และห้ามไม่ให้ใช้การประท้วงเพื่อมาอิทธิพลกับการเสนอชื่อ
- 2.) จัดให้มีการลงคะแนนโดย “บุคคลทั่วไป” (public opinion poll) ตามชุดรายชื่อ (shortlist) ของผู้สมัคร
- 3.) จัดให้มีการลงคะแนนโดย “สมาชิกพรรคการเมือง” (party members vote) เลือกบุคคลในชุดรายชื่อนั้น

- 4.) คะแนนบุคคลทั่วไปอยู่ที่ร้อยละ 70 และคะแนนสมาชิกพรรคอยู่ที่ร้อยละ 30 และหากผู้สมัครไม่สามารถได้คะแนนรวมเกินร้อยละ 30 หรือส่วนต่างระหว่างผู้สมัครที่แข่งขันกันน้อยกว่าร้อยละ 3 ให้มีการจัดทำการลงคะแนนโดยบุคคลทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง
- 5.) สาขาพรรคส่งรายชื่อเสนอให้กับคณะกรรมการกลางของพรรคเพื่อตรวจสอบ โดยคณะกรรมการนี้มีชื่อว่าคณะกรรมการตรวจสอบและยืนยันการเสนอชื่อผู้สมัครในส่วนกลาง (the Central Nomination Examination and Verification Committee, CNEVC)
- 6.) คณะกรรมการ CNEVC ส่งรายชื่อต่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อตรวจสอบขั้นสุดท้าย ก่อนส่งลงเข้าแข่งขันเลือกตั้ง

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคก็กมตินี้มีขั้นตอนที่มาจากกลไกของพรรคในหลายระดับ และได้จัดให้มีการรับฟังความเห็นจากทั้งบุคคลทั่วไปและสมาชิกพรรค พร้อมทั้งเงื่อนไขโควตาบัญชีรายชื่อให้กับเพศหญิง ทำให้เห็นกลไกการทำงานของพรรคที่พยายามสร้างการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น แม้ว่าผู้ตรวจสอบสุดท้ายจะอยู่กับคณะกรรมการกลางจากพรรคการเมืองก็ตาม

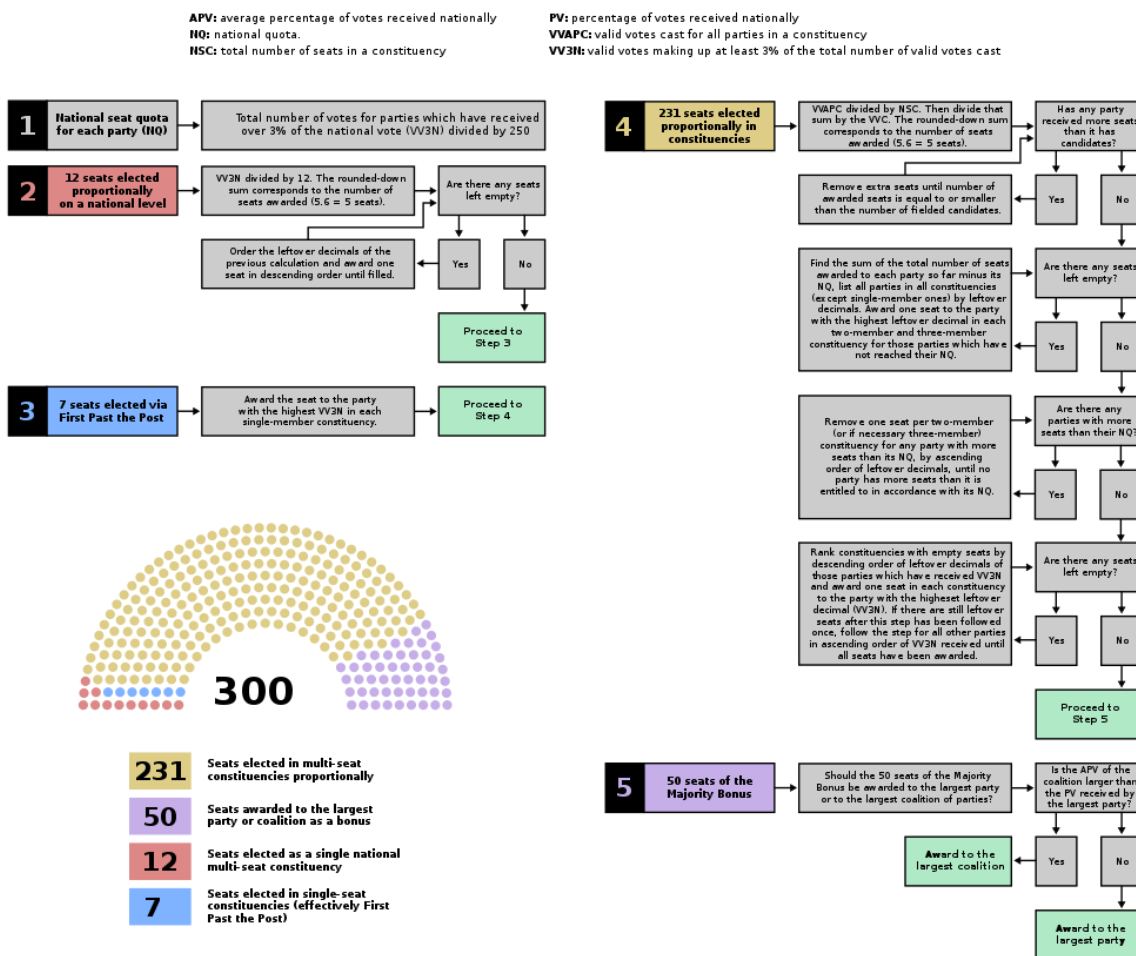
#### 2.5.7 กรณีศึกษาพรรคการเมืองในประเทศกรีซ

สำหรับประเทศกรีซมีพรรคการเมืองสำคัญอย่างพรรคขบวนการสังคมนิยมกรีก (The Panhellenic Socialist Movement, PASOK) เป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่มีบทบาทสำคัญตั้งแต่ ค.ศ. 1974 หลังจากรวมอำนาจของเผด็จการทหารฝ่ายขวาที่ปกครองในช่วง ค.ศ. 1967-1974 ทำให้พรรค PASOK มีบทบาทกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในกรีซหลายครั้ง แม้ว่าจะมีช่วงที่ได้รับชัยชนะและแพ้เลือกตั้งสลับกันไป

การเลือกตั้งสมาชิกสภาของประเทศกรีซ (The Greek Parliament, *Vouli ton Ellinon*) มีจำนวนทั้งสิ้น 300 ที่นั่ง วาระ 4 ปี ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (PR) ภายใต้เขตเลือกตั้งจำนวน 59 เขต (7 เขตมี 1 ที่นั่ง และอีก 52 เขตมีหลายที่นั่ง แบ่งตามจำนวนประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้ง) และพรรคการเมืองที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดจะได้ “ที่นั่งพิเศษ” อีก 50 ที่นั่ง สำหรับผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งในพรรคดังกล่าว โดยขอยกตัวอย่างจากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2019 ได้ตามแผนภาพที่ 2.7 ดังนี้

แผนภาพที่ 2.7 สรุปการจัดสรรที่นั่งในสภาของประเทศไทยในการเลือกตั้งปี 2019

**Visual Representation of the seat allocation process of the Electoral Law of Greece up to and including the 2019 election**



(ที่มา: Wikimedia Commons 2019)

สำหรับกระบวนการและวิธีการในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค PASOK สำหรับผู้สมัครที่จะลงแข่งขันในเขตเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นเขตที่สามารถมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว หรือหลายคน จะมี 4 ขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Ashagbor 2008, 65-66)

บุคคลที่สนใจสมัครเข้าคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค สามารถส่งประวัติส่วนบุคคลและเอกสารชี้แจงภาษีให้กับสาขาพรรค

- 1.) สาขาของพรรคจะตรวจสอบเอกสารทั้งหมด และสามารถเรียกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าวได้

- 2.) สาขาของพรรคสามารถเลือกผู้สมัครทั้งหมดเข้ามาร่วมอภิปรายระหว่างกัน โดยบางสาขาพรรคอาจจัดให้มีการลงคะแนนเสียงจากประชาชนทั่วไปก็ได้
- 3.) พรรคการเมืองในส่วนกลางจะทำการเลือกคณะกรรมการเลือกตั้งแห่งชาติของพรรค (the party's national electoral committee) เข้ามาตรวจสอบการรายงานบุคคลของสาขาของพรรคและดำเนินการตัดสินใจสุดท้ายเพื่อกำหนดรายชื่อว่าใครจะได้เป็นผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้ง

แม้ว่าขั้นตอนข้างต้นจะดูเหมือนว่าพรรคส่วนกลางจะมีอำนาจเหนือกว่าสาขาพรรคในการตัดสินใจสุดท้าย แต่ความน่าสนใจของพรรค PASOK คือความพยายามทดลองรูปแบบการคัดเลือกผู้สมัครภายในพรรคในลักษณะของ “การลงคะแนนแบบปรึกษาหารือ” (deliberative polling) ที่ทดลองใช้ในการเลือกตั้งผู้ว่าการเมือง Maroussi ปี ค.ศ. 2006

การลงคะแนนแบบปรึกษาหารือเป็นรูปแบบทดลองการใช้วิธีการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) ผ่านนวัตกรรมของศูนย์ศึกษาประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมหาวิทยาลัย Stanford ที่คิดค้นวิธีการลงคะแนนลักษณะดังกล่าวขึ้นมา โดยการลงคะแนนแบบปรึกษาหารือจะเป็นวิธีการสุ่มคำถามก่อนและหลังการปรึกษาหารือจากประชาชนที่สุ่มขึ้นมาจำนวน 160 คน ซึ่งในก่อนการเลือกตั้งมีผู้เสนอชื่อจำนวน 15 คน และคัดออกโดยพรรคการเมืองเหลือ 6 คน มาร่วมทำการปรึกษาหารือและถกเถียงปัญหาที่เกิดขึ้นในเมือง Maroussi ในด้านต่างๆ และลงคะแนนภายใต้การปรึกษาหารือนั้น ผลจากการใช้เวลากว่า 10 ชั่วโมงจนเหลือผู้สมัครที่ได้รับคะแนนปรึกษาหารือสูงสุดคือ Panagiotis Alexandris เป็นตัวแทนของพรรคในการส่งเข้าแข่งขันเลือกตั้ง (Ashiagbor 2008, 65)

อย่างไรก็ดี ผลการเลือกตั้งผู้ว่าการเมือง Maroussi พรรค PASOK และผู้ลงแข่งขันคือ Panagiotis Alexandris จะแพ้การเลือกตั้ง แต่กระบวนการสรรหาผู้สมัครด้วยวิธีการลงคะแนนแบบปรึกษาหารือถือว่าเป็นนวัตกรรมและประสบการณ์ใหม่สำหรับพรรคการเมืองในการลงคะแนนเพื่อเลือกผู้สมัคร ผ่านประเด็นคำถามและปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นๆ ทั้งก่อนและหลังการปรึกษาหารือ ทำให้การลงคะแนนเลือกตัวแทนพรรคสะท้อนให้เห็นภาพของประชาธิปไตยในองค์กรที่เข้มข้นเพื่อให้ได้ตัวแทนพรรคที่เหมาะสมที่สุด

### 2.5.8 กรณีศึกษาพรรคการเมืองประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

ประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์อยู่ท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของมหาอำนาจตั้งแต่ยุคของจักรวรรดิออตโตมัน จนมาถึงยุคสงครามโลกที่ยังเป็นส่วนหนึ่งของราชอาณาจักรยูโกสลาเวีย และสามารถประกาศเอกราชในปี ค.ศ. 1992 ภายใต้ข้อตกลงเดย์ตัน (Dayton Agreement) ก่อตัวเป็นประเทศจนมาถึงปัจจุบัน

ประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาได้มีพรรคการเมืองสำคัญอย่างพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (the Social Democratic Party of Bosnia and Herzegovina, *Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine*, SDP BiH) เป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้ายที่มีฐานเสียงจากกลุ่มแรงงานและกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ มีสมาชิกพรรคประมาณ 43,000 คน

โดยประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาได้มีรัฐสภาแบบสภาคู่ และมีระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (PR) ในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนทั้งสิ้น 42 ที่นั่ง โดย 28 ที่นั่ง มาจากการเลือกในส่วนของสหพันธ์รัฐบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (the Federation of Bosnia-Herzegovina) และอีก 14 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งในพื้นที่การปกครองอิสระในชื่อสาธารณรัฐเซิร์ปสกา (the Republika Srpska) และเขตเบิร์ชคอ (the District of Brcko) (Ashiagbor 2008, 67)

ด้วยความแตกต่างของพื้นที่การปกครองและชาติพันธุ์ของประชาชนในประเทศบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ทำให้พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยต้องมีกระบวนการและวิธีการในการสรรหาผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้งที่มีความเฉพาะ เช่น การกำหนดสมาชิกพรรคที่สะท้อนความหลากหลายทางชาติพันธุ์ การคัดเลือกผู้แทนลงแข่งขันในระบบสัดส่วนจะต้องมีการแบ่งเพศสภาพที่แตกต่างกัน (ชาย หญิง และอื่นๆ ทุกหนึ่งในสาม) การให้สัดส่วนกับผู้สมัครรุ่นใหม่ที่ยุ่่น้อยกว่า 35 ปีเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นต้น โดยกระบวนการคัดเลือกของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยมี 6 ขั้นตอนดังต่อไปนี้

- 1.) คณะกรรมการบริหารพรรค (main party board) ที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกพรรค ออกประกาศกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการสรรหาคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 2.) “หน่วยฐานรากของพรรค” (grassroots party units) ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายทำงานด้านสตรี เยาวชน การค้าและสวัสดิการภายในพรรค ดำเนินการเสนอชื่อบุคคลเข้าเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 3.) คณะกรรมการพรรคในระดับท้องถิ่น (municipal party board) ดำเนินการคัดเลือกจนได้ชุดรายชื่อ (shortlist)
- 4.) คณะกรรมการพรรคระดับมณฑล (cantonal party board) ดำเนินการรวบรวมและตรวจสอบชุดรายชื่อ เพื่อให้ครบตามเงื่อนไขของพรรค
- 5.) คณะกรรมการบริหารพรรค ดำเนินการลงคะแนนคัดเลือกเพื่อให้ได้บัญชีรายชื่อสุดท้ายสำหรับลงแข่งขันเลือกตั้ง
- 6.) ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ผ่านกระบวนการคัดสรรเรียบร้อยแล้ว ต้องดำเนินการลงนามกับพรรคการเมือง เพื่อยอมรับกฎหมายเลือกตั้ง ก่อนที่หัวหน้าพรรคจะดำเนินการส่งรายชื่อเข้าแข่งขันเลือกตั้ง

กระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยทำให้เห็นกลไกการทำงานของพรรคในสี่ระดับสำคัญ ตั้งแต่ระดับหน่วยงานฐานราก ระดับท้องถิ่น ระดับมณฑล และระดับชาติ ที่ทำงานเป็นคณะกรรมการในการกลั่นกรองชุดรายชื่อผู้สมัครให้เหมาะสมมากที่สุด

### 2.5.9 กรณีศึกษาพรรคการเมืองประเทศออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีระบบสองพรรคการเมือง (two-party system) ที่เข้มแข็งอีกประเทศหนึ่ง โดยพรรคการเมืองหลักสองพรรค ได้แก่ พรรคแรงงานออสเตรเลีย (Australian Labour Party: ALP) และพรรคเสรีนิยม (Liberal Party) ในงานศึกษาของ Cross & Gauja (2014) ซึ่งทำการศึกษากระบวนการสรรหาผู้สมัคร

รับเลือกตั้งของทั้งสองพรรค ได้จำแนกรูปแบบการสรรหาออกเป็น 3 รูปแบบโดยใช้อำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครของพรรคเป็นเกณฑ์ ได้แก่

- (1) สมาชิกพรรคมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- (2) อำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการแบ่งปันกันระหว่างสมาชิกพรรคและผู้บริหารพรรคส่วนกลาง
- (3) อำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นของผู้บริหารพรรคการเมืองส่วนกลาง โดยที่ไม่มีตัวแทนของสมาชิกพรรคร่วมตัดสินใจ

Cross & Gauja (2014) ได้ทำการศึกษารูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของสองพรรคการเมืองหลักในออสเตรเลียทั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา โดยแบ่งตามรัฐต่างๆ ในออสเตรเลีย วิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งจะจำแนกตามรูปแบบตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นโดยใส่วงเล็บไว้ด้านหลัง

รัฐ	การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร		การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	
	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม
New South Wales	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วย คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	การประชุมพรรคในระดับรัฐ (State conference) (2)	คณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ประกอบด้วย ตัวแทนจากผู้บริหารพรรคในระดับรัฐ และสาขาพรรคการเมืองในท้องถิ่น (2)
Victoria	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วย คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วย คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	คณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (3)	คณะผู้เลือกตั้ง (Electoral College) ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากรัฐ, สาขาพรรค และผู้บริหารพรรค (2)



รัฐ	การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร		การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	
	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม
Queensland	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วย คณะกรรมการสรรหา ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1) หรือ คณะกรรมการสรรหา ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารพรรคในระดับรัฐและสมาชิกพรรคระดับท้องถิ่น (2) หรือโดยสภาของพรรคระดับรัฐ (State Council) (3)	การประชุมพรรคในระดับรัฐ(State conference) (2)	การประชุมสภาพรรคในระดับรัฐ (State council) (3)
South Australia	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วย คณะกรรมการสรรหา ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนกลาง และการลงคะแนนจากในเขตเลือกตั้ง (2)	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยผู้บริหารพรรคในระดับรัฐและสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่น (2)	มีคณะผู้เลือกตั้ง ประกอบด้วยตัวแทนจากสหภาพและตัวแทนจากสาขาพรรค ในการประชุมพรรคระดับรัฐ (state conference) (2)	การประชุมสภาพรรคในระดับรัฐ (State council) (2)
Western Australia	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยผู้บริหารพรรคในระดับรัฐและสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่น (2)	คณะกรรมการสรรหา ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ประกอบด้วยผู้แทนจากสภาของพรรคระดับรัฐและตัวแทนสมาชิกพรรคจากรดับท้องถิ่น (2)	ผู้บริหารพรรคในระดับรัฐ (2)	การประชุมสภาพรรคในระดับรัฐ (State council) (2)
Tasmania	มีคณะผู้เลือกตั้งโดยผู้แทนในการประชุมพรรคระดับรัฐและการลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรคในท้องถิ่น (2)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	มีคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ประกอบด้วยผู้แทนในการประชุมพรรคระดับรัฐ และการลงคะแนนโดยสมาชิกพรรค (2)	มีคณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธาน, รองประธาน และผู้แทนจากสาขาพรรค (2)

รัฐ	การเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร		การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา	
	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม	พรรคแรงงาน	พรรคเสรีนิยม
Australian Capital Territory (ACT)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)
Northern Territory	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)	ลงคะแนนเลือกโดยสมาชิกพรรค (1)

(ที่มา : ปรับปรุงจาก Cross & Gauja 2014: 27)

#### 2.5.10 กรณีศึกษาพรรคการเมืองประเทศกานา

กานาเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีพัฒนาการทางประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่งในทวีปแอฟริกา ภายหลังมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตั้งแต่ปี 1992 กานามีการจัดการเลือกตั้งอย่างสม่ำเสมอโดยตลอด ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในเรื่องของการเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ การนำระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดา (simple majority system) ในเขตเลือกตั้งแบบ 1 คน (single constituency) มาใช้ การเลือกตั้งขั้นต้น (primary election) เพื่อสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ได้กลายเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการหยั่งรากลึกของระบอบประชาธิปไตยของประเทศที่พรรคการเมืองเริ่มให้ความสำคัญมากขึ้น กานามีสองพรรคการเมืองใหญ่สำคัญ ได้แก่ พรรคประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Congress: NDC) และพรรคชาตินิยมใหม่ (New Patriotic Party : NPP) (Daddieh and Bob-Milliar 2012: 204-206)

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคประชาธิปไตยแห่งชาติ (National Democratic Congress: NDC) นั้น คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ (The National Executive Committee - NEC) จะแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้ง (Constituency Executive Committee) ถึงช่วงเวลาในการเปิดให้มีการเสนอชื่อในการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง เมื่อได้มีการแจ้งคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้งครบทุกเขตแล้ว จะแจ้งไปยังหน่วยเลือกตั้งทุกหน่วยเลือกตั้งทุกหน่วยเชิญชวนเสนอชื่อตัวแทนสมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใน 7 วัน วันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้นจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้ง ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค ในการเลือกตั้งขั้นต้น ผู้สมัครคนใดที่ชนะด้วยคะแนนเสียงข้างมากอย่างง่าย จะได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนของพรรคในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของพรรค NDC จะถูกกำกับโดยคณะกรรมการบริหารภาค (the Regional Executive Committee) เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการบริหารภาคและคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้งจะส่งรายละเอียดผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือกไปยัง

คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติต่อไป ในข้อบังคับพรรค NDC นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการสมัครคัดเลือกในการเลือกตั้งขั้นต้นว่า

- ขาดคุณสมบัติการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาตามกฎหมายการเลือกตั้ง
- ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นเวลา 2 ปีก่อนหน้าการได้รับการเสนอชื่อ
- ถูกตัดสิทธิจากการเป็นสมาชิกพรรค

ทั้งนี้ ในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรค NDC ในเขตเลือกตั้งนั้น ต้องได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติก่อน และคณะกรรมการบริหารพรรคสามารถกำหนดแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาได้ (Daddieh and Bob-Milliar 2012: 209-210)

ส่วนกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคชาตินิยมใหม่ (New Patriotic Party : NPP) จะมีการประกาศล่วงหน้าเป็นเวลา 18 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป และกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา จะจัดขึ้นในเวลาอย่างน้อย 12 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติกำหนดวันเลือกตั้ง สมาชิกพรรคทุกคนสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาของพรรคได้ ทั้งนี้ พรรค NPP ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ผู้ที่สามารถลงสมัครเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคได้ ถ้า

- เป็นสมาชิกพรรคเป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี
- เป็นสมาชิกพรรคที่จดทะเบียนและเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่ต้องการลงสมัคร
- มีบุคลิกลักษณะที่ดี
- ชำระค่าธรรมเนียมการลงสมัครภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติกำหนด
- มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายการเลือกตั้งในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา
- ลงนามยอมรับการเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาของพรรค

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค NPP มีการกำหนดขั้นตอนคล้ายกับพรรค NDC คือ มีการเริ่มต้นจากคณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้ง, คณะกรรมการบริหารภาค และสุดท้ายคือ คณะกรรมการบริหารพรรคระดับชาติ ความแตกต่างสำคัญในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรค NDC กับ NPP คือ ช่วงเวลาในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง พรรค NDC ให้อำนาจทั้งหมดในการตัดสินใจในเรื่องช่วงเวลาการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นแก่คณะกรรมการบริหารเขตเลือกตั้งเลย และไม่มีการกำหนดวันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้นล่วงหน้า แต่พรรค NPP นั้นมีการกำหนดในข้อบังคับพรรคว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคจะมีการประกาศล่วงหน้า 18 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป และกำหนดจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้นจะเกิดขึ้นในห้วงเวลาอย่างน้อย 12 เดือนก่อนหน้าการเลือกตั้งทั่วไป (Daddieh and Bob-Milliar 2012: 210-211)

จากการทบทวนวรรณกรรมกรณีศึกษาจากต่างประเทศดังกล่าวจึงพบว่ากระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในแต่ละประเทศมีความเข้มข้นและการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน ทำให้ระดับการนับรวม (inclusion) และไม่นับรวม (exclusion) มีความแตกต่างกันตามความเป็นประชาธิปไตย ในองค์การพรรคการเมือง ซึ่งมีความแตกต่างดังกล่าวมาจากตัวแปรทั้งภายในพรรคการเมืองและบทบาทของผู้นำพรรค และตัวแปรภายนอกไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครอง ระบบการเมือง ระบบเลือกตั้ง และกติกาในเชิงสถาบันต่างๆ ที่ทำให้กระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมีความแตกต่างกัน บทเรียนจากกรณีศึกษาดังกล่าวจึงช่วยให้สามารถทำความเข้าใจข้อจำกัดของการใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของประเทศไทย และแนวทางในการปฏิรูปในอนาคต

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

#### 3.1 วิธีดำเนินการวิจัย

โครงการวิจัยนี้มีพื้นฐานในการศึกษาอยู่ในลักษณะของอธิบายปรากฏการณ์ของกระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย เพื่ออธิบายว่าเหตุใดหลักการในกฎหมายจึงเกิดปัญหาในนำไปใช้จริงในช่วงปี พ.ศ. 2561-62 และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในอนาคตจะต้องมีการปฏิรูปในส่วนใดบ้างเพื่อให้วิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถช่วยในการสร้างประชาธิปไตยในประเทศไทย โดยงานนี้จะเป็นงานวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) และวิจัยประยุกต์ (applied research) โดยจะมีระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เป็นสำคัญ โดยการออกแบบเครื่องมือในการวิจัย (research methods) สำหรับการเก็บข้อมูล 2 วิธีสำคัญ

- 1) การสำรวจเอกสาร (documentary research) ทั้งเอกสารขั้นต้นและเอกสารชั้นรอง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ รวมไปถึงเอกสารทางวิชาการ บทความวิจัย และบันทึกการประชุมของส่วนราชการ
- 2) การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ด้วยคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง (semi-structured questions) โดยอาศัยแนวการสัมภาษณ์ (Interview guide) เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์ โดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เป็นตัวแสดงสำคัญ (Key-Informants) ที่มีส่วนร่วมทั้งกระบวนการและวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย ใน 3 กลุ่มหลัก จำนวนประมาณ 10 ตัวแสดงในการให้ข้อมูล ตามตารางที่ 1

การสัมภาษณ์ใช้วิธีการตั้งคำถามแบบกึ่งโครงสร้าง โดยการสัมภาษณ์จะจัดขึ้น ณ สถานที่ที่ผู้เข้าร่วมโครงการสะดวก เช่น สถานที่ทำงาน มหาวิทยาลัย หรือหน่วยงานของผู้เข้าร่วมโครงการ เป็นต้น และจะทำการนัดหมายตามวันเวลาที่ผู้เข้าร่วมโครงการสะดวก ซึ่งระหว่างการสัมภาษณ์จะใช้เวลาประมาณ 20 นาที ด้วยวิธีการบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ การเข้าร่วมตอบคำถามการศึกษานี้เป็นไปโดยสมัครใจ ผู้เข้าร่วมอาจจะปฏิเสธที่จะเข้าร่วมหรือถอนตัวจากการศึกษานี้ได้ทุกเมื่อ โดยการถอนตัวจะไม่ส่งผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยจะขออนุญาตบันทึกเสียงและแจ้งสิทธิในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บันทึกเสียงให้ผู้เข้าร่วมโครงการวิจัยรับทราบ

ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการสัมภาษณ์ในกรณีเกิดความกังวลใจ หรือไม่สบายใจในการตอบคำถาม หรือเห็นว่าทำให้ข้อมูลอาจกระทบต่อความปลอดภัย ผู้เข้าร่วมอาจจะปฏิเสธที่จะเข้าร่วมหรือถอนตัวจากการศึกษานี้ได้ทุกเมื่อ โดยการถอนตัวจะไม่ส่งผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย

ทั้งนี้ วิธีวิจัยที่เป็นการสัมภาษณ์โดยสมัครใจและไม่ได้มีค่าตอบแทน จึงไม่มีผลแทรกซ้อนใดที่เป็นอันตรายโดยตรง อย่างไรก็ตามด้วยข้อคำถามบางคำถามอาจทำให้กลุ่มตัวอย่างรู้สึกอึดอัด หรือรู้สึกไม่อยากตอบคำถาม ผู้เข้าร่วมอาจจะปฏิเสธที่จะเข้าร่วมหรือถอนตัวจากการศึกษานี้ได้ทุกเมื่อ โดยการถอนตัวจะไม่ส่งผลกระทบต่อผู้เข้าร่วมโครงการวิจัย

**ตารางที่ 3.1** คุณสมบัติของตัวแสดงให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก

คุณสมบัติ	จำนวนขั้นต่ำ
<p>นักการเมืองที่อยู่ในพรรคการเมือง โดยจำแนกพรรคการเมืองออกเป็น 4 ขนาด ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พรรคขนาดใหญ่: พรรคเพื่อไทย พรรคพลังประชารัฐ</li> <li>- พรรคขนาดกลาง: พรรคก้าวไกล พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย และ</li> <li>- พรรคขนาดเล็ก: พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคประชาชาติ พรรคเศรษฐกิจใหม่ พรรคพลังท้องถิ่นไทย พรรคเสรีรวมไทย พรรครวมพลังประชาชาติไทย และ พรรคชาติพัฒนา</li> </ul>	15 คน
ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในส่วนราชการ และ กทต. ที่มีส่วนร่วมในวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย	2-3 คน
ภาคประชาสังคมและภาควิชาการที่มีส่วนร่วมในการนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย	2-3 คน

(ที่มา: : ผู้วิจัย)

การแบ่งกลุ่มตัวอย่างพรรคการเมืองนั้น จัดแบ่งโดยการวางหลักเกณฑ์ ดังนี้

ประเภทกลุ่มตัวอย่างพรรค	ความหมาย	กลุ่มตัวอย่าง
พรรคขนาดใหญ่	พรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 100 คนขึ้นไปหรือมากกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด	<ul style="list-style-type: none"> <li>● พรรคเพื่อไทย ที่มีจำนวน ส.ส. 134 คน</li> <li>● พรรคพลังประชารัฐ ที่มีจำนวน ส.ส. 121 คน</li> </ul>
พรรคขนาดกลาง	พรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 100 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 10-20 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด	<ul style="list-style-type: none"> <li>● พรรคภูมิใจไทย ที่มีจำนวน ส.ส. 61 คน</li> <li>● พรรคก้าวไกล ที่มีจำนวน ส.ส. 54 คน</li> <li>● พรรคประชาธิปัตย์ ที่มีจำนวน ส.ส. 52 คน</li> </ul>

ประเภทกลุ่มตัวอย่างพรรค	ความหมาย	กลุ่มตัวอย่าง
พรรคขนาดเล็ก	พรรคที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่เกิน 15 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด	<ul style="list-style-type: none"> <li>● พรรคชาติไทยพัฒนา ที่มีจำนวน ส.ส. 12 คน</li> <li>● พรรคเสรีรวมไทย ที่มีจำนวน ส.ส. 10 คน</li> <li>● พรรคประชาชาติ ที่มีจำนวน ส.ส. 6 คน</li> <li>● พรรคเพื่อชาติ ที่มีจำนวน ส.ส. 5 คน</li> <li>● พรรครวมพลังประชาชาติไทย ที่มีจำนวน ส.ส. 5 คน</li> <li>● พรรคพลังท้องถิ่นไทย ที่มีจำนวน ส.ส. 5 คน</li> <li>● พรรคชาติพัฒนา ที่มีจำนวน ส.ส. 4 คน</li> <li>● พรรคอื่นๆ ที่มีจำนวน ส.ส. น้อยกว่า 4 คน</li> </ul>

ในกระบวนการเก็บข้อมูลจะมีเกณฑ์การคัดเลือก (Inclusion criteria) ของผู้ร่วมให้ข้อมูลการวิจัย คือ บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามตารางที่ 3.1 และได้ให้ความยินยอมในการเข้าร่วมให้ข้อมูลต่อโครงการวิจัย และเกณฑ์การคัดออก (Exclusion criteria) ของผู้ร่วมให้ข้อมูลการวิจัย คือ ผู้ที่ไม่สามารถร่วมโครงการวิจัยได้ตลอดช่วงระยะเวลาการสัมภาษณ์หรือการจัดกลุ่มระดมความคิดเห็น

เกณฑ์การให้เลิกจากการศึกษา (discontinuation criteria) ประกอบด้วย

- เกณฑ์การให้ผู้เข้าร่วมการวิจัยออกจากการศึกษา (discontinuation criteria for participant): โครงการวิจัยไม่ปฏิบัติตามเอกสารชี้แจงข้อมูลผู้เข้าร่วมวิจัย (participant information sheet) หรือกรณีผู้เข้าร่วมการวิจัยรู้สึกถึงความเสี่ยงในระหว่างการเก็บข้อมูล สามารถแสดงเจตจำนงขอออกจากการศึกษาได้
- เกณฑ์การพิจารณาเลิกหรือยุติการศึกษาทั้งโครงการ (termination criteria for the study): โครงการวิจัยดำเนินการผิดจริยธรรมการวิจัย

การเก็บข้อมูลทั้งหมดในงานวิจัยฉบับนี้ได้รับหนังสือรับรองการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยภายใต้คณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของสถาบันพระปกเกล้า หนังสือเลขที่ KPIREC 04-09/007-63 ในรหัสโครงการ KPIREC 01-04-63

### 3.2 ขอบเขตการวิจัย

- 1) ขอบเขตด้านเวลา: งานวิจัยนี้จะศึกษาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้จนถึงการเลือกตั้งในวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562
- 2) ขอบเขตในการเก็บข้อมูล: งานวิจัยดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสำรวจเอกสารและการสัมภาษณ์ เฉพาะในส่วนของแต่ละกระบวนการและระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น
- 3) ขอบเขตในเชิงเนื้อหา: งานวิจัยจะวิเคราะห์กระบวนการและระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ด้วยการศึกษาตัวบทกฎหมายเป็นหลัก โดยนำข้อมูลจากกรอบความคิดรวบยอดและการลงพื้นที่สัมภาษณ์มาทำการตรวจสอบเนื้อหาด้วยกระบวนการสามเส้า (triangulation)

### 3.3 การตรวจสอบข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

ตรวจสอบความเที่ยง (validity) ของคำถามในการสัมภาษณ์ด้วยการปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบความเชื่อมั่น (reliability) ในการเก็บข้อมูลจากกรณีศึกษา การสัมภาษณ์ และทฤษฎีด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้า (triangulation) เพื่อให้ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมามีความเที่ยงและตรงต่อคำอธิบายและการตอบโจทยงานวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้ข้อมูลที่ได้จะเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ซึ่งจะทำให้ข้อมูลมีความตรงและเที่ยงยิ่งขึ้น โดยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ดังนี้คือ ใช้วิธีการเก็บข้อมูลมาตรวจสอบซึ่งกันและกัน ได้แก่ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ และตรวจสอบข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์รวมกับการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (data triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลของผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบของข้อมูลนั้น จะต้องตรวจสอบแหล่งที่มา 3 แหล่ง ได้แก่ เวลา สถานที่ และบุคคล

1. การตรวจสอบแหล่งเวลา หมายถึง การตรวจสอบข้อมูลในช่วงเวลาที่ต่างกันเพื่อให้ทราบว่าข้อมูลที่ได้รับในช่วงเวลาต่างๆ นั้นเหมือนกันหรือไม่
2. การตรวจสอบสถานที่ หมายถึง ข้อมูลต่างสถานที่กันจะเหมือนกันหรือไม่
3. การตรวจสอบบุคคล หมายถึง บุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่

ประกอบกับการนำข้อมูลมาเทียบเคียงกับทฤษฎีเพื่อวางกรอบคำอธิบายสำหรับการหาความสัมพันธ์ระหว่าง “ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง” และ “การพัฒนาประชาธิปไตย” ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล โดยเริ่มจากการพรรณนาให้เห็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตทาง



สัมพันธ์กับปัจจัยในการปรับตัววิเคราะห์เชิงสาเหตุ และการวิเคราะห์หาเหตุ คือ วิเคราะห์อะไรเป็นเหตุอะไรเป็นผล (cause-effect relationship) ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และนำไปสู่การวางกรอบรูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถปฏิบัติจริงได้

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาที่ 1: ปัญหาและอุปสรรคของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

#### 4.1 ความนำ

ในบทที่จะเป็นส่วนของการตอบคำถามวิจัยข้อแรกเรื่องปัญหาและอุปสรรคของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยจะกล่าวตั้งแต่ที่มาของการวางกติการะบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย ประเด็นวิเคราะห์ทางกฎหมายและการเมืองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กรณีระบบการสรรหาผู้ลงสมัคร เพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคในระบบการสรรหาผู้ลงสมัครสำหรับการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562

ในผลการศึกษาที่หนึ่งนี้จะประกอบไปด้วยสี่ส่วนหลัก โดยส่วนแรกจะกล่าวถึงที่มา ความสำคัญ และหลักการตามกฎหมายของกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ส่วนที่สองจะกล่าวถึงการนำกฎหมายไปปฏิบัติและประเด็นยกเว้นกฎหมายในกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ส่วนที่สามจะฉายภาพให้เห็นถึงมุมมองของตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ที่มีต่อกระบวนการสรรหาผู้สมัครด้วยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น และส่วนที่สี่จะทำการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคหลักที่ทำให้กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้

#### 4.2 กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560: ที่มาและหลักการตามกฎหมาย

##### 4.2.1 ที่มาของการเลือกตั้งขั้นต้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

การทำความเข้าใจปัญหาของพรรคการเมืองและการเลือกตั้งในการเมืองไทยที่เป็นความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 อาจต้องย้อนไปถึงช่วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่มีการชุมนุมประท้วงอย่างกว้างขวางจากกลุ่มต่อต้านร่างกฎหมายนิรโทษกรรม จนไปถึงการตั้งกลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในช่วงความขัดแย้งทางการเมืองปี พ.ศ. 2556-57

ในช่วงเวลาดังกล่าวการเคลื่อนไหวของกปปส. ได้มีการชูประเด็นเรื่อง “การปฏิรูปก่อนเลือกตั้ง” เนื่องจากรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 และได้กำหนดวันเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 แต่กลุ่ม กปปส. เห็นว่าการจัดเลือกตั้งดังกล่าวรีบเร่งเกินไป และจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้เกิดความสุจริตและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในพรรคการเมืองอย่างแท้จริงในการเลือกตั้ง ตั้งแต่สรรหาผู้สมัคร “ภายในพรรคการเมือง” จนถึงการเลือกผู้สมัคร “ระหว่างพรรคการเมือง” ต่างๆ

การประท้วงดังกล่าว สอดรับกับพรรคการเมืองสำคัญอย่างพรรคประชาธิปัตย์ที่ประกาศผลการประชุมของคณะกรรมการบริหารพรรคและสมาชิกพรรคในวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ที่จะไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสำหรับการจัดเลือกตั้งวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 โดยหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในเวลาดังกล่าวอย่างอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ได้กล่าวไว้ว่า

“...พรรคประชาธิปัตย์ได้ทำหน้าที่ของเราในสภาอย่างเต็มความสามารถ สามารถชะลอภัยความเสียหายที่เกิดขึ้นหลายอย่าง แม้พรรคจะได้แสดงบทบาทดังกล่าว แต่วิกฤตที่รัฐบาลได้ก่อขึ้นได้นำไปสู่วิกฤตพรรคการเมือง **ทำให้การเลือกตั้ง 2 ก.พ.2557 ไม่ใช่การให้คำตอบกับประเทศและไม่อาจทำให้เกิดการปฏิรูปประเทศได้** ซึ่งการลุกลามของวิกฤตศรัทธาที่มีต่อพรรคการเมืองทำให้การส่งผู้สมัครของพรรคไม่สามารถแก้ไขปัญหาตรงนี้ได้...” (โพสต์ทูเดย์, 21 ธันวาคม 2556) (เน้นโดยผู้เขียน)

แม้ว่าการเลือกตั้งจะสามารถจัดขึ้นได้ภายใต้บรรยากาศที่บางพื้นที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่อยากเลือกตั้งและกลุ่มที่ต้องการปฏิรูปก่อนเลือกตั้งบริเวณหน้าคูหา จนไม่สามารถทำการเลือกตั้งอย่างพร้อมเพรียงกันได้ ส่งผลให้ในวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ 6 ต่อ 3 เห็นว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่สามารถจัดการเลือกตั้งในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักรได้ ส่งผลให้การเลือกตั้งดังกล่าวถือว่าเป็นโมฆะ

ภายใต้ความขัดแย้งทางการเมืองที่ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง จนนำมาสู่เหตุการณ์รัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยหัวหน้าคณะรัฐประหารดังกล่าวคือ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ภายใต้เหตุผล 10 ประการดังนี้

“1. มีความขัดแย้งทางความคิดการเมืองอย่างรุนแรงจนถึงระดับครอบครัวคนไทย  
 2. การใช้อำนาจการปกครองแบบเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและ  
 การกระทำผิด 3. **แนวทางการเลือกตั้งในรูปแบบเดิมมีการต่อต้านอย่างกว้างขวาง  
 ถ้าปล่อยไว้อาจเกิดปัญหาวุ่นวายไม่รู้จบ** 4. การชุมนุมทางการเมืองส่งผลกระทบ  
 ต่อการใช้ชีวิตของประชาชนทุกหมู่เหล่า ทำให้ประชาชนแตกความสามัคคี 5. ปัญหา  
 ทุจริต 6. การบังคับใช้กฎหมายต่อปัญหาข้างต้น บังคับใช้ไม่ได้ทุกกลุ่ม ทำให้เกิด  
 ความหวาดระแวง กลียดชังกันในหมู่ประชาชนเป็นวงกว้าง มีการยุยงปลุกปั่นให้ใช้  
 ความรุนแรง 7. การบริหารราชการแผ่นดินไม่สามารถกระทำได้อย่างเด็ดขาด  
 ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของชาติ และความทุกข์ของประชาชน 8. ความผิดต่อ  
 องค์พระมหากษัตริย์ไทย 9. การปลุกกระดมมวลชนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของ  
 คนส่วนใหญ่ 10. มีการจัดตั้งและใช้กองกำลังติดอาวุธ” (ผู้จัดการออนไลน์, 2557)  
 (เน้นโดยผู้เขียน)

ในช่วงเวลาหลังรัฐประหารจึงมีการถกเถียงว่าจะต้องมีการปฏิรูปการเมืองอย่างไรบ้างที่จะนำไปสู่การสร้าง  
 การมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ซึ่งผ่านร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับของ ศาสตราจารย์กิติติคุณ  
 ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ จนมาถึงร่างที่สามารถผ่านและนำมาใช้จริงได้อย่างร่างรัฐธรรมนูญฉบับมีชัย ฤชุพันธุ์  
 ที่ผ่านการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญไทยในวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ที่ประชาชนเห็นชอบ  
 ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน 16,820,402 เสียง คิดเป็นร้อยละ 61.35 ในขณะที่ไม่เห็นชอบจำนวน 10,598,037  
 เสียง หรือคิดเป็นร้อยละ 38.65 ภายใต้เหตุผลที่หลากหลาย ตั้งแต่ความขึ้นชอบรัฐธรรมนูญที่มีมาตราปราบ  
 คอรัปชั่นที่เข้มข้น จนไปถึงกลุ่มที่รับไปก่อนเพื่อรอแก้ไขใหม่ในอนาคต

เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศในราชกิจจานุเบกษา 6 เมษายน พ.ศ. 2560 มีผลทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ  
 จึงนำมาสู่กระบวนการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ซึ่งหนึ่งในกฎหมายดังกล่าวคือ  
 “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ....” ที่พยายามออกแบบสถาบันการเมือง  
 อย่างพรรคการเมืองให้มีความเข้มข้นในเรื่องของการจัดตั้งพรรคการเมือง การบริหารพรรคการเมือง การมีสาขา  
 พรรค การส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการสรรหาผู้สมัคร  
 รับเลือกตั้งด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) โดยหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายดังกล่าวได้เน้นย้ำกว่า  
 “...อย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองที่ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบ  
 ได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง  
 และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิก  
 ของพรรคการเมือง...” (ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ฉบับเผยแพร่ต่อ  
 ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนสำหรับรับฟังความเห็นวันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2559)

ดังนั้น การเลือกตั้งขั้นต้นจึงกลายเป็นวิธีการในการสรรหาผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ในมุมมองของผู้ที่มีบทบาทในการปฏิรูปการเมือง บนฐานคิดที่ว่า การเลือกผู้สมัครเข้ามาแข่งขันไม่ควรอยู่ในมือของคนๆ เดียว หรือกลุ่มกรรมการบริหารพรรคในส่วนบุคคล หรือในการครอบงำของกลุ่มทุนภายในพรรค ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการสร้างประชาธิปไตยผ่านความเข้มแข็งของพรรคการเมือง (ตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 2) แต่ปัญหาของวิธีการและกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวกลับกลายเป็นปัญหาและไม่สามารถนำมาใช้จริงได้ดังจะกล่าวในส่วนถัดไป

#### 4.2.2 หลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

แม้ว่าการสรรหาผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) อาจจะดูเหมือนไม่ใช่เรื่องใหม่ทางกฎหมาย เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 37 วรรคแรก มาตรา 38 และ 39 ดังนี้

“มาตรา 37 คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้ มีการประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมือง อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งก่อนการประชุมใหญ่ประจำปีของพรรคการเมือง และในกรณีที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั่วไป หรือเป็นการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง คณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนในกลุ่มจังหวัดที่อยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้น

มาตรา 38 การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบสัดส่วนของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง

ในการพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองจากรายชื่อตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) รายชื่อผู้ซึ่งที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบตามมาตรา 37
- (2) รายชื่อบุคคลอื่นที่เห็นสมควร

มติคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่ให้ส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เป็นที่สุด

มาตรา 39 นอกจากการพิจารณาส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบสัดส่วนตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมือง อาจใช้วิธีการให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมืองลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบสัดส่วนได้ ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง จัดให้มีการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ตามมาตรา 29 วรคหนึ่ง **แต่ละคนมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลำดับลงไปเขตเลือกตั้งใดเป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบสัดส่วนในเขตเลือกตั้งนั้น** แล้วแต่กรณี” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550) (เน้นโดยผู้เขียน)

โดยในมาตรา 39 นี้ได้ลงรายละเอียดมากกว่าการเลือกตั้งขั้นต้น จนไปถึงระดับของการประชุมเขตเลือกตั้งแบบคอคัส (caucus) เพื่อให้ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมมาสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งและลงคะแนนเสียงให้ผู้ท้ออาสาเข้ามาแข่งขันดังกล่าว จึงทำให้เห็นได้ว่าประเทศไทยตั้งแต่ปี 2550 ได้พยายามที่จะวางกรอบกติกาในการดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้แล้ว แม้ว่าจะไม่ได้รับความปฏิบัติอย่างจริงๆ จากพรรคการเมืองก็ได้

เมื่อกล่าวถึงหลักการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) ในฐานะหนึ่งในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งของพรรคการเมือง หลักการในปัจจุบันตามกฎหมายได้เริ่มจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 45 เรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมืองภายใต้หลักกฎหมายดังนี้

**“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ**

**กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”** (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560) (เน้นโดยผู้เขียน)

จากหลักการในรัฐธรรมนูญมาตรา 45 ที่เป็นกฎหมายลำดับสูงสุดข้างต้น ทำให้การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายลำดับรองอย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เป็นไปตามมาตรา 47 ที่กำหนดไว้ว่า

“พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง”

ด้วยเหตุนี้ การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นผูกโยงกับเงื่อนไขที่สำคัญสองประการ คือ การมีสาขาพรรคการเมือง หรือ การมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง นั้น ซึ่งสาขาพรรคการเมือง หรือการมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ก็ผูกโยงกับอีกเงื่อนไขหนึ่ง นั่นคือ จำนวนสมาชิกพรรคการเมือง โดยสาขานั้น ต้องมีสมาชิกพรรค 500 คนขึ้นไป เป็นไปตามมาตรา 33 (2) ที่วางหลักว่า “จัดให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่คณะกรรมการกำหนดอย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ 500 คน ขึ้นไป” ส่วนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ต้องมีสมาชิกมากกว่า 100 คน ขึ้นไป เป็นไปตามมาตรา 35 ที่กำหนดว่า “เขตเลือกตั้งในจังหวัดใดที่มีได้เป็นที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสาขาพรรคการเมือง ถ้าพรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกิน 100 คน ให้พรรคการเมืองนั้นแต่งตั้งสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกดังกล่าวเป็นตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองในเขตพื้นที่”

นอกจากนี้ ด้วยระบบเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่เรียกว่า “ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนแบบผสม (Mixed-Member Apportionment, MMA)” นั้นประกอบด้วยวิธีการเลือกตั้งสองประเภท คือ แบบบัญชีรายชื่อ และแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยที่มีบัตรเลือกตั้งเพียงหนึ่งใบเท่านั้น โดยที่กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งระบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น เป็นไปตามมาตรา 50 ที่วางหลักกฎหมายว่า

“มาตรา 50 การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(2) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (1) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น

(3) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา

(4) การประชุมสาขาพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคน โดยในการลงคะแนนให้สมาชิกมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้หนึ่งคน และเมื่อลงคะแนนเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนลำดับสูงสุดสองลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหาโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้มีผู้มีคะแนนเท่ากันมากกว่าจำนวนดังกล่าว ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการจัดเรียงลำดับ

(5) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง หากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบ ให้แสดงเหตุผลและให้พิจารณาผู้สมัครซึ่งได้คะแนนในลำดับถัดไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกันมีมติเห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครผู้ใด ให้เสนอรายชื่อผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าที่ประชุมร่วมกันมีมติเห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งเหตุผลให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้นทราบ และให้ดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) จนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2560)

ส่วนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายนี้นั้น เป็นไปตามมาตรา 51 ที่กำหนดไว้ว่า

“มาตรา 51 การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้ดำเนินการตามวิธีการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการเสนอรายชื่อบุคคล เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง



หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(2) เมื่อพ้นกำหนดเวลาเสนอรายชื่อจากกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตาม (1) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติและจัดทำบัญชีรายชื่อไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบลายชื่อ โดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อดังกล่าวไปยังสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด

(3) ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมเพื่อให้สมาชิกลงคะแนนเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อตาม (2) โดยให้สมาชิกลงคะแนนเลือกได้คนละไม่เกินสิบห้ารายชื่อ โดยการประชุมสาขาพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกรับเลือกไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกรับเลือกไม่น้อยกว่าห้าสิบคน เมื่อลงคะแนนเลือกเสร็จสิ้นแล้วให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดประกาศผลการนับคะแนนของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้นแล้วรายงานไปยังคณะกรรมการสรรหาโดยเร็ว

(4) ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเรียงลำดับตามผลรวมของคะแนนที่ได้รับจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตาม (3) ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองประสงค์จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้หัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งลำดับที่หนึ่งและให้เรียงลำดับรายชื่อตามผลคะแนนดังกล่าวในลำดับถัดไปจนครบจำนวน ในกรณีที่คะแนนของบุคคลตามบัญชีรายชื่อเท่ากันให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการจัดเรียงลำดับ

(5) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (4) ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบ ให้ดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) จนกว่าจะได้บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้ถือว่าสมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตเลือกตั้งใกล้เคียงตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 52 ให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 50 และมาตรา 51” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2560)

ในที่นี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้วางข้อห้ามในกรณีการดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครแข่งขันเลือกตั้ง ด้วยการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในมาตรา 53 และ 54 ดังนี้

“มาตรา 53 ในการดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 50 หรือมาตรา 51 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจูงใจให้สมาชิกลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น หรือให้งดเว้น การลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมแก่ผู้ใด

(2) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ ใช้อิทธิพลคุกคาม ใส่ร้ายด้วยความเท็จ หรือจูงใจให้เข้าใจผิด ในคะแนนนิยมของผู้ใด หรือไม่ให้ไปประชุมหรือลงคะแนน

มาตรา 54 ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับ หรือให้ หรือสัญญาว่า จะให้เงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อให้สมาชิกผู้ใดลงสมัคร หรือไม่ลงสมัครรับเลือก หรือเพื่อให้เสนอชื่อ สมาชิกผู้ใดเข้ารับการเลือก ในการสรรหาตามมาตรา 50 หรือมาตรา 51” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2560) (เน้นโดยผู้เขียน)

กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นี้ เป็นกระบวนการปกติในการเลือกตั้งทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ภายหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 นั้น ได้มีบทเฉพาะกาลยกเว้น และมีการแก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ดังจะได้อธิบายถัดไป

#### 4.3 กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

เมื่อได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งอย่างทั่วไปจนได้วันเลือกตั้งเป็นวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 ด้วยระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed Member Apportionment System, MMA) ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 ที่นั่งแบ่งออกเป็นการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมาก 350 ที่นั่ง และการคำนวณคะแนนผ่านบัญชีรายชื่อทั้งประเทศอีก 150 ที่นั่ง ในการลงคะแนนที่มีบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว

อย่างไรก็ดี ในกระบวนการตามมาตรา 50 และ 51 ในเรื่องการสรรหาผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น ได้มีข้อยกเว้นในมาตราที่ 49 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่วางหลักข้อยกเว้นว่าไม่ต้องใช้การเลือกตั้งขั้นต้นไว้ 3 ประการ

- 1.) การเลือกตั้งแทนการเลือกตั้งที่เป็นโมฆะ
- 2.) การเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่ไม่มีความผิดได้รับเลือกตั้ง
- 3.) กรณีผู้สมัครตายก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อก่อนเข้าสู่การเลือกตั้งจึงต้องกลับมาพิจารณาในบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 144 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่า

"มาตรา 144 ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง สำหรับพรรคการเมืองที่ขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองภายหลังวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังมีสาขาพรรคการเมืองไม่ครบถ้วนตามมาตรา 33 ให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 49 ของพรรคการเมืองดังกล่าว ประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนสี่คน และหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งเลือกกันเองจนครบจำนวนเจ็ดคน ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดรวมกันไม่ถึงเจ็ดคน ให้พรรคการเมืองจัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนสมาชิกเพื่อให้ได้จำนวนที่ยังขาดอยู่จนครบจำนวนเจ็ดคน ทั้งนี้ การเลือกกันเองของหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด หรือการเลือกตั้งตัวแทนสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับ"

ต่อมา ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2560 มีการยกเลิกบทเฉพาะกาลตามมาตรา 144 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และให้ใช้ข้อความใหม่ ดังนี้

"มาตรา 144 ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้น ภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ หากพรรคการเมืองยังมีสาขาพรรคการเมืองไม่ครบถ้วนตามมาตรา 33 ให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 49 ของพรรคการเมืองดังกล่าว ประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนสี่คน และหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งเลือกกันเองจนครบจำนวนเจ็ดคน ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดรวมกันไม่ถึงเจ็ดคน ให้พรรคการเมืองจัดให้มีการเลือกตั้งตัวแทนสมาชิกเพื่อให้ได้จำนวนที่ยังขาดอยู่จนครบจำนวนเจ็ดคน ทั้งนี้ การเลือกกันเองของหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด หรือการเลือกตั้งตัวแทนสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับ"

และต่อมา ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2561 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2561 แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้อีกครั้งหนึ่ง

"ข้อ 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 144 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ลงวันที่ 22 ธันวาคม พุทธศักราช 2560 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน"

"มาตรา 144 มิให้นำมาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 56 มาบังคับใช้กับการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ แต่ในการพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้"

(1) จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนสี่คน และตัวแทนสมาชิกที่พรรคการเมืองเลือกจำนวนเจ็ดคน มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและเสนอคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ

(2) ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบนั้น ให้พิจารณาจากสมาชิกผู้ซึ่งยื่นความจำนงด้วยตนเองและผู้ซึ่งสมาชิกเสนอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งกำหนด โดยให้คำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงด้วย และให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งรับฟังความคิดเห็นของหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดและสมาชิก ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาในการสรรหาด้วย

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองออกหนังสือรับรองการส่งผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกอบการสมัครรับเลือกตั้ง โดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อด้วย

(4) ถ้าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใดที่คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอ ให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งดำเนินการสรรหาบุคคลแทนบุคคลนั้น หากคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งยื่นข้อเสนอชื่อบุคคลเดิมและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบด้วย ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งประชุมร่วมกัน เมื่อที่ประชุมร่วมกันดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ดำเนินการไปตามมตินั้น การลงมติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

(5) ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองได้ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (3) หรือนับแต่วันที่มติดูเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของที่ประชุมร่วมกันตาม (4) ให้พรรคการเมืองเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

(6) การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปแทนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่เป็นโมฆะ หรือการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตั้ง หรือกรณีที่ผู้สมัครตายก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง หรือกรณีที่ผู้ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ดำเนินการตามมาตรา ๖๖ (เน้นโดยผู้เขียน)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีความแตกต่างจากบทบัญญัติตามมาตรา 50 และ 51 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และการเลือกตั้ง 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 จึงไม่ได้มีการนำกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งมาใช้จริง

#### 4.4 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

##### 4.4.1 นักการเมือง เครือข่ายการเมือง

จากการสัมภาษณ์นักการเมืองและเครือข่ายทางการเมืองในพื้นที่ ทั้งนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่น รวมถึงผู้ปฏิบัติงานของพรรคการเมืองในระดับพื้นที่ จากกลุ่มตัวอย่างในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออก จำนวน 41 คน นับตั้งแต่เดือนมกราคมถึง พฤษภาคม 2564 ผ่านระบบออนไลน์ มีความเห็นที่หลากหลายและน่าสนใจหลายประการ

ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างของนักการเมืองจากพรรคขนาดใหญ่ มองว่า แนวคิดการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นที่ให้ประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคสามารถมีส่วนร่วมคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งได้นั้น ดูเหมือนเป็นแนวคิดที่ดีที่จะทำให้การเมืองยึดโยงกับประชาชนมากขึ้น แต่ปัญหาคือ การนำไปปฏิบัติจริงนั้นไม่ตอบโจทย์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นนั้น ได้แก่ การจัดตั้งสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น, การต้องหาสมาชิกพรรคให้ได้อย่างน้อย 100 คน

ขึ้นไปในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งในการจัดประชุมเพื่อเลือกตัวแทนพรรคเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นต้องมีผู้มาเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง คือ 50 คน กลไกเหล่านี้ไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ต้องไปณรงค์หาสมาชิกเองเพื่อมาเลือกตัวเองเป็นผู้สมัครของพรรค อีกทั้งการจะเร่งจัดตั้งสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดให้ครบทุกเขตเลือกตั้งนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย ซึ่งก็จะเป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งที่ทำให้หลายพรรคการเมืองไม่สามารถส่งผู้สมัครได้ในหลายเขตเลือกตั้ง นอกจากนี้ ถึงแม้จะมีการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นและได้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว แต่ในท้ายที่สุดก็ต้องมาจบที่กรรมการบริหารพรรคอีกอยู่ดี การเลือกตั้งขั้นต้นจึงไม่ได้สะท้อนอะไรเลย หากแต่เพิ่มขึ้นตอนจากเดิม เป็นแต่เพียง “พิธีกรรม” และเมื่อพิจารณาจากบริบทการเมืองไทยแล้ว การกำหนดจำนวนสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้ง 100 คน ซึ่งต้องมาประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งคือ 50 คนนั้น เปิดช่องให้มีการ “จัดตั้ง” หรือมีการ “ซื้อเสียง” ตั้งแต่ในระดับสมาชิกพรรคแล้ว จึงไม่ได้สะท้อนคุณค่าใดๆ นักการเมืองจากพรรคขนาดใหญ่คนหนึ่งได้เปิดเผยว่า ถึงแม้ไม่มีการเลือกตั้งขั้นต้น พรรคการเมืองก็มีการทำโพลในระดับพื้นที่อยู่แล้ว สำรวจประชาชนทั่วไปในเขตเลือกตั้งไม่ใช่แต่เฉพาะสมาชิกพรรคเท่านั้นเพื่อสำรวจว่าใครเป็นผู้สมัครที่เหมาะสมที่พรรคจะส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง การจัดการเลือกตั้งขั้นต้นอาจไม่ได้สะท้อนว่าผู้สมัครที่ได้รับเลือกจะเป็นผู้สมัครที่เหมาะสมที่สุดที่พรรคจะส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นภาระของพรรคที่ต้องจัดการ รวมไปถึงการที่สมาชิกพรรคต้องจ่ายเงินค่าสมาชิกเพื่อเป็นสมาชิกพรรคและมีสิทธิเลือกผู้สมัครนั้น ประชาชนพร้อมที่จ่ายเงินขนาดนั้นหรือไม่

ส่วนกลุ่มตัวอย่างนักการเมืองจากพรรคขนาดกลาง ได้มีการสะท้อนมุมมองที่คล้ายๆ กันกับนักการเมืองจากพรรคขนาดใหญ่ โดยหลักการแล้วการเลือกตั้งขั้นต้นเป็นแนวคิดที่ดี แต่ในความเป็นจริงของการเมืองไทยแล้ว การจะทำได้จริงต้องมาพร้อมกับความของประชาชน โดยบริบทไทยแล้ว ยังมีเรื่องที่ประชาชนต้องสนใจมากกว่าเรื่องการเมืองอีกหลายเรื่อง เช่น ปัญหาปากท้อง ราคาพืชผลทางการเกษตร อีกทั้งการจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะสมาชิกพรรคก็ต้องเสียค่าสมาชิกพรรค ทำให้กระบวนการนี้อาจจะได้รับความร่วมมือน้อย ถึงแม้ว่าอาจจะมีคนกลุ่มหนึ่งที่ตื่นตัวเรื่องการเมือง อีกทั้งโดยเงื่อนไขของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่เมื่อจัดตั้งสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งแล้วก็ต้องหาสมาชิกให้ได้ 100 คน ขึ้นไป นั่นหมายความว่าหากต้องการจะส่งผู้สมัครครบทั้ง 350 เขตเลือกตั้งก็ต้องหาสมาชิกพรรคให้ได้อย่างน้อย 35,000 คนทั่วประเทศ ซึ่งในความเป็นจริงจะต้องมากกว่านี้อีก การเลือกตั้งขั้นต้นจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีจำนวนสมาชิกมาพอ หากแต่ในการเมืองไทย การจะหาสมาชิกพรรคหรือการจัดประชุมพรรคนั้น ก็เป็นเรื่องของหัวคะแนนที่จะ “จัดตั้ง” กันมา ซึ่งในท้ายที่สุดการเลือกตั้งขั้นต้นก็จะไม่เกิดประโยชน์อะไร ในเรื่องของการ “จัดตั้ง” สมาชิกพรรคนั้น มีนักการเมืองจากพรรคขนาดกลางสองคนที่ได้สะท้อนถึงประสบการณ์การดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นภายในพรรคการเมืองเองว่าก็มีลักษณะของการ “จัดตั้ง” โดยรายแรกได้เปิดเผยว่า ในกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นมีผู้สมัครอีกรายหนึ่งที่ไม่ได้แข่งขันด้วยโดยตรง แต่จัดตั้งมาเป็นทีมเพื่อแข่งขันกับเขา และทีมนี้เองที่มีทุนทรัพย์ในการใช้เงิน “ซื้อ” สมาชิกพรรคได้ถึง 300-400 คน ซึ่งตัวเลขสมาชิก “จัดตั้ง” ที่มีอยู่ในมือนี้ก็สามารกำหนดผลอะไรหลายๆ อย่างได้แล้ว เนื่องจากการเลือกตั้งขั้นต้นในพรรคนั้นเปิดโอกาสให้ใช้โทรศัพท์และแพลตฟอร์มออนไลน์ จึงมีการโทรหาสมาชิก ปรากฏว่าไม่มีสมาชิกพรรคนั้นจริงๆ อาจจะเป็น

การรวบรวมสมาชิกardtไว้ที่คนๆ เดียว สอดคล้องกับนักการเมืองจากพรรคขนาดกลางอีกคนหนึ่งที่ได้สะท้อนว่า โดยตัวกฎหมายแล้วเป็นเรื่องที่ดีที่ต้องการทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง แต่ในขณะเดียวกันไม่ได้ทำกระบวนการอื่นๆ เพื่อให้คนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วย พรรคที่สามารถแข่งขันได้ก็ใช้เงินซื้อสมาชิก แต่พรรคที่ไม่ได้ใช้เงินซื้อสมาชิกพรรคก็ไม่สามารถแข่งขันได้ หากนำกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ พรรคที่มีเงินก็ไม่น่าจะมีปัญหา มาก ส่วนพรรคที่ไม่มีเงินนั้นน่าจะมีปัญหาเป็นอย่างมาก นักการเมืองอีกรายหนึ่งก็สะท้อนถึงปัญหาในการเลือกตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่ต้องแจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หากจังหวัดไหนสามารถ “ซื้อ” กต. ได้ กต. ก็ไม่มา ส่วนบางจังหวัด กต. นั้นติดตามตลอดกระบวนการเหล่านี้ยุ่งยาก ต้องไปทำให้พรรคการเมืองต้องทำแบบโกหก การหาสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งก็ยากมาก นักการเมืองอีกรายหนึ่งได้สะท้อนว่า การเลือกตั้งขั้นต้นนั้นกลายเป็นภาระที่เพิ่มความยุ่งยาก ต้องมีการตั้งสาขาพรรค มีค่าใช้จ่าย มีบุคลากร มีเอกสารที่ต้องดำเนินการอีกจำนวนมาก ในขณะที่นักการเมืองอีกรายหนึ่งก็สะท้อนว่า การหาสมาชิกพรรค 100 คนในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องไม่ยาก แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริงแล้ว รายชื่อสมาชิกพรรคนั้นเข้าไปเข้ามา แล้วต้องเป็นสมาชิกถาวรด้วย การหาคน 100 คนนั้นไม่ยาก แต่หาคน 100 คนที่พร้อมจะเสียค่าบำรุงพรรค 2,000 บาททุกปีในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นเรื่องที่ยาก แม้แต่พรรคการเมืองใหญ่ๆ ยุ่งยาก และจะมีปัญหาตามมาในทางปฏิบัติ เพราะหลายพรรคการเมืองจะไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ในหลายเขตเลือกตั้ง เพราะไม่มีสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ก็ไม่สามารถจัดการเลือกตั้งขั้นต้นได้ กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น ควรเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองดำเนินการได้เอง ส่งเสริมให้ทำได้เอง แต่ไม่ควรบังคับให้พรรคการเมืองต้องทำ เมื่อเป็นการบังคับตามกฎหมาย จึงกลายเป็นสิ่งที่ทุกพรรคการเมืองต้องทำ เมื่อเป็นสิ่งที่ต้องทำ การจัดการเลือกตั้งขั้นต้นจึงกลายเป็นแต่เพียง “พิธีกรรม” หากพื้นที่ไหนที่พรรคการเมืองไม่พร้อม การเลือกตั้งขั้นต้นเป็นแต่เพียงพิธีกรรม และหากพื้นที่ไหนพร้อม การเลือกตั้งขั้นต้นก็สามารถเป็นกลไกที่สามารถส่งเสริมประชาธิปไตยได้

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมืองจากพรรคขนาดเล็ก ได้สะท้อนความเห็นต่อกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นว่า การเลือกตั้งขั้นต้นเป็นกระบวนการที่ใช้ทรัพยากรมาก โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณและบุคลากร ปัญหาสำคัญของพรรคเล็กคือการหาสมาชิกพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้งให้ถึงจำนวนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ต้องมีอย่างน้อยเขตละ 100 คนจึงจะสามารถจัดการเลือกตั้งขั้นต้นได้ ซึ่งพรรคเล็กมีทรัพยากรไม่เพียงพอ การจะจัดการเลือกตั้งขั้นต้นแต่ละครั้ง พรรคเล็กจะประสบปัญหาทั้งเรื่องการเตรียมผู้สมัคร และการเตรียมหาสมาชิกพรรค จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่พรรคเล็กจะสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบทั้ง 350 เขตเลือกตั้งตามกติกาปัจจุบัน นักการเมืองจากพรรคเล็กคนหนึ่งสะท้อนว่า ปัญหาของพรรคเล็กส่วนใหญ่ในปัจจุบัน คือ การหาจำนวนสมาชิกพรรคเพิ่ม จากประสบการณ์ของพรรคการเมืองของนักการเมืองคนนี้ ได้มีการเตรียมตัวไว้เมื่อตอนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เพื่อจัดการเลือกตั้งขั้นต้นโดยการหาจำนวนสมาชิกพรรคให้ได้เขตเลือกตั้งละไม่น้อยกว่าเขตละ 150 คน ปัญหาหลักๆ หากนำการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้จริงในการเลือกตั้งครั้งนั้น คือ ระยะเวลาการเป็นสมาชิกพรรคที่หลายคนยังเป็นสมาชิกพรรค

มาไม่ถึง 1 ปี ซึ่งตรงนี้ก็เป็นเรื่องที่พรรคต้องเตรียมตัวต่อไปหากนำการเลือกตั้งขึ้นต้นมาใช้จริงในการเลือกตั้งครั้งต่อไปให้หาสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งให้ครบตามกฎหมายแต่เนิ่นๆ

นอกจากนี้ งานวิจัยนี้ ทางผู้วิจัยยังได้มีโอกาสสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรือเครือข่ายทางการเมืองในพื้นที่ ก็ได้สะท้อนข้อเท็จจริงในการเมืองไทยเรื่อง “การจัดตั้ง” ที่เป็นการยืนยันข้อค้นพบจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมืองจากพรรคการเมืองต่างๆ นักการเมืองท้องถิ่นรายหนึ่งได้สะท้อนจากประสบการณ์ทางการเมืองในพื้นที่มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานว่า ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาอย่างไร สุดท้ายการเมืองก็เป็นเรื่องของ “จัดตั้ง” เพื่อให้ได้ขึ้นมา การจัดการเลือกตั้งขึ้นต้นนั้นมีการ “แต่งตัว” ของผู้สมัครไว้แล้ว ขึ้นอยู่กับว่าใคร “แต่งตัว” ได้พร้อมมากกว่า มีการไปหาสมาชิกพรรคได้มากกว่า และนักการเมืองท้องถิ่นอีกคนหนึ่งก็ได้ยืนยันเช่นเดียวกันว่าในพื้นที่เคยมีพรรคการเมืองที่จัดการเลือกตั้งขึ้นต้น ซึ่งเมื่อปรากฏว่าจะถึงวันเลือกตั้งนั้นก็ได้มีการซื้อซิมการ์ดแจกจ่ายให้แก่สมาชิกพรรคไว้เพื่อลงคะแนนให้กับผู้เสนอตัวลงสมัครเป็นตัวแทนสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้นเช่นกัน

#### 4.4.2 นักวิชาการ

จากการสัมภาษณ์นักวิชาการผู้ศึกษาเรื่องการเลือกตั้งและการเมืองไทย จำนวน 11 คน จากกลุ่มตัวอย่างในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ นับตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม 2564 ผ่านระบบออนไลน์ พบว่า มีความเห็นว่าโดยหลักการ การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขึ้นต้นนั้น เป็นวิธีการที่ดี แต่กระบวนการในการดำเนินการเพื่อทำการเลือกตั้งขึ้นต้นนั้นอาจมีปัญหาในหลายๆ เรื่อง เช่น ค่าใช้จ่าย, การจัดตั้งสาขาพรรค, การตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด, และการหาสมาชิกพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้งให้เพียงพอ มีนักวิชาการท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการเลือกตั้งขึ้นต้นนั้นอาจจะนำไปสู่การ “บล็อกโหวต” หรือการฮั้วกันตั้งแต่ในระดับเขตเลือกตั้งในพรรคการเมือง ไม่ใช่เพียงแต่การซื้อเสียงในฤดูกาลเลือกตั้งแต่เพียงอย่างเดียว โดยอธิบายจากประสบการณ์ของพรรคการเมืองพรรคหนึ่งในพื้นที่นั้นได้เริ่มมีการจัดการเลือกตั้งขึ้นต้นก็เกิดปัญหามีการร้องเรียนจากผู้สมัครว่าไม่โปร่งใส มีการบล็อก มีการขนคนมาเพื่อลงคะแนนให้ตนเองได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น นำไปสู่ความคลางแคลงใจในกระบวนการ หลายพรรคการเมืองมองว่าการเลือกตั้งขึ้นต้นเป็นภาระทั้งด้านค่าใช้จ่ายและกระบวนการดำเนินงาน และมีนักวิชาการอีกท่านหนึ่งมองว่าการเลือกตั้งขึ้นต้นเป็นแต่เพียง “พิธีกรรม” ที่มีการใช้เงินจำนวนมาก ในเขตพื้นที่ที่มีการเกณฑ์คนของตนเองไปเข้าร่วมการประชุมคัดเลือก ซึ่งเป็นสิ่งที่รู้กันทั้งนักการเมืองและหวัคະແນนในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม มีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่บ้างหากนำกระบวนการเลือกตั้งขึ้นต้นมาใช้อย่างเต็มรูปแบบในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป นักวิชาการส่วนหนึ่งมองว่า จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างแน่นอน การเลือกตั้งขึ้นต้นควรมีการยืดหยุ่นมากกว่านี้ แต่อีกส่วนหนึ่งก็มองว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหากนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ เพราะในขณะนี้นักการเมืองผู้เตรียมจะลงสนามแข่งขันในการเลือกตั้งนั้นมีการเตรียมตัวไว้พร้อมแล้ว และมองว่าปัญหาในการเลือกตั้งครั้งต่อไปนั้นไม่ใช่เรื่องกระบวนการจัดการเลือกตั้งขึ้นต้น แต่มีเรื่องอื่นๆ ที่เป็นปัญหามากกว่า เช่น เงินที่ใช้ในการเลือกตั้ง การกระทำผิดกฎหมายต่างๆ การจัดตั้ง



สมาชิกพรรคนั้นไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะเครือข่ายการเมืองของนักการเมืองนั้นมีมากกว่าที่กฎหมายพรรคการเมืองกำหนดไว้อีก

#### 4.4.3 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จากการสัมภาษณ์ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในระดับพื้นที่ จำนวน 2 คน จากกลุ่มตัวอย่างในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นับตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม 2564 ผ่านระบบออนไลน์ พบว่า ในมุมมองกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นเป็นกระบวนการที่ดีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง มิใช่แต่เพียงเป็นกระบวนการที่กรรมการบริหารพรรคส่วนกลางจะมีส่วนในการคัดเลือกผู้สมัครแต่เพียงอย่างเดียว การกำหนดเงื่อนไขเรื่องสมาชิกพรรค, สาขาพรรค และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้น โดยกฎหมายพรรคการเมืองนั้นได้ออกแบบมาดีแล้ว ทำให้สาขาพรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น หากเป็นการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในอดีตของพรรคการเมืองนั้น เป็นการที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองเป็นผู้คัดเลือกเอง ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคการเมืองเลย หากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

โดยที่มีการนำการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้เพิ่มเติมรูปแบบนั้น มองว่าจะทำให้เกิดปัญหาพอสมควรสำหรับนักการเมือง แต่ยังคงมองว่านักการเมืองน่าจะพร้อมสำหรับการเลือกตั้ง ถึงแม้จะมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างไรก็ตาม หากเป็นพรรคการเมืองใหญ่ที่พร้อม การเลือกตั้งขั้นต้นเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะทำให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง แต่ในกรณีพรรคขนาดเล็ก อาจเกิดปัญหาความยุ่งยากในการดำเนินงาน ในช่วงเริ่มแรกอาจมีปัญหาบ้าง แต่เมื่อได้เริ่มทำแล้วก็น่าจะเกิดการเรียนรู้กันต่อไป

#### 4.4.4 สื่อมวลชน

จากการสัมภาษณ์สื่อมวลชนท้องถิ่น จำนวน 5 คน จากกลุ่มตัวอย่างในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ นับตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2564 ผ่านระบบออนไลน์มองว่า การเลือกตั้งขั้นต้นโดยหลักการเป็นกระบวนการที่ดีและน่าสนใจ หากทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้อย่างแท้จริง แต่ในมุมมองของสื่อมวลชนนั้น มองว่า บริบทของประเทศไทยแตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นที่ใช้ได้ผลในประเทศอื่นอาจไม่ได้ผลในประเทศไทย สื่อมวลชนรายหนึ่งได้อธิบายว่า นักการเมืองที่เสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ก็สามารถใช้วิธีการของตนเองในการทำความเข้าใจกับคนในพื้นที่ คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครหรือบุคคลที่พรรคการเมืองให้อำนาจตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทุกเงื่อนไขที่ออกมาเป็นกฎหมายนั้นออกมาด้วยความคาดหวังว่าจะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความยุติธรรม แต่สุดท้ายทุกระเบียบที่ออกมา บรรดาพรรคการเมือง และนักการเมืองสามารถหาช่องทางหลีกเลี่ยงได้ตามต้องการ หากพรรคชี้ว่าจะไปทิศทางไหน สุดท้ายกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นก็ไปในทิศทางนั้น

ขณะที่สื่อมวลชนอีกรายหนึ่งสะท้อนว่า กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นไม่สามารถสร้างฉันทามติจากในพื้นที่ได้ เพราะโดยบรรทัดฐานของสังคมไทยนั้น พรรคที่ใหญ่ที่สุดคือพรรคพวก สุดท้ายกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นก็เป็นแต่เพียงเรื่องเส้นสาย ในทางปฏิบัตินั้น มีสื่อมวลชนสะท้อนว่า โดยวิสัยของกฎหมายไทย นั้นมีออกมาแล้ว

มักจะกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเต็มไปหมด แต่เมื่อถึงเวลาปฏิบัติจริงมักทำได้ยาก พรรคการเมืองในที่สุดก็สามารถหาทางรอดได้อยู่แล้ว สังคมไทยขาดจิตสำนึก ขาดการสร้างการยอมรับ แล้วนำกฎหมายมาบังคับ ไม่เกิดกระบวนการทางสังคม ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นคือ เกิดการร้องเรียนในหลายๆ อย่าง แต่ไม่เชื่อว่าไม่มีพรรคไหนที่ไม่สามารถทำและเอาตัวรอดได้ ในขณะที่สื่อมวลชนอีกรายหนึ่งสะท้อนว่า การออกแบบกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นตามกฎหมายพรรคการเมืองนั้น ออกแบบมาบนพื้นฐานของ “ความไม่เชื่อใจ” สะท้อนจากการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเต็มไปหมด กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นจึงกลายเป็นข้อจำกัดที่มีผลต่อการอาจกระทำผิดกฎหมายพรรคการเมืองได้ ส่วนสื่อมวลชนอีกรายหนึ่งก็ได้สะท้อนว่าในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดมาก พรรคการเมืองในต่างจังหวัดมีสาขาพรรคน้อยมาก ไม่มีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์สื่อมวลชนในพื้นที่แตกต่างกัน พบข้อเสนอที่น่าสนใจประการหนึ่ง คือ กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นควรปล่อยให้พรรคการเมืองดำเนินงานการเองมากกว่าจะเป็นการที่กฎหมายพรรคการเมืองบังคับว่าต้องทำตามระเบียบและขั้นตอน เพราะการสร้างความรู้ความเข้าใจและการพัฒนาเรื่องกระบวนการเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นต้องใช้เวลาและพัฒนาการ ถึงกฎหมายอาจจะออกมาโดยมีเจตนาที่ดี แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันยังมีข้อจำกัดและทำไม่ได้ในบางพื้นที่ อีกทั้งการปล่อยให้พรรคการเมืองดำเนินการกันเองจะเป็นการผลักดันให้พรรคการเมืองต้องทำงานระดับพื้นที่มากขึ้น สามารถออกแบบกระบวนการการเลือกตั้งขั้นต้นในระดับพื้นที่ได้เอง มีวิธีการของตนเอง และจะเป็นการแข่งขันกันเองในระดับพื้นที่

#### 4.4.5 ภาคประชาสังคม

จากการสัมภาษณ์ตัวแทนภาคประชาสังคม จำนวน 6 คน จากกลุ่มตัวอย่างในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือ นับตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม 2564 ผ่านระบบออนไลน์ พบว่า โดยหลักการแล้ว กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเป็นกระบวนการที่ดี ที่ส่งเสริมให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง และสร้างเสริมให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นตามกฎหมายพรรคการเมืองในปัจจุบันนั้นยังคงมีปัญหาบางประการ ตัวแทนภาคประชาสังคมรายหนึ่งมองว่า กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นเหมาะสำหรับการเมืองที่มีพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ในทางกลับกันหากเป็นพรรคเล็ก จะมีการเกณฑ์คนมาลงคะแนนให้กับผู้สมัครได้ ไม่ได้แข่งขันกันที่นโยบาย ในขณะที่ตัวแทนภาคประชาสังคมอีกรายหนึ่งมองว่ากระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นจะเป็นความยากของพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่และพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่ได้มีระบบห้วคะแนนในพื้นที่เขตเลือกตั้ง การกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกพรรค 100 คนในเขตเลือกตั้งเป็นอย่างน้อยเพื่อสามารถดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นเป็นเรื่องที่ยากมากสำหรับพรรคขนาดเล็ก และเป็นภารกิจกันกลุ่มการเมืองใหม่ๆ ที่จะลงแข่งขันในพื้นที่อีกด้วย ส่วนตัวแทนภาคประชาสังคมอีกรายหนึ่งซึ่งมีบทบาทในการดำเนินงานของพรรคการเมืองขนาดเล็กพรรคหนึ่งด้วยก็สะท้อนว่า กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นทำให้ต้องเสียเวลาในการจัดการเรื่องต่างๆ เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องเอกสาร สำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็กนั้นหาสมาชิกพรรคได้ยากมาก งบประมาณก็มีจำกัด และการหาสมาชิกพรรคไม่ทันนี้เองจะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กเสียโอกาสในการจัดกระบวนการเลือกตั้ง

ขั้นต้นเพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง กลายเป็นภาระของพรรคการเมืองขนาดเล็กทำให้การทำงานการเมืองลำบาก เมื่อถามว่าหากนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบแล้วในทางปฏิบัติจะทำให้เกิดปัญหาหรือไม่ ตัวแทนภาคประชาสังคมต่างมองเห็นตรงกันว่าจะทำให้เกิดปัญหาอย่างแน่นอน

ตัวแทนภาคประชาสังคมรายหนึ่งมองว่าจะมีเพียงไม่กี่พรรคการเมืองที่จะสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้ง เพราะศักยภาพของพรรคการเมืองที่จะสามารถจัดตั้งสาขาพรรค การหาสมาชิกพรรค และทรัพยากรที่เพียงพอที่จะทำได้นั้นมีอยู่ไม่กี่พรรค กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นตามกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันนั้นไม่ส่งเสริมให้พรรคขนาดเล็กเติบโตได้ ทำให้พรรคเล็กไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ขณะที่ตัวแทนภาคประชาสังคมอีกรายหนึ่งมองว่า ปัญหาในทางปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นแน่นอนเมื่อมีการนำกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ด้วยระบบเลือกตั้งที่มีความซับซ้อน และมีความไม่ชอบมาพากล หากยังคงเป็นกติกาเดิมอยู่ไม่มีการแก้ไข ใดๆ ก็จะมีปัญหา ในเชิงเทคนิคนั้นกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นมีเงื่อนไขมาก พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ต้องจัดทำกาเลือกตั้งขั้นต้นนั้นก็เพื่อทำให้ “ผ่านๆ ไป” ไม่ให้ถูกลงโทษตามกฎหมาย ฉะนั้นกระบวนการลักษณะนี้จึงไม่เกิดคุณค่าในตัวเอง ในส่วนของภาคประชาสังคมนั้น ก็มีความเห็นว่ากระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นสามารถทำได้ ทั้งการกำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนตามกฎหมายพรรคการเมือง เพราะหากมีการเขียนไว้กว้างๆ จะเกิดปัญหาในการตีความ ควรต้องเขียนให้ชัดเจน มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายได้มีโอกาสถกเถียงกัน แต่อีกฝ่ายหนึ่งมองว่า การกำหนดรายละเอียดตายตัวตามกฎหมายปัจจุบันนั้นยุ่งยาก ควรเป็นไปในลักษณะที่กว้างๆ แล้วให้พรรคการเมืองดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นของตนเองจะเหมาะสมกว่า

#### 4.5 ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

ในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้ใช้กรอบการวิเคราะห์งานวิจัย (conceptual framework) ในการพิจารณากระบวนการดังกล่าวด้วยแนวการศึกษาแบบสถาบัน (institutional approach) ในเรื่องตัวผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy) บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization) ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) จนสามารถจำแนกออกมาเป็น 6 ประเด็นปัญหาสำคัญดังต่อไปนี้

##### 4.5.1 ปัญหาตัวผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy) ในการตีความกฎหมายและอุปสรรคจากการนำกฎหมายไปปฏิบัติโดยพรรคการเมือง

แม้ว่าการเลือกตั้งขั้นต้นในฐานะกระบวนการหนึ่งในการสรรหาผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้งจะเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงมาอย่างต่อเนื่องในวงการวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน แต่สำหรับประเทศไทยประเด็นดังกล่าวถือว่า “ใหม่” มากในการนำมาใช้ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภาและมีการจัดเลือกตั้งเป็น “วันเลือกตั้ง” (election day) ทำให้กระบวนการก่อนจะมาถึงการเลือกตั้งชัดเจนเพียงวันเลือกตั้ง

เท่านั้น แตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นทางของแนวคิดการเลือกตั้งขั้นต้นได้มีการเลือกตั้งแบบ “ปีเลือกตั้ง” (election year) ที่มีกระบวนการหลายขั้นตอนและมีความชัดเจนในการกำหนดช่วงเวลาในการเลือกตั้ง แม้ว่าแต่ละมลรัฐจะมีหลักกฎหมายและวิธีการที่แตกต่างกัน

ด้วยความใหม่และยังไม่มีแบบแผนที่เป็นต้นแบบในการปฏิบัตินี้เอง จึงนำมาสู่ความสับสนในการปฏิบัติของพรรคการเมือง นักการเมือง จนไปถึงประชาชนทั่วไปว่าจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมกับการเลือกตั้งขั้นต้นมากหรือน้อยแค่ไหน โดยการสำรวจของสวนดุสิตโพล ได้ทำการสำรวจว่าประชาชนคิดอย่างไรกับการเลือกตั้งขั้นต้น พบว่าร้อยละ 40.30 ยังไม่เข้าใจกระบวนการขั้นตอน และร้อยละ 34.29 ไม่เข้าใจเลย ส่วนผู้ที่เข้าใจมีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 25.41 เท่านั้น (คณะกรรมการกิจการการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา 2563, 102)

ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตัวแสดงอย่างนักการเมืองพรรคหนึ่ง พบว่าการนำแนวทางการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ครั้งแรก ทำให้ไม่มีแบบแผนในการปฏิบัติที่ชัดเจน และการถูกตรวจสอบอย่างเข้มข้นด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำให้การดำเนินการของพรรคการเมืองในการสรรหาผู้สมัครมีแนวทางที่ไม่ชัดเจน และความเข้าใจไม่ตรงกัน จึงไม่มีพรรคใดกล้าที่จะใช้กระบวนการดังกล่าวอย่างกว้างขวางอย่างจริงจัง (นักการเมือง, สัมภาษณ์วันที่ 22 เมษายน 2564)

จากปัญหาเรื่องการขาดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและการตรวจสอบอย่างเข้มข้นในการเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองเกิดข้อกังวลในการนำการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ปฏิบัติจริง จนถึงขนาดแกนนำพรรคชาติไทยพัฒนาอย่าง นิกร จำนง ได้มีข้อเสนอให้รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวใช้ มาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เพืองเว้นการดำเนินการเลือกตั้งขั้นต้นไปก่อน (Nation 2561) ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าพรรคการเมืองไทยยังมีข้อจำกัดในการปรับตัวให้เข้ากับกฎกติกาใหม่

#### 4.5.2 ปัญหาผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy) ในด้านการวางนโยบายที่เป็นแบบแผนเดียวกันกับมุมมองของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

อันเนื่องมาจากการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม 2562 และผลการเลือกตั้งตามตารางที่ 4.1 จะพบว่า 2 พรรคการเมืองใน 5 ลำดับแรกเป็นพรรคการเมืองใหม่อย่างพรรคพลังประชารัฐและพรรคอนาคตใหม่ และด้วยความเป็นพรรคการเมืองใหม่นี้เองทำให้กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยการจัดเลือกตั้งขั้นต้นเกิดข้อจำกัดในด้านของนโยบายที่เป็นแบบแผนเดียวกันกับมุมมองของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่อาจไม่ได้สอดคล้องกัน

ตารางที่ 4.1 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562

ลำดับที่	ชื่อพรรคการเมือง	จำนวน ส.ส. แบบ แบ่งเขตเลือกตั้ง	จำนวน ส.ส. แบบ บัญชีรายชื่อ	รวม ส.ส. ทั้งหมด (คน)
1	พลังประชารัฐ	97	19	116
2	เพื่อไทย	136	0	136
3	อนาคตใหม่	31	50	81
4	ประชาธิปไตย	33	20	53
5	ภูมิใจไทย	39	12	51
6	เสรีรวมไทย	0	10	10
7	ชาติไทยพัฒนา	6	4	10
8	เศรษฐกิจใหม่	0	6	6
9	ประชาชาติ	6	1	7
10	เพื่อชาติ	0	5	5
11	รวมพลังประชาชาติไทย	1	4	5
12	ชาติพัฒนา	1	2	3
13	พลังท้องถิ่นไท	0	3	3
14	รักษ์ผืนป่าประเทศไทย	0	2	2
15	พลังปวงชนไทย	0	1	1
16	พลังชาติไทย	0	1	1
17	ประชาธิปไตย	0	1	1
18	ไทยศรีวิไลย์	0	1	1
19	พลังไทยรักไทย	0	1	1
20	ครูไทยเพื่อประชาชน	0	1	1
21	ประชานิยม	0	1	1
22	ประชาธิปไตย	0	1	1
23	ประชาชนปฏิรูป	0	1	1
24	พลเมืองไทย	0	1	1
25	ประชาธิปไตยใหม่	0	1	1
26	พลังธรรมใหม่	0	1	1
<b>รวม</b>		<b>350</b>	<b>150</b>	<b>500</b>

(ที่มา: : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2563: 375-376)

กรณีของพรรคพลังประชาชน ที่มีกฏนิยามโดยสื่อมวลชนว่าเป็น “พรรคเฉพาะกิจ” ของกลุ่มนักการเมือง ที่มีฐานเสียงในการเลือกตั้งหลายกลุ่มมารวมกันกับกลุ่มผู้มีอำนาจหลังจากการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 เพื่อเอาชนะเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 พบว่าพรรคประชาชนก็พบปัญหาในการปฏิบัติในระดับพื้นที่เช่นเดียวกัน เพราะผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งมาจากหลายกลุ่มก่อนทางการเมืองที่มี “คนของตัวเอง” ในการส่งเข้าแข่งขันเลือกตั้งอยู่แล้ว ส่งผลให้นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ เลขาธิการพรรคพลังประชาชนในช่วงปี พ.ศ. 2561 ต้องปรับแผนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งใหม่ ด้วยการเปลี่ยนมาใช้วิธีการเลือกตั้งขั้นต้นกับการใส่ชื่อบัญชีนายกรัฐมนตรี แทนเพื่อให้เกิดเอกภาพภายในพรรค โดยนายสนธิรัตน์กล่าวว่า

“การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งด้วยการกาบัตรใบเดียว ในบัตรใบเดียวต้องเลือก ถึง 3 อย่าง 1.ตัวผู้สมัคร 2.พรรค 3.นายกฯ พรรคจึงต้องเลือกคนที่ประชาชนต้องการมากที่สุด และมีความเป็นไปได้จะทำไพรมารีโหวตคัดบุคคล 3 รายชื่อในบัญชีนายกฯ ของพรรค เพื่อวัดความนิยมจากประชาชน และขณะนี้พรรคต้องมีความพร้อมในเรื่อง นโยบายหาเสียง เนื่องจากเหลือเวลาอีกไม่นาน” (Nation 2561ก)

กรณีของพรรคอนาคตใหม่ แม้ว่าจะจะเป็นพรรคการเมืองที่มีนโยบายหาเสียงค่อนข้างก้าวหน้า (progressive) และให้การตอบรับกับกระบวนการสรรหาผู้สมัครแข่งขันรับเลือกตั้งด้วยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นเป็นอย่างดี เพราะมีการหลักการดังกล่าวไปใช้ในบางพื้นที่ อย่างไรก็ดี ด้วยการที่เป็นพรรคการเมืองใหม่ ผู้สมัครเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งจึงยังไม่เกิดเอกภาพในการแข่งขัน จนนำไปสู่ปัญหา เช่น กรณีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคอนาคตใหม่ จังหวัดลำปาง เขต 1 ระหว่างชีพาภูมิจี ปวีณาเสถียร และณิฏมาพัตน์ แป้นแก้ว ที่พบว่าผู้ชนะในการสรรหาภายในพรรคคือณิฏมาพัตน์ แป้นแก้ว แต่พรรคอนาคตใหม่กลับไม่ส่งลงสมัครและได้ตัดสินใจไปเลือกชีพาภูมิจี ปวีณาเสถียร ลงแข่งขันเลือกตั้งแทนเพราะได้รับกระแสตอบรับจากสื่อและสังคมมากกว่า ซึ่งณิฏมาพัตน์ กล่าวกับสำนักข่าวท้องถิ่นว่า “ทุกคนในสำนักพรรคกังวลว่าจังหวัดลำปางจะไม่สามารถส่งได้ เพราะสมาชิกมีน้อยเหลือเกิน จึงต้องตัดสินใจที่สงสมัคร โดยให้สมาชิกพรรคคัดเลือกไพรมารีโหวต ตนเองได้ 31 คะแนน ส่วนผู้สมัครอีกคนได้ 7 คะแนน เมื่อสอบถามเหตุผลก็ได้คำตอบว่ากลัวเสียหน้า” (ลานนาโพสต์ 2562)

จากกรณีของพรรคอนาคตใหม่ทำให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งรายบุคคลที่เป็นคนท้องถิ่น กับกรรมการบริหารพรรคในส่วนกลางที่พยายามรักษารฐานเสียงและแนวนโยบายการเลือกตั้งที่เน้นการสร้างกระแสในสื่อสาธารณะมากกว่าการทำงานกับฐานเสียงในพื้นที่ เพราะเพื่อเป้าหมายระยะสั้นในการได้คะแนนเสียงอย่างรวดเร็วของพรรคอนาคตใหม่ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งดังกล่าว

#### 4.5.3 ปัญหาโครงสร้างอำนาจในพรรคการเมืองในการเป็นบุคคลที่พรรคดำเนินการสรรหา (party selectorates)

เมื่อกล่าวถึงบทบาทของบุคคลที่พรรคดำเนินการสรรหา (party selectorates) ย่อมปฏิเสธไม่ได้เลยว่า จะต้องกล่าวถึงปัญหารากฐานของพรรคการเมืองไทยคือปัญหาในการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) ในการตัดสินใจอยู่กับกรรมการบริหารพรรคหรือคนกลุ่มน้อยในพรรคส่วนกลางที่เสียงดังมากกว่ากลุ่มอื่นที่ทำงานระดับพื้นที่

อย่างที่บทสัมภาษณ์ของสุริยะใส กตะศิลา อดีตแกนนำกลุ่มเคลื่อนไหวพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และเป็นรองคณบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต และผู้อำนวยการสถาบันปฏิรูปประเทศไทย ได้ให้ความเห็นกับ The Standard ไว้ว่า

“...บางพรรคขนาดใหญ่อย่างพรรคไทยรักไทยสมัยที่เฟื่องฟู เรามีสาขาพรรคแค่ 8 สาขาเอง ส่วนประชาธิปัตย์อาจจะเป็นพรรคหนึ่งที่ค่อนข้างให้ความสำคัญกับบทบาทสาขาพรรค เพราะมีทั้งหมด 200 สาขา ซึ่งเท่าที่ทราบเรามีข้อบังคับให้สาขาพรรคมีสิทธิเลือกหัวหน้าพรรคได้ ถือว่าเป็นความก้าวหน้า แต่นอกจากนี้ก็มีปัญหาตามมาว่ามีสาขาพรรคแล้วยังไง เพราะแทบไม่เห็นบทบาทที่จะมีความสำคัญกับพรรคการเมืองเลย **บางพรรคสามีอาจจะเป็น ส.ส. ในเขต แล้วให้ภรรยาเป็นประธานสาขาพรรคหรือไม่ก็เอาไว้ใช้เป็นฐานการเมืองของตัวเอง จะมีบทบาทก็เฉพาะช่วงการเลือกตั้ง หาสีขง แต่ช่วงที่ไม่มีเลือกตั้งก็ไม่ค่อยได้ทำอะไร พรรคเองก็ไม่มีเงินไปสนับสนุน...**” (เอกพล 2560)

สอดคล้องกับความเห็นของ กล้านรงค์ จันทิก ประธานคณะกรรมการกิจการรณรงค์รณรงค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา (ส.ว.) ที่นำเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) โดยกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

“...สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2562 ที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่ได้ใช้การเลือกตั้งในระบบ Primary Vote เนื่องจากมีข้อติดขัดบางประการ และติดขัดต่อคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติในขณะนั้น โดยคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นการเลือกตั้งแบบ Primary Vote เป็นสิ่งที่ควรดำเนินการเพื่อลดการผูกขาดการคัดเลือกผู้สมัครจากกรรมการบริหารพรรคหรือนายทุนของพรรคการเมือง และเป็นการปรับเปลี่ยนพรรคการเมืองให้เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีความโปร่งใสในความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น...” (The Standard 2564)

อีกตัวอย่างหนึ่งมาจากการให้สัมภาษณ์สื่อของ นิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ที่ตั้งคำถามกับกระบวนการผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยการเลือกตั้งขั้นต้นจากสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดมากกว่าให้กรรมการบริหารพรรคจัดสรรตัวบุคคลว่า “...**สมมติเปรียบพรรคการเมืองเป็นบริษัทเอกชนจะให้อำนาจสาขาเหนือสำนักงานใหญ่ได้อย่างไร...**” (ประชาชาติธุรกิจ 2560) (เน้นโดยผู้เขียน)

การมองบทบาทของบุคคลที่พรรคดำเนินการสรรหาในระบบพรรคการเมืองไทยจะพบว่า มีลักษณะกระจุกตัวของอำนาจที่มีผู้ตัดสินใจอยู่ไม่มากนัก (หัวหน้าพรรค กรรมการบริหารพรรค นายทุนพรรค หัวหน้ากลุ่มก้อนภายในพรรค ฯลฯ) และไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว แม้ว่าจะมีกฎหมายวางหลักการไว้ให้แล้วก็ตาม แทนที่จะมองว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกลไกในการพัฒนาพรรคการเมือง กลับมองว่ากติกาในการเลือกตั้งขั้นต้นทำให้การเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ถึงทางตัน ถึงขนาดที่นายพีระศักดิ์ พอจิต รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่ดำเนินการออกกฎหมายดังกล่าวออกมาเองนั้น กลับเห็นว่ากรณีที่ คสช. ใช้มาตรา 44 “คล้ายล็อก” ให้พรรคการเมืองเรื่องการเลือกตั้งขั้นต้น จะทำให้การเลือกตั้งเดินหน้าได้ (กรุงเทพธุรกิจ 2561)

ด้วยเหตุผลข้างต้น พรรคการเมืองในฐานะสถาบันการเมืองที่ควรมีความพร้อมในการดำเนินการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กลับไม่พร้อมในการดำเนินการตามการเลือกตั้งขั้นต้นซึ่งอาจจะไม่ใช่เพราะไม่มีความรู้หรือไม่เข้าใจกฎหมาย หากแต่เป็นประเด็นเรื่องของโครงสร้างพรรคที่อำนาจในการจัดสรรบุคลากรลงแข่งขันเลือกตั้งกระจุกอยู่ที่ส่วนกลาง

#### 4.5.4 ปัญหาการกระจายอำนาจ (decentralization) ในการส่งผู้สมัครลงเลือกตั้งและผู้แทนพรรคการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 47 ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของพรรคการเมืองด้วยการให้มีสาขาพรรคการเมืองตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทย ดังนี้

“มาตรา 47 พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใด ต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง **ประจำจังหวัด** ที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ **ในเขตเลือกตั้งนั้น**

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจาก **สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด** ที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560)



จากประเด็นดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาที่ว่าหากพรรคการเมืองมีสาขาพรรคเพียงสาขาเดียวในจังหวัดหนึ่ง จะสามารถส่งผู้สมัครลงในทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นได้หรือไม่ หรือต้องมีสาขาพรรคในทุกเขตเลือกตั้ง หรือจำเป็นจะต้องมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดหรือไม่เมื่อมีสาขาพรรคแล้ว

เมื่อวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ณ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2564 มีพรรคการเมืองที่ดำเนินงานทั้งหมด 79 พรรค ในส่วนนี้จะขอแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ส่วน คือ พรรคการเมืองที่มี ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร และพรรคการเมืองที่ไม่มี ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร จากข้อมูลในเบื้องต้นพบว่ายังไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ครบทั้ง 350 เขตเลือกตั้ง (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2564) ทั้งนี้ ด้วยเงื่อนไขการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นๆ มีพรรคการเมืองที่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เกิน 100 เขตเลือกตั้งได้เพียง 5 พรรคการเมือง ได้แก่

- พรรคประชาธิปัตย์ สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 330 เขตเลือกตั้ง (จำนวนสาขาพรรคการเมือง 18 และจำนวนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด 312)
- พรรคเพื่อไทย สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 275 เขตเลือกตั้ง (จำนวนสาขาพรรคการเมือง 4 และจำนวนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด 271)
- พรรคภูมิใจไทย สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 194 เขตเลือกตั้ง (จำนวนสาขาพรรคการเมือง 4 และจำนวนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด 190)
- พรรคพลังประชารัฐ สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 151 เขตเลือกตั้ง (จำนวนสาขาพรรคการเมือง 4 และจำนวนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้ง 147)
- พรรคเสรีรวมไทย สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ 161 เขตเลือกตั้ง (จำนวนสาขาพรรคการเมือง 4 และจำนวนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด 157)

ตาราง 4.2 ข้อมูลพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2564

ลำดับ	พรรค	จำนวน ส.ส.	จำนวนสมาชิกพรรค	จำนวนสาขา พรรค	จำนวนตัวแทน พรรคการเมือง ประจำจังหวัด
1	เพื่อไทย	134	63,442	4	271
2	พลังประชารัฐ	121	36,341	4	147
3	ภูมิใจไทย	61	53,866	4	190
4	ก้าวไกล	54	26,983	6	77
5	ประชาธิปัตย์	51	87,771	18	312
6	ชาติไทยพัฒนา	12	13,236	4	78
7	เสรีรวมไทย	10	58,701	4	157
8	ประชาชาติ	7	12,425	6	48
9	เศรษฐกิจใหม่	6	10,772	4	16
10	เพื่อชาติ	5	22,004	6	38
11	รวมพลังประชาชาติไทย	5	28,353	12	38
12	พลังท้องถิ่นไท	5	12,688	11	-
13	ชาติพัฒนา	4	13,126	4	57
14	รักษผืนป่าประเทศไทย	2	12,085	4	74
15	พลังปวงชนไทย	1	19,844	13	6
16	พลังชาติไทย	1	13,928	6	8
17	ประชาภิวัฒน์	1	15,212	8	29
18	ไทยศรีวิไลย์	1	8,235	2	1
19	พลังไทยรักไทย	1	19,599	3	2
20	ครูไทยเพื่อประชาชน	1	17,037	6	65
21	ประชารธรรมไทย	1	3,741	6	8
22	พลเมืองไทย	1	4,168	7	42
23	ประชาธิปัตย์ใหม่	1	28,936	20	22
24	พลังธรรมใหม่	1	13,036	5	20
25	ไทรักธรรม	1	25,451	5	1

(ที่มา: : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2564)

ตาราง 4.3 ข้อมูลพรรคการเมืองที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2564

ลำดับ	พรรค	จำนวนสมาชิกพรรค	จำนวนสาขาพรรค	จำนวนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด
1	ประชากรไทย	10,203	14	18
2	ความหวังใหม่	3,345	4	7
3	เครือข่ายชาวนาแห่งประเทศไทย	3,424	2	25
4	เพื่อแผ่นดิน	13,961	4	15
5	อนาคตไทย	6,583	4	3
6	สังคมประชาธิปไตยไทย	6,083	4	6
7	ประชาสามัคคี	7,650	4	2
8	พลังชล	5,440	4	2
9	พลังสหกรณ์	12,161	8	3
10	ถิ่นกาขาวชาววิไล	12,062	6	14
11	รักษัธรรม	7,529	4	1
12	พลังประชาธิปไตย	23,575	13	49
13	ภราดรภาพ	9,596	4	29
14	พลังไทยรักชาติ	15,034	11	21
15	เพื่อชีวิตใหม่	8,450	7	4
16	ทางเลือกใหม่	23,472	6	8
17	มติประชา	2,300	4	1
18	ไทยรักราษฎร์	6,459	4	5
19	ไทยธรรม	35,640	10	10
20	สยามพัฒนา	10,689	4	16
21	เพื่อคนไทย	7,235	4	12
22	แผ่นดินธรรม	8,102	5	34
23	คลองไทย	6,389	5	9
24	พลังสังคม	8,820	6	9
25	เพื่อราษฎร์	14,682	4	1
26	พลังศรัทธา	5,787	4	5
27	เป็นธรรม	4,186	4	3
28	พลังเพื่อไทย	6,731	3	2
29	ประชาไทย	8,282	4	39

ลำดับ	พรรค	จำนวนสมาชิกพรรค	จำนวนสาขาพรรค	จำนวนตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด
30	กรีน	9,154	8	28
31	สามัญชน	4,772	4	7
32	ภาคีเครือข่ายไทย	11,687	4	35
33	ราชสีห์ไทยดี	5,973	4	1
34	เพื่อไทยพัฒนา	6,004	4	1
35	พัฒนาชาติเจริญ	6,425	5	1
36	คนงานไทย	7,474	4	3
37	สร้างชาติ	8,168	5	7
38	เพื่ออนาคตไทย	8,489	4	34
39	เศรษฐกิจไทย	5,389	7	2
40	เส้นทางใหม่	6,195	4	2
41	ก้าวใหม่	2,317	-	-
42	ไทยรวมไทย	6,695	5	11
43	กล้า	10,894	5	11
44	รวมพลังคนรุ่นใหม่	5	-	-
45	ยุทธศาสตร์ชาติ	1,877	2	-
46	สหประชารัฐ	7	-	-
47	พลังสังคมใหม่	11	-	-
48	ไทยสร้างไทย	12	-	-
49	มิติใหม่	-	-	-
50	รวมไทยสร้างชาติ	-	-	-
51	มวลชนสยาม	-	-	-
52	เพื่อประชาชน	-	-	-
53	พลังสยาม	-	-	-
54	ไทยรักกัน	-	-	-

(ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2564)

#### 4.5.5 ปัญหาระบบการสรรหา (voting/appointment system) ในด้านค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการดำเนินการคัดสรรผู้สมัครลงเลือกตั้งของพรรคการเมืองด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น

ปัญหาแรกของตัวระบบการสรรหา (voting/appointment system) เป็นประเด็นในเรื่องของค่าใช้จ่ายในการดำเนินการคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น ที่จำเป็นต้องมีกระบวนการขั้นตอนซับซ้อนและต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก รวมถึงกฎกติกาใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 วางหลักที่ชัดเจนและเข้มงวดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณในการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ทำให้การดำเนินการเลือกตั้งขั้นต้นมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติมากขึ้น

ตัวอย่างของบทลงโทษที่รุนแรงในการเลือกตั้งขั้นต้นปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 117-119 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 117 หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 52 หรือมาตรา 55 ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือนและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งเป็นเวลาห้าปี

ในการดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสมาชิกของพรรคการเมืองทุกคนเป็นผู้เสียหาย

มาตรา 118 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 53 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับ ตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ของผู้นั้นด้วย

มาตรา 119 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่ สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของ ผู้นั้นด้วย

ในกรณีที่พรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 54 ให้หัวหน้าพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมืองของพรรคการเมือง บรรดาที่รู้เห็นกับการกระทำนั้น ต้องระวางโทษ ตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง” (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 2560) (เน้นโดยผู้เขียน)

จากบทลงโทษดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในการนำการเลือกตั้งขั้นต้นไปสู่การปฏิบัติจริง และกลายเป็นข้ออ้างให้สำหรับพรรคการเมืองที่ไม่ประสบความสำเร็จจะดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าว มาเป็นประเด็นทางการเมืองเพื่อให้ยกเลิกกระบวนการสรรหาผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น

#### 4.5.6 ปัญหาระบบการสรรหา (voting/appointment system) การใช้จำนวนสมาชิกในสาขาพรรค ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ชุดรายชื่อ และบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งขั้นต้น

ปัญหาที่สองของตัวระบบการสรรหา (voting/appointment system) เป็นประเด็นของสถานะของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งขั้นต้นที่ต้องมีการใช้จำนวนสมาชิกในสาขาพรรค ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ชุดรายชื่อ และบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งขั้นต้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 47 วางหลักกฎหมายให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคหากต้องการส่งผู้สมัครลงแข่งในเขตเลือกตั้งใดนั้น ต้องมีสาขาพรรคการเมือง (ต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้น ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป) โดยประชุมคัดเลือกจากสาขาพรรคที่มีผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 100 คน หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด (สมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้นเกิน 100 คน) ประชุมคัดเลือกโดยมีผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 50 คน ที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น

โดย ภูมิธรรม เวชยชัย เลขาธิการพรรคเพื่อไทย ให้สัมภาษณ์กับสื่อเพื่อชี้ให้เห็นข้อจำกัดว่าพรรคเพื่อไทยมีฐานเสียงอยู่ในภาคเหนือและภาคอีสาน แต่การหาสมาชิกพรรคในภาคใต้และกรุงเทพฯ ยังมีข้อจำกัดอยู่เพราะสมาชิกมายืนยันตัวตนไม่มากนัก กล่าวได้ว่า

“...ในช่วงเดือน เม.ย.ที่ให้อินยันทันการเป็นสมาชิกพรรค มีเวลาแค่ 30 วัน และยังชนกับวันสงกรานต์อีก 10 วัน เหลือเวลาให้อินยันทันสมาชิกพรรคเพียงแค่ 20 วัน พรรคเพื่อไทยได้สมาชิกพรรคกลับมา 10 เปอร์เซนต์ก็ถือว่าน่าพอใจ อย่างไรก็ตาม การสร้างข้อจำกัดในการอินยันทันสมาชิกพรรคถือเป็นปัญหาอยู่แล้ว แต่เมื่อถึงเวลาการเมืองเปิดพรรคพรรคก็มีฐานในพื้นที่สำหรับการหาสมาชิกพรรคเพียงแต่จะยุ่งยากมากขึ้น...” (ประชาชาติธุรกิจ 2561)

อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งมาจาก นิกร จำนง แกนนำคนสำคัญและดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการพรรคชาติไทยพัฒนาได้ให้สัมภาษณ์กับสื่อว่า

“...ไพรมารีโหวต พรรคหนึ่งต้องใช้สมาชิกทั่วประเทศอย่างน้อย 7,000 คน หรือใช้สาขาอย่างน้อย 500 คน หรือตัวแทนจังหวัด ไม่น้อยกว่า 120 คน ดังนั้นจำเป็นต้องหาสมาชิกพรรคให้ครบตามหลักเกณฑ์ของการทำไพรมารีโหวต อย่างพรรคชาติไทยพัฒนาที่มียอดเบื้องต้น 2,500 คน ต้องหาสมาชิกอีก 6,000 คนเพื่อให้เพียงพอต่อการทำไพรมารีโหวต ทั่วประเทศ ซึ่งไม่ง่ายประกอบกับมีเวลาสั้น ดังนั้นผมอยากให้ทบทวนการทำไพรมารีโหวต ให้นำไปใช้ในการเลือกตั้งรอบหน้าจะดีกว่า ไม่เช่นนั้นทั้งพรรคเก่าในระบบกับพรรคการเมืองเกิดใหม่จะลำบากมาก และระบบนี้อาจกระทบต่อทั้งระบบพรรคการเมือง...” (คมชัดลึก 2561)

จากปัญหาทั้ง 6 ข้อข้างต้นจึงพบว่าการนำกระบวนการสรรหาผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งไปใช้จริงในการเลือกตั้งปี 2562 ต่างเต็มไปด้วยอุปสรรคทั้งปัญหาทางกฎหมาย ปัญหาโครงสร้างพรรคการเมือง และปัญหาวิธีการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นที่มีข้อจำกัดในเวลา งบประมาณ และจำนวนสมาชิกพรรค จึงทำให้การออก ม.44 มายกเว้นหลักการดังกล่าวทำให้พรรคการเมืองมองว่าเป็นการทำให้การเมือง “เดินหน้าได้” (มีเลือกตั้ง 2562 ได้) แต่ในเชิงความเป็นสถาบันทางการเมืองและประชาธิปไตยในองค์การของพรรคการเมือง อาจต้องกลับมาพิจารณากันใหม่ อีกครั้งว่าประเทศไทยจะสร้างตัวแบบใหม่ที่ปรับปรุงกติกาดังกล่าว พร้อมอุดช่องว่างที่เป็นปัญหา โดยจะกล่าวในส่วนบทถัดไป

## บทที่ 5

### ผลการศึกษาที่ 2: รูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย

ในบทนี้จะเป็นการตอบคำถามวิจัยในข้อที่สอง คือ รูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อสร้างตัวแบบที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย และนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพรรคการเมืองต่อไปในอนาคต

โดยบทที่ห้านี้จะแบ่งการนำเสนอเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนแรกจะเป็นการพิจารณาถึงประเด็นถกเถียงว่าด้วยข้อดีและข้อจำกัดของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทย ส่วนที่สองเป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนักการเมือง นักวิชาการ คณะกรรมการเลือกตั้ง สื่อมวลชนและภาคประชาสังคมว่ามีมุมมองต่อการปรับปรุงแก้ไขระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างไร ส่วนที่สาม กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 วิเคราะห์ด้วยกรอบความคิดรวบยอด ส่วนที่สี่ การนำเสนอตัวแบบของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่จะช่วยในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย และส่วนสุดท้ายจะเป็นข้อเสนอแนวทางในการสร้างระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ใช้ได้จริงในการเมืองไทยในงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อพัฒนาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต่อไปในอนาคต

#### 5.1 ประเด็นถกเถียงว่าด้วยข้อดีและข้อจำกัดของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง เมื่อนำมาใช้ในประเทศไทย

บทเรียนจากการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2562 ในประเด็นของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในลักษณะของการเลือกตั้งขั้นต้น หรือไพรมารี พบว่าได้เผชิญอุปสรรคจากการ “นำเข้า” หลักการจากต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย ในบทข้อเสนอแนะนี้จึงขอเริ่มศึกษาอย่างรอบด้านด้วยการพิจารณาประเด็นถกเถียงว่าด้วยข้อดีและข้อจำกัดของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเมื่อนำมาใช้ในประเทศไทย

ภายใต้หลักการของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (candidate selection methods) คือ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง “ก่อน” การเลือกตั้งทั่วไป เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายในพรรคการเมือง ในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นสถาบันที่สำคัญต่อการสร้างประชาธิปไตย (Cross et.al 2016, 179-183) และการเลือกตั้งขั้นต้น หรือไพรมารี (primary elections) คือ การออกแบบสถาบันการเมืองในการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองภายในพรรคการเมืองผ่านวิธีการการคัดสรรผู้เป็นตัวแทนของพรรคการเมือง โดยถ่วงน้ำหนักอิทธิพลในการเลือกกระหว่างเสียงของสมาชิกพรรค ผู้สนับสนุนของพรรค ผู้ใช้สิทธิในการออกเสียง



และคณะบุคคลที่พรรคตั้งไว้ให้สรรหาผู้สมัคร เพื่อกลั่นกรองบุคคลในการเป็นตัวแทนพรรคการเมืองในการแข่งขันเลือกตั้งทั่วไป โดยมีรูปแบบแตกต่างกันตามตารางนี้ (Cross et.al 2016, 179) ถือว่าเป็นกระบวนการที่ต้องมีการดำเนินการอย่าง “ต่อเนื่อง” เป็นช่วงระยะเวลาหนึ่ง ไม่จบแค่วันเดียวอย่าง “วันเลือกตั้ง” (election day) ปัจจัยดังกล่าวนำไปสู่ข้อถกเถียงเรื่องข้อดีและข้อจำกัดเมื่อนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ผ่านงานศึกษาของ Collier and Cordero (2017, 276) ดังนี้

*ข้อดีของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้น (primaries)*

- 1.) สร้างกลไกสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น
- 2.) พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมกับพรรคการเมืองมากขึ้น
- 3.) สร้างความตื่นตัวแบบรวมหมู่ (collective effervescence) เพื่อให้พลเมืองได้มีประสบการณ์ร่วมกันในการมีส่วนร่วมอย่างต่อเนื่อง
- 4.) เสริมสร้างภาพลักษณ์ของพรรคการเมืองต่อสาธารณะ ว่าเป็นองค์กรที่รับฟังเสียงของประชาชนอย่างมีระบบ
- 5.) พัฒนากลไกการทำงานภายในพรรคการเมือง ให้โปร่งใสและยึดในหลัก “กติกาก่อนบุคคล” มากขึ้น
- 6.) เสริมสร้างประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง

*ข้อจำกัดของการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้น*

- 1.) อาจเกิดความแตกแยกในพรรคการเมือง จนทำให้ทิศทางผู้นำและนโยบายพรรคแตกต่างกันตั้งแต่แรก
- 2.) อาจเกิดการแทรกแซงกฏกติกาและการโกงภายในพรรค เช่น การมีกลุ่มชนชั้นนำในพรรคที่มีวาทศิลป์ได้แย่งชิง (hijack) กระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าวให้เป็นเครื่องมือของกลุ่มตนในการครอบงำพรรคการเมือง เป็นต้น (Cross et.al 2016, 8)
- 3.) “คุณภาพ” ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่ไม่สามารถรับประกันได้ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้พรรคการเมืองก้าวหน้าขึ้น หรืออาจเกิดความเห็นที่มีคุณภาพต่ำ (low quality participation) ขึ้นได้ (Cross et.al 2016, 8)
- 4.) ปัญหาการควบคุมดูแลกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นให้ทั่วถึง เพราะกฎหมายเลือกตั้งมักเน้นที่การเลือกตั้งทั่วไป มากกว่าการเลือกตั้งขั้นต้น (Cross et.al 2016, 9)
- 5.) ผลลัพธ์ในการได้ตัวแทนอาจเกิดความไม่สมดุล เพราะบางกลุ่มเสียงดังกว่ากลุ่มอื่น
- 6.) ปัญหาเรื่องการเงินภายในพรรค ที่เป็นข้อจำกัดหลักในการทำกิจกรรมที่ “ยังไม่ใช่” การเลือกตั้งทั่วไป เพราะผู้สมัครต้องเสียต้นทุนถึง 3 ด้านก่อนเลือกตั้งอยู่แล้ว คือ ต้นทุนในการเตรียมตัวสมัครรับเลือกตั้ง ต้นทุนในการหาเสียง และต้นทุนในการตรวจสอบจัดการการใช้เงินไม่ให้ผิดกฎหมาย (Cross et.al 2016, 160-163)
- 7.) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) ของผู้ได้รับเลือกที่ไม่ชัดเจน

- 8.) การคัดเลือกหรือระดมกลุ่มเฉพาะเพื่อมาลงคะแนน มากกว่าการเปิดให้มีส่วนร่วมกับสมาชิกทุกคน และอาจเกิดปัญหาในลักษณะของ “การปล้นสะดมพรรคการเมือง” (party raiding) ที่พรรคการเมืองคู่แข่งคนเข้าไปแสดงความเห็นที่สร้างความวุ่นวายให้กับการทำโพรมารีของอีกพรรคการเมืองหนึ่ง เพื่อให้บุคคลที่มีโอกาสชนะเลือกตั้งทั่วไป แพ้ตั้งแต่การเลือกตั้งขั้นต้น (Cross et.al 2016, 112) เป็นต้น

แม้ว่าในข้อถกเถียงข้างต้นอาจพบข้อจำกัดหลายด้านและไม่มีสิ่งใดรับประกันได้ว่ากระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจะช่วยสร้างประชาธิปไตยให้ดีขึ้นอย่างชัดเจน โดยงานศึกษาเรื่อง *Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality* ของ Rahat and Hazan (2007) ได้ชี้ประเด็นสำคัญว่าการสร้างการนับรวมคนทุกคน (inclusiveness) ไม่ได้หมายความว่าจะต้องนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพเสมอไป เพราะหลายครั้งการที่คนจำนวนมากมาร่วมแสดงความเห็นอาจทำให้เกิด “การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพต่ำ” (low quality participation) ได้ ถ้าไม่มีการออกแบบกลไกเชิงสถาบันที่คอยตรวจสอบกระบวนการมีส่วนร่วมดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อเป็นกติกาสำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงมีส่วนสำคัญอย่างมาก ที่จะทำให้การมีส่วนร่วมเป็นธรรม (fair) สำหรับทุกความเห็น (Cross et.al 2016, 9; วีระ 2562) หรือกล่าวอย่างง่ายได้ว่าการมีกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอย่างน้อยจะช่วยให้เห็นช่องโหว่ของประชาธิปไตย และจะเปิดทางให้มีการพัฒนาสถาบันการเมือง เช่น พรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) เป็นต้น เพื่อทำให้อีกกติกาดังกล่าวเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ “กระบวนการในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง” เป็นกลไกสำคัญที่จะชี้ให้เห็นว่า “พรรคการเมือง” แตกต่างจากองค์การทางการเมืองอื่นๆ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ นักล็อบบี้ หรือกลุ่มที่ปรึกษาเสนอแนะนโยบาย (advocacy group) เป็นต้น (Cross and Young 2013)

ความสำคัญในการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อคัดสรรผู้สมัครให้เป็นตัวแทนพรรคจึงไม่ใช่กติกาที่นำมาใช้แล้วจะเกิด “ชัยชนะที่รวดเร็ว” (quick win) แต่อย่างน้อยที่สุดกระบวนการดังกล่าวได้การสร้างเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและสมาชิกพรรค ให้สามารถที่จะเสนอชื่อ (nomination) ผู้สมัครของพรรคได้ ซึ่งผู้สมัครของพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งก็จะเป็นผู้กำหนดทิศทาง เนื้อหา และรูปแบบที่พรรคการเมืองนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้ต้นทุนของการให้ผู้สมัครดังกล่าวมีความยึดโยงกับประชาชนหรือสมาชิกพรรค จะทำให้องค์การพรรคการเมืองถูกกำหนดอนาคตอย่างมีส่วนร่วมระหว่างฐานมวลชนของพรรคกับชนชั้นนำภายในพรรค (Cross et.al 2016, 5) ซึ่งเป็นการสร้างการเมืองส่วนร่วมทางการเมืองไปพร้อมกับการพัฒนาสถาบันทางการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าเดิม

## 5.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งนักการเมือง นักวิชาการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม เกี่ยวกับรูปแบบของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่ควรจะเป็น ส่วนหนึ่งซึ่งมีจำนวนไม่มากเห็นว่ากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นอยู่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้นไม่เป็นปัญหา และกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งควรที่จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเพื่อให้เป็นรูปแบบเดียวกัน เพราะหากให้แต่ละพรรคการเมืองดำเนินการกันเอง จะเกิดปัญหามากมาย แต่อีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่ที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ได้แสดงความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้นจะเกิดปัญหาอย่างมากหากมีการนำมาใช้ปฏิบัติจริงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป โดยได้สะท้อนความเห็นหลักๆ ที่พอจะจำแนกได้เป็น 4 ประเด็น ได้แก่

### 1) กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ขาดความยืดหยุ่น แข็งและตายตัวเกินไป

มีหลากหลายความคิดเห็นที่มองว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ขาดความยืดหยุ่น ซึ่งกำหนดเงื่อนไขว่าการที่พรรคจะส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ต้องจัดตั้ง สาขาพรรค หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง ซึ่งก็จะผูกโยงกับเงื่อนไขจำนวนสมาชิกพรรค (500 คนขึ้นไป ในกรณีสาขาพรรค หรือ มากกว่า 100 คนขึ้นไป ในกรณีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง ประกอบกับตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ใช้ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม (Mixed-Member Apportionment) ที่มีบัตรเลือกตั้งเพียง 1 ใบ แต่ถุ่กนั้นคะแนนทั้งในเขตเลือกตั้งและบัญชีรายชื่อ ด้วยระบบเลือกตั้งนี้เองที่บังคับโดยพฤตินัยให้พรรคการเมืองต้องส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งให้ได้จำนวนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพราะถึงแม้ว่าจะไม่ชนะและได้รับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้ง แต่คะแนนดังกล่าวก็แล้วยังถูกนำไปนับรวมเป็นคะแนนบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต่อไป แต่ทว่าการจะส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ก็ย่นกลับไปเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้ง และหาสมาชิกพรรคให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สามารถดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ แต่ปัญหาที่จะเกิดจากกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนี้ยังไม่เกิดเพราะมีคำสั่งหัวหน้า คสช. ตามมาตรา 44 ยกเว้นกระบวนการดังกล่าวไว้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562

ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักการเมืองจากทั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคขนาดกลาง และพรรคขนาดเล็ก มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การกำหนดรายละเอียดเรื่องกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้มากในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินการ เพราะเป็นเงื่อนไขที่ไม่ได้สะท้อนความเป็นจริงในระดับเขตพื้นที่ และเป็นกระบวนการที่พรรคการเมืองแทบจะทำได้ โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดเล็กที่ประสบปัญหาอย่างมากในการหาสมาชิกพรรคให้ได้

ตามที่กำหนดในกฎหมาย การกำหนดไว้ในกฎหมายตายตัวเช่นนี้จึงเปรียบเสมือนว่าเป็นการนำกรอบทางกฎหมายมาครอบเพื่อให้เกิดผลลัพธ์อย่างที่คาดหวัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการเขียนกฎหมายเพื่อ “บังคับ” ให้เกิดพัฒนาการของพรรคการเมืองเช่นว่านั้น แต่พรรคการเมืองไม่ได้มีพัฒนาการเติบโตขึ้นจากฐานของพรรคการเมืองเอง ในท้ายที่สุดเมื่อกฎหมายกำหนดให้ทำเช่นนี้ พรรคการเมืองต่างๆ จึงต้องทำตามเพื่อให้ครบถ้วนตามกฎหมาย และจะได้สามารถดำเนินกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่างๆ ได้ ในที่สุด ในแง่ี้ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดไว้ตามกฎหมายนั้นจึงเป็นแต่เพียง “พิธีกรรม” ที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้ครบถ้วน แต่ไม่ได้เกิดคุณค่าในเชิงกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

นอกจากนี้ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นก็มิใช่ “การเลือกตั้งขั้นต้น” อย่างแท้จริง เพราะในท้ายที่สุดเมื่อพรรคดำเนินกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งต่างๆ จนได้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว ก็ต้องเสนอชื่อไปที่กรรมการบริหารพรรคในการลงมติอีกอยู่ดี ผู้ทรงคุณวุฒิรายหนึ่งให้คำจำกัดความว่าเป็นกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นที่ไม่สุด เพราะสุดท้ายก็มาติดที่กรรมการบริหารพรรคอีกอยู่ดี หากไม่เห็นชอบด้วยกับรายชื่อที่เสนอมาสุดท้ายก็ต้องกลับไปทำใหม่ คำถามสำคัญที่ตามมาคือ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นแบบนี้จะนำไปเพื่ออะไร เพราะยังทำให้เกิดขั้นตอนเพิ่มขึ้นอีก และก็ไม่ได้สะท้อนเจตนารมณ์ของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในมุมมองของผู้เล่นภายใต้กติกา นี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจากพรรคการเมืองทั้งพรรคขนาดใหญ่ พรรคขนาดกลาง และพรรคขนาดเล็ก เห็นคล้ายกันว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะมองว่ามีรายละเอียดมากเกินไปและไม่สามารถทำได้จริง ควรเขียนในเชิงหลักการไว้กว้างๆ ว่าพรรคการเมืองดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วม ส่วนในรายละเอียดหรือกลไกในการจัดกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ควรเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้ไปออกแบบ คิดค้น และพัฒนากลไกและกระบวนการของพรรคต่างๆ เองว่าใครสามารถเลือกได้บ้าง กระบวนการเลือกเป็นอย่างไร อำนาจการตัดสินใจเป็นอย่างไร ให้พรรคไปดำเนินการกันเองจะดีกว่าการที่กฎหมายมากำหนดให้ทำอย่างไรในปัจจุบัน และที่สำคัญ การเปิดกว้างนี้หมายความว่าไม่ควรกำหนดบทลงโทษแก่พรรคการเมืองที่ไม่ดำเนินกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบการเลือกตั้งขั้นต้น หรืออาจจะลดเงื่อนไขต่างๆ ลงว่า แทนที่จะต้องทำทุกเขตเลือกตั้ง ให้ทำแต่เฉพาะในระดับภาคได้หรือไม่ โดยใช้กลไกของพรรคการเมืองในระดับภาค เช่น คณะกรรมการภาค ดำเนินการ การเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้ดำเนินการเอง ก็อาจจะค้นพบรูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เหมาะสมก็ได้

ในทางกลับกัน ถึงแม้ว่ากระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 อาจจะมีปัญหาในการปฏิบัติจริงหากนำมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป แต่ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการและสื่อมวลชนที่ติดตามปรากฏการณ์การเมืองไทยมาอย่างยาวนาน มองว่า ถึงที่สุดแล้ว หากนำกติกาเช่นนี้มาใช้จริง พรรคการเมืองและนักการเมืองก็สามารถหาวิธีการและหนทางดำเนินการให้ครบถ้วนตามกฎหมายเพื่อส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

อยู่ดี กล่าวอีกนัยหนึ่ง อาจจะเกิดปัญหาได้ก็จริง แต่ด้วยทักษะและความสามารถของพรรคการเมืองและนักการเมือง เป็นปัญหาที่จะไม่เป็นปัญหา เนื่องจากสามารถจัดการได้อยู่แล้ว

## 2) ความเป็นสมาชิกพรรค

ในมุมมองของนักการเมืองจากพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ มองคล้ายกันว่าความเป็นสมาชิกพรรคในประเทศไทยนั้นยังมีอยู่น้อยมาก ในทางทฤษฎีแล้ว การสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบการเลือกตั้งขั้นต้นนั้น เป็นกระบวนการแบบล่างขึ้นบน (bottom up) กล่าวคือ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้นได้รับการสรรหามาจากระดับพื้นที่ แล้วจากนั้นจึงส่งต่อให้ระดับบนของพรรคการเมือง ในแง่นี้ ความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองในระดับพื้นที่จึงมีความสำคัญมาก เพราะเป็น “ต้นน้ำ” ของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งหมด แต่ในบริบททางการเมืองไทยที่แท้จริงแล้วนั้น กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นเป็นกระบวนการที่กลับหัวกลับหาง คือ เป็นกระบวนการแบบบนลงล่าง (top down) แทน หมายความว่า คนที่อยากจะเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองนั้น ต้องไปหาสมาชิกพรรคให้ถึงจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดให้ได้ เพื่อมาเลือกตนเองเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรค ในแง่นี้ “ต้นน้ำ” ของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจึงกลายเป็นผู้ที่อยากจะลงสมัครรับเลือกตั้งแทน ซึ่งก็ต้องไปหาสมาชิกพรรคตามที่กฎหมายกำหนดมาให้ได้เพื่อเลือกตนเองเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคในเขตเลือกตั้งนั้น ยิ่งไปกว่านั้น การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองตามกฎหมายนั้น กำหนดให้ต้องมีการชำระค่าบำรุงพรรคไม่น้อยกว่าปีละ 100 บาท จากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิพบว่า ในหลายเขตพื้นที่นั้น การให้คนมาสมัครเป็นสมาชิกพรรค นั้น ผู้ที่ไปสรรหาหรือติดต่อมักจะเป็นผู้ที่จ่ายค่าบำรุงพรรคนี้แทนให้ด้วย ความเป็นสมาชิกพรรคนี้ก็เป็นอีกหนึ่ง “พิธีกรรม” เช่นเดียวกันที่กฎหมายกำหนดให้แต่ละพรรคการเมืองต้องหามาให้ได้ถึงจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้สามารถดำเนินกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ และมีข้อสังเกตส่วนหนึ่งว่า การที่กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งออกมาเป็นเช่นนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เป็นเพราะผู้ร่างกฎหมายนั้นไม่เคยมีการถามหรือรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียจริงๆ ในกระบวนการนี้ ร่างกฎหมายนี้ออกมาโดยคนที่ไม่เคยผ่านการเลือกตั้ง แล้วนำมาใช้กับพรรคการเมืองและนักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ก็มีประเด็นสำคัญอีกเช่นกันว่า การที่กฎหมายกำหนดให้สมาชิกพรรคต้องมาประชุมสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 100 คน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้ง ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 50 คน เพื่อคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น ผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นตัวแทนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น จะสามารถกล่าวอ้างได้อย่างไรว่าได้รับเลือกจากคน 50-100 คน ว่าเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้นๆ ได้อย่างแท้จริง มีนักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองขนาดกลางพรรคหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า ในพรรคของผู้ทรงคุณวุฒิท่านนั้นได้มีการริเริ่มให้มีการจัดกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562 ข้อเท็จจริงที่เกิด

ขึ้นกับพรรคการเมืองนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักการเมืองจากพรรคการเมืองขนาดกลางพรรคนี้ ได้ให้ข้อมูลว่า ในหลายเขตเลือกตั้งนั้น ผู้ที่ชนะในการเลือกตั้งขั้นต้นและได้รับเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น ของพรรคการเมืองขนาดกลางพรรคนั้น มีผลต่างคะแนนแพ้ชนะที่มากกว่าผู้สมัครแข่งขันคนอื่นๆ ในจำนวนหลักหน่วยเท่านั้น การกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ให้สมาชิกพรรคต้องมาประชุมสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 100 คน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้ง ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 50 คน นั้น ไม่ได้สะท้อนการเป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกจากสมาชิกพรรคในระดับเขตเลือกตั้งในกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นตั้งแต่อย่างใด

ในมุมมองของพรรคการเมืองขนาดเล็กนั้น เรื่องการหาสมาชิกพรรคให้ถึงจำนวนตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองขนาดเล็กพรรคหนึ่งก็ได้ให้ข้อมูลว่า เป็นเรื่องที่ยากลำบากสำหรับพรรคขนาดเล็กที่จะต้องเตรียมตัวทั้งกับการหาสมาชิกพรรคให้ครบถ้วนในแต่ละเขตเลือกตั้งตามกฎหมาย ทั้งเรื่องของค่าใช้จ่ายต่างๆ หากเป็นไปได้ตามกติกาปัจจุบันของการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น พรรคการเมืองขนาดเล็กจะประสบปัญหาเป็นอย่างมากในการส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ครบทั้ง 350 เขตเลือกตั้ง พรรคเล็กอาจจะส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ไม่ครบทุกเขต ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562 ถึงแม้จะมีคำสั่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2561 ยกเว้นกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ แต่พรรคการเมืองของผู้ทรงคุณวุฒิท่านนี้ได้กำหนดเงื่อนไขกับผู้ที่สนใจจะลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งไว้ว่า อนุโลมให้ผู้สมัครที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคไม่ถึง 1 ปี สามารถลงสมัครคัดเลือกเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นได้ แต่ก็มีกรออกเงื่อนไขรองรับไว้ว่า ในเขตเลือกตั้งนั้นต้องมีสมาชิกพรรครองรับไม่น้อยกว่า 150 คน อย่างไรก็ตาม หากยังคงเป็นกติกาเดิมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การหาสมาชิกพรรคให้ครบในแต่ละเขตเลือกตั้งเพื่อดำเนินการเลือกตั้งขั้นต้นจะเป็นอุปสรรคสำคัญของพรรคการเมืองขนาดเล็กในการส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองขนาดเล็กได้สะท้อนอีกหนึ่งอุปสรรคสำคัญ นอกเหนือจากการหาสมาชิกพรรคแล้ว การที่สมาชิกพรรคที่หามาได้มีชื่อเข้าช้อนเป็นสมาชิกของอีกพรรคการเมืองหนึ่งอยู่แล้ว ก็มีผลทำให้การเป็นสมาชิกพรรคเป็นโมฆะไป และได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า เพราะการกำหนดกติกาการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนี้ จึงเกิดการ “ซื้อ” สมาชิกพรรคการเมืองกันได้ กล่าวคือ มีการเสนอให้มาสมัครเป็นสมาชิกพรรค โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ แต่ผู้ที่เชิญชวนให้มาสมัครสมาชิกพรรคนั้นจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายต่างๆ เอง

นอกจากนี้ ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากพรรคการเมือง ปฏิบัติงานการเมืองในพื้นที่เขตเลือกตั้ง แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้สะท้อนมุมมองจากการต้องลงไปหาสมาชิกพรรคให้ครบถ้วนตามกฎหมาย ในเขตเลือกตั้งนั้นๆ เช่นกันว่าเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ก็ได้ให้ข้อมูลว่า การหาสมาชิกพรรคให้ถึง 100 คนในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นเรื่องที่ยาก ได้ใช้ทุกทางเท่าที่จะทำได้เพื่อเชิญชวนให้คนมาสมัครเป็นสมาชิกพรรค เช่น การเผยแพร่อุดมการณ์ของพรรค การนำเสนอนโยบายของพรรค การจัดอีเวนต์ การจัดการ

รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ แต่ก็ยังไม่ง่ายที่จะทำให้คนตัดสินใจสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรค ภายใต้กติกาที่เป็นอยู่ หากยังเป็นกติกาเช่นนี้ แต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งหน้า ซึ่งไม่มีบทกเว้นดังเช่นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562 เป็นเรื่องที่น่าทึ่งเหมือนกันว่าจะสามารถหาสมาชิกพรรคได้ถึงตามที่กฎหมายกำหนดและจัดการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งที่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562 แต่ไม่ได้รับเลือกตั้ง ก็ได้สะท้อนว่า เรื่องการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของคนไทยยังเป็นเรื่องที่ไม่ไถ่ตัว คุณค่าของกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นไม่ได้สะท้อนความเป็นจริง ไม่ได้สร้างความเข้มแข็งให้กับพรรคการเมืองได้อย่างแท้จริง จากประสบการณ์การลงสมัครรับเลือกตั้ง ในพรรคที่ผู้ทรงคุณวุฒิท่านนี้สังกัด ก็เคยจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้น แต่ในท้ายที่สุดก็มีการชนคน หรือ “ซื้อสมาชิกพรรค” มาเพื่อออกเสียงเลือกผู้สมัครของตัวเอง หากกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองที่มีทุนมากก็จะได้เปรียบภายใต้บริบททางการเมืองไทยในปัจจุบัน หากจะทำให้คนมาสมัครสมาชิกพรรคด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาอีกยาวไกล

### 3) กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ใช้ทรัพยากรมาก

ในมุมมองของนักการเมืองจากพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดใหญ่ ได้แสดงความเห็นที่คล้ายกันว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เป็นกระบวนการที่ใช้ทรัพยากรมาก ทั้งทรัพยากรคน และทรัพยากรเงินทุน ในแง่ของทรัพยากรคน หากยังคงเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่มีทั้งหมด 350 เขตเลือกตั้งนั้น แต่เขตเลือกตั้งต้องมีสมาชิกพรรคอย่างน้อยที่สุด 100 คนขึ้นไป หากต้องการที่จะส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งครบทั้ง 350 เขตเลือกตั้ง ก็ต้องมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบทุกพื้นที่ 350 เขตเลือกตั้ง และต้องหาสมาชิกพรรคให้ได้อย่างน้อยเขตละ 100 คนขึ้นไป เท่ากับว่าพรรคการเมืองหนึ่งควรต้องมีสมาชิกพรรคอย่างน้อยที่สุด 35,000 คนขึ้นไปจึงจะสามารถจัดกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ ซึ่งการหาสมาชิกพรรคให้ถึงตามที่กฎหมายกำหนดนี้จะโยงไปกับประเด็นที่ 2 ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น หากมีพรรคการเมืองที่พร้อมใจกันจัดการเลือกตั้งขั้นต้น 100 พรรค ก็จะต้องหาสมาชิกพรรครวมกันให้ได้ 5 ล้านคนเป็นอย่างน้อย ซึ่งเมื่อเทียบกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของประเทศไทยแล้วมากกว่าร้อยละ 10

ปัญหาการหาสมาชิกพรรคนั้น นักการเมืองทั้งจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก สะท้อนตรงกันหมดว่าเป็นกระบวนการที่ “เหนื่อย” มากกว่าที่จะหาสมาชิกพรรคให้ได้ถึงตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส่วนอีกด้านหนึ่ง คือ ทรัพยากรเงินทุนนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่สะท้อนตรงกันว่า การจัดกระบวนการนี้เป็นการใช้เงินที่เยอะมาก มีค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นอยู่มาก โดยเฉพาะการจัดประชุมสาขาพรรคการเมือง หรือการจัดประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง ซึ่งพรรคการเมืองต่างๆ ต้องจ่ายเองด้วย ในแง่นี้ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบการเลือกตั้งขั้นต้น จึงเป็นการกีดกันพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีทรัพยากรคนและทรัพยากรเงินทุนมากเท่ากับพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แม้แต่พรรค

การเมืองขนาดใหญ่เองก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกันหากจะต้องจัดกระบวนการเลือกตั้งขึ้นต้นเช่นนี้ในทุกเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ เพราะต้องใช้ทรัพยากรสูง

ในส่วนของพรรคการเมืองขนาดเล็กนั้น มีความยากลำบากมากกว่าพรรคการเมืองขนาดใหญ่เป็นอย่างมาก ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักการเมืองจากพรรคการเมืองขนาดเล็กได้ให้ความเห็นว่า โดยข้อเท็จจริงแล้ว ที่ระบบการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็งเพราะมีเรื่องของการใช้เงินทั้งสิ้น กระบวนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ในทางทฤษฎีนั้นก็กล่าวได้ว่าการใช้เงินในเรื่องพวกนี้ผิดกฎหมายทั้งสิ้น แต่ปฏิเสธได้หรือไม่ว่าในกระบวนการเหล่านี้ตามกฎหมายจำเป็นต้องใช้เงินในการดำเนินการทั้งสิ้น การจัดประชุมสาขาพรรค ตัวแทนพรรคก็เหมือนกับการเลี้ยงข้าวคน 100 คนเป็นอย่างน้อย ขั้นต่ำที่สุดคือต้องใช้เงินหลักหมื่นเป็นอย่างน้อยแล้ว นอกเหนือจากทรัพยากรเงินแล้ว ในแง่ของทรัพยากรบุคคล และทรัพยากรที่ใช้ในการจัดการเรื่องต่างๆ ในการดำเนินงานของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ก็เป็นอุปสรรคต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กเช่นเดียวกัน ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นแกนนำจัดตั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กท่านหนึ่งที่พัฒนาจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในพื้นที่ ได้ให้ข้อมูลว่า การกำหนดให้มีการต้องดำเนินการในเรื่องต่างๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แล้ว ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กที่ไม่มีทรัพยากรมากนักทั้งในด้านเงินทุนและบุคลากร ต้องเสียเวลาไปกับการดำเนินการเรื่องต่างๆ ตามกฎหมายมากกว่าการได้ทำงานการเมืองในแบบที่ควรจะเป็น เช่น การพัฒนานโยบาย การขับเคลื่อนอุดมการณ์ ข้อเรียกร้องต่างๆ พรรคเล็กที่ไม่มีทรัพยากรมากพอที่จะจัดการทั้งเรื่องตามกฎหมายและการดำเนินการทางการเมืองก็จะประสบปัญหาเป็นอย่างมาก

### 5.3 กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 วิเคราะห์ด้วยกรอบความคิดรวบยอด

เมื่อนำกรอบความคิดรวบยอด (conceptual framework) ของงานวิจัยนี้ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ว่าการวิเคราะห์กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นจะวิเคราะห์จาก 4 มิติ ได้แก่ 1) ผู้เข้ารับการสรรหา (candidacy) ว่าใครบ้างที่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหา 2) ผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) ว่าใครบ้างที่มีอำนาจ (authority) ที่จะเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ 3) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization) ว่าอำนาจถูกกระจายไปมากน้อยแค่ไหนในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และ 4) ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) ว่ามีการลงคะแนนเลือกอย่างไร

จากการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น ในแง่ของผู้สามารถเข้ารับการสรรหาเป็นผู้ลงสมัคร คือ สมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น ส่วนผู้ดำเนินการสรรหา คือสมาชิกพรรคการเมือง ที่มาลงคะแนนเลือกผู้สมัครในการประชุมสาขาพรรคการเมือง หรือประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้ง แต่ผลการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวยังมีข้อข้อยุติ แต่ต้องให้กรรมการบริหารลงมติตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ในแง่นี้ผู้ดำเนินการสรรหา คือ สมาชิกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ส่วนการกระจายอำนาจการสรรหา นั้น พบว่า อำนาจในการสรรหาไม่ได้ถูกกระจายไปยังระดับเขตพื้นที่มากนัก ถึงแม้ต้นทาง



ของกระบวนการสรรหาจะเริ่มต้นมาจากเขตเลือกตั้ง คือ การประชุมสาขาพรรคการเมือง หรือ การประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้ง แต่เมื่อได้ผู้ได้คะแนนสูงสุดแล้ว อำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก็ยังคงอยู่ที่กรรมการบริหารพรรคการเมืองอยู่ดี ในแง่นี้จึงอาจเรียกได้ว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนี้เป็นแต่เพียงการ “แบ่งอำนาจ” ให้ระดับเขตพื้นที่ได้เสนอชื่อ (nomination) ตัวแทนของพรรคที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งและระบบบัญชีรายชื่อ มิใช่การกระจายอำนาจให้ระดับเขตพื้นที่มีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจแต่อย่างใด เพราะอำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจก็ยังคงอยู่ที่กรรมการบริหารพรรค และในขั้นสุดท้าย คือ ระบบการเลือกหรือสรรหา พบว่า ในระดับพื้นที่ ให้เลือกผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด 2 อันดับแรก (แบบแบ่งเขต) และส่งต่อให้กรรมการบริหารพรรคการเมือง และ 15 คนตามลำดับคะแนน (แบบบัญชีรายชื่อ) ส่งต่อให้กรรมการบริหารพรรค ในระบบเขต กรรมการบริหารต้องให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย หากไม่เลือกผู้ที่ได้คะแนนอันดับ 1 จากเขตเลือกตั้ง ก็เลือกผู้ที่ได้คะแนนอันดับ 2 แต่หากไม่เลือกทั้งสองคน ก็ให้มีการปรึกษากับคณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อมีมติต่อไป ส่วนแบบบัญชีรายชื่อ กรรมการบริหารพรรคต้องให้ความเห็นชอบกับทั้ง 15 รายชื่อ หากไม่ให้ความเห็นชอบ ก็ต้องดำเนินกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อใหม่ทั้งหมด

**ตาราง 5.1 กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 วิเคราะห์ด้วยกรอบความคิดรวบยอด**

ผู้เข้ารับการสรรหา (candidacy)	สมาชิกพรรคการเมือง
ผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates)	สมาชิกพรรคการเมือง และกรรมการบริหารพรรคการเมือง
การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization)	สาขาพรรคการเมือง/ตัวแทนพรรคในระดับพื้นที่ ถึงแม้จะมีการลงคะแนนสรรหาผู้ลงสมัคร แต่ไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างสำคัญ ทำได้แต่เพียงนำเสนอชื่อ (nomination) ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด 2 คน (แบบเขต) และ 15 ชื่อ (แบบบัญชีรายชื่อ) ไปยังกรรมการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งจะมีมติตัดสินใจในขั้นสุดท้าย
ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system)	เลือกผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด 2 อันดับแรก (แบบเขต) และ 15 ชื่อ (แบบบัญชีรายชื่อ) เพื่อส่งต่อให้กรรมการบริหารพรรค ในระบบเขตหากกรรมการบริหารพรรคไม่เลือกผู้ที่ได้คะแนนอันดับ 1 ก็เลือกผู้ที่ได้คะแนนอันดับ 2 แต่ถ้าไม่เลือกทั้งสองคนให้ปรึกษากับคณะกรรมการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งว่าจะมีมติอย่างไร ส่วนแบบบัญชีรายชื่อ 15 คน ถ้ากรรมการบริหารพรรคไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องไปเริ่มกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น ถึงแม้จะเปิดโอกาสให้จัดการเลือกตั้งขั้นต้นโดยระดับพื้นที่ผ่านสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ซึ่งโดยทฤษฎีดูเหมือนว่าจะเป็นรูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในลักษณะของการ “นับรวมคนทุกกลุ่ม” (inclusive) ซึ่งก็ดูเหมือนว่าจะส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (intraparty democracy) ให้เกิดขึ้นได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเลือกตั้งขั้นต้นดังกล่าวเป็นแต่เพียงการ “เสนอชื่อ” ผู้ที่น่าจะได้เป็นตัวแทนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้น แต่กระบวนการดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจหรืออิทธิพลต่อการตัดสินใจส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองอย่างสำคัญ เพราะอำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังคงอยู่ที่กรรมการบริหารพรรค ซึ่งถือเป็นชนชั้นนำของพรรค (party elite) ตามแนวคิดของ Hazan and Rahat (2001) ที่จะเห็นชอบว่าจะส่งผู้ได้รับการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามที่เขตพื้นที่เสนอชื่อมาหรือไม่ และก็ได้มีการกำหนดกลไกใดๆ ที่จะทำให้การเลือกตั้งขั้นต้นโดยเขตพื้นที่นั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของกลุ่มผู้นำพรรคแต่อย่างใด ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นกระบวนการ “เฉพาะกลุ่ม” (exclusive) มากกว่าโดยชนชั้นนำในพรรคการเมือง

เมื่อมาพิจารณากฎหมายอย่างละเอียดจะพบว่า “ปัญหาและอุปสรรคในเชิงกฎหมาย” สามารถจำแนกออกเป็นสองส่วนด้วยกัน คือ หนึ่ง ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายพรรคการเมือง สอง ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ที่ส่งผลกระทบต่อการทำให้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ซึ่งมีรายละเอียดจากการวิเคราะห์ที่นำเสนอต่อไปนี้

#### *ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายพรรคการเมือง*

ปัญหาด้านการจัดตั้งพรรคการเมือง และองค์ประกอบของสาขาพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 **มาตรา 45** วางหลักกฎหมายไว้ว่า

“บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกรบงการหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงได้มีการตรากฎหมายพรรคการเมืองขึ้นมาฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดวิธีการจัดตั้งพรรคการเมืองและการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก., น. 12.)

การจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองถือเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 33 ได้กำหนดว่าภายใน 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียน พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดให้มีสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่คณะกรรมการกำหนดอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป และเมื่อจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองขึ้นในภาคใดแล้วให้หัวหน้าพรรคการเมืองมีหนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาต่อนายทะเบียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่จัดตั้งสาขานั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย หนังสือแจ้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง ต้องมีรายการตามที่นายทะเบียนกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องมีแผนผังแสดงที่ตั้งสาขาพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าและกรรมการสาขาพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในข้อบังคับซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 7 คน ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง หัวหน้าพรรคการเมือง ต้องมีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลงตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการและประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย ทั้งนี้ หากภายหลังที่ได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้วสาขาพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวข้างต้น นายทะเบียนจะมีหนังสือแจ้งให้พรรคการเมืองนั้นดำเนินการให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด หากพรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการหรือดำเนินการแล้วไม่ถูกต้อง ให้สาขาพรรคการเมืองนั้นสิ้นสภาพไป (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 7 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 105 ก. หน้า 1-41.)

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งพรรคการเมืองของไทยในอดีตนั้นจะเริ่มต้นจากฐานคิดนโยบายจากบนสู่ล่าง (top-down approach) เริ่มจากการรวมตัวของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ที่มีอุดมการณ์ในทิศทางเดียวกันจำนวน 4-5 คน จากนั้นทำการรวบรวมสมาชิกที่รู้จักมาเข้าร่วมให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แล้วจึงจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนผู้นำคนใดคนหนึ่ง จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งพรรคการเมืองในอดีตนั้น กฎหมายเปิดโอกาสให้ตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้น พรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นล้วนเป็นพรรคการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เช่น กลุ่มชนชั้นนำ กลุ่มนายทุน และกลุ่มข้าราชการ เป็นต้น จากประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในบริบทความเป็นจริง พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นพรรคที่มีรูปแบบเป็นมวลชนที่มีประชาชนเป็นผู้ร่วมกันจัดตั้งแต่อย่างใด

ผลก็คือ มีพรรคการเมืองเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีหลายพรรคการเมืองที่มีการตั้งสาขาพรรคจำนวนมาก โดยหวังจะได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง แต่สาขาพรรคการเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินกิจการตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดปัญหาการยุบพรรคการเมืองตามมา เมื่อถูกคำสั่งยุบพรรคการเมือง กลุ่มการเมืองกลุ่มเดิมก็ไปยื่นจดทะเบียนขอจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังกฎหมายพรรคการเมืองได้มีบทบัญญัติที่เข้มงวดมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในกฎหมายฉบับก่อนและเพื่อบังคับให้พรรคการเมืองจะต้องดำเนินงานและบริหารกิจการต่างๆ ภายในพรรคอย่างเคร่งครัดและให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันทั้งหมด

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้นมีหลายมาตราที่ได้สร้างผลกระทบต่อบทบัญญัติในกฎหมาย ส่งผลให้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้น ( primary vote) นั้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1.) **จำนวนสมาชิกพรรคการเมือง** กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2560 มาตรา 33 (1) กำหนดว่า ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการ ให้มีจำนวนสมาชิก ไม่น้อยกว่า 5,000 คนและต้องเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนภายในสี่ปี ซึ่งหากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2550 จะพบว่ามีการบัญญัติเพียงว่า ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนพรรคการเมืองพรรคการเมืองต้องดำเนินการให้มีจำนวนสมาชิก ไม่น้อยกว่า 5,000 คน จะเห็นได้ว่าการเพิ่มจำนวนสมาชิกให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนภายในสี่ปี ถือเป็นเรื่องที่เรื่องค่อนข้างทำได้ยากต่อการปฏิบัติจริง และอาจถูกทำให้ผิดเป้าหมายของกฎหมายหากเกิดกรณีพรรคการเมืองหาสมาชิกพรรคจำนวนมากที่ไม่ได้มีส่วนร่วมจริง แต่เพื่อได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนเพื่อพัฒนาการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 2.) **การตั้งสาขาพรรคการเมือง** กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2560 มาตรา 33 (2) กำหนดว่า ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดให้มีสาขาพรรคในแต่ละภาค ตามบัญชีรายชื่อภาคและจังหวัดที่ กกต. กำหนด อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขา โดยสาขาพรรคการเมืองแต่ละสาขาต้องมีสมาชิกที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของสาขานั้นตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป หากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2550 จะพบว่ามีการบัญญัติเพียงว่าภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดตั้งสาขาพรรคให้ได้อย่างน้อยภาคละหนึ่งสาขาเท่านั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้นได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งสาขาของพรรคการเมือง เพื่อให้สาขาพรรคเป็นกลไกของพรรคในการเชื่อมโยงกับประชาชน อันจะเป็นการวางรากฐานความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้กำหนดให้พรรคการเมืองจะต้องจัดให้มีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขาแต่เป็นที่น่าสังเกตว่าจำนวนการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองของแต่ละพรรคส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งสาขาพรรคอยู่ที่ 1-4 สาขา โดยเป็นการจัดตั้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

เท่านั้น มิได้มุ่งหวังที่จะเชื่อมโยงประชาชน และเมื่อสาขาพรรคการเมืองไม่พร้อม ย่อมทำให้มีพรรคการเมือง “ส่วนน้อย” เท่านั้นที่จะพร้อมดำเนินการตามขั้นตอนของการเลือกตั้งขั้นต้น หรือใช้กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย

- 3.) **ด้านงบประมาณในการดำเนินการ** กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2560 **มาตรา 9** กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิม ไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาท โดยผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองทุกคนต้องร่วมกันจ่ายเงินเพื่อเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่าหนึ่งพันบาทแต่ไม่เกินคนละห้าหมื่นบาท และการจ่ายค่าบำรุงพรรค กฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2560 **มาตรา 15 (15)** กำหนดว่าการจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง ให้แต่ละพรรคกำหนดลงในข้อบังคับการประชุมโดยต้องเรียกเก็บจากสมาชิกไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งร้อยบาทหรืออาจกำหนดให้เรียกเก็บค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกแบบตลอดชีพก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าสองพันบาท อย่างไรก็ตาม ในบทเฉพาะกาล **มาตรา 146** ระบุว่าในการเรียกเก็บค่าบำรุงพรรคการเมืองสำหรับปีแรกที่กฎหมาย พรรคการเมืองฉบับนี้บังคับใช้ พรรคจะเรียกเก็บต่ำกว่าหนึ่งร้อยบาทก็ได้แต่ต้องไม่น้อยกว่า ห้าสิบบาท ซึ่งหากหากย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายพรรคการเมืองฉบับ พ.ศ. 2550 จะพบว่า การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปอย่าง “สะดวก” มากกว่าโดยไม่มีบทบัญญัติให้พรรคการเมืองต้องมีทุนประเดิมแต่อย่างใด รวมถึงจะพบว่าไม่มีบทบัญญัติให้สมาชิกพรรคจะต้องจ่ายค่าบำรุงพรรคแต่อย่างใดเช่นเดียวกัน

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของพรรคการเมืองในการพยายามเข้าสู่รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) นั้น ชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัด และบทบัญญัติที่เข้มงวดมากขึ้นในการควบคุมการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองจึงส่งผลกระทบต่อพรรคการเมือง ทั้งที่เจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญนั้นให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมืองค่อนข้างมาก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สาขาพรรคการเมืองมีส่วนในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งระบบเขตเลือกตั้ง และระบบบัญชีรายชื่อ หากพรรคการเมืองใดไม่มีสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดก็ไม่มีสิทธิที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตนั้นได้ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นต้องการให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง อาจส่งผลให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจัดตั้งสาขาพรรคกระจายไปในพื้นที่ต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาพรรคการเมืองของประเทศไทยให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความเข้มแข็ง หากมีพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งแล้ว ย่อมส่งผลให้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยมีความเข้มแข็งด้วยเช่นกัน

#### *ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง*

การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นมีปัญหาที่ควรพิจารณาว่าเป็นกระบวนการที่มีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ แม้ว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองมีความชอบธรรมตามหลักผู้แทนปวงชน และมีความอิสระตามหลักการของผู้แทน อันเป็นการสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยใน

ภาพรวมการปกครองของประเทศในที่สุด ซึ่งในปัจจุบันพรรคการเมืองในประเทศไทยเริ่มประสบปัญหาความไม่พอใจของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนผู้สนับสนุนพรรคการเมืองเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง และเริ่มมีการเรียกร้องให้มีการนำวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นมาใช้แทนที่การที่หัวหน้าพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองสามารถใช้อำนาจควบคุมหรือแทรกแซงกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจวิเคราะห์ได้จากบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และจากปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นจากระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) แต่พบว่ากฎหมายดังกล่าวได้สร้างปัญหาและอุปสรรคด้านการกระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครในการเลือกตั้งดังนี้

- 1.) **ด้านระยะเวลา** การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 50 (5) และมาตรา 51 (5) ได้กำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือ แบบบัญชีรายชื่อใหม่ ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองกับคณะกรรมการ สรรหาไม่เห็นชอบด้วยกับผลการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ได้กำหนดจุดสิ้นสุดของการดำเนินการดังกล่าวไว้ อาจทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ภายในกำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ได้
- 2.) **การใช้อำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรค** ในกระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครในการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) โดยมาตรา 50 (5) วางหลักกฎหมายให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง หากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบ ให้แสดงเหตุผลและให้พิจารณาผู้สมัครซึ่งได้คะแนนในลำดับถัดไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกัน มีมติเห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครผู้ใด ให้เสนอรายชื่อผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าที่ประชุมร่วมกัน มีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งเหตุผลให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทน พรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้นทราบ และให้ดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) จนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น โดยจากการวิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าว การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจหรือการครอบงำของหัวหน้าพรรคการเมืองและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองอยู่เช่นเดิม แม้บทบัญญัติจะพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง และเปิดโอกาสให้สมาชิกของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือสาขาพรรคการเมืองได้มีส่วนร่วมในการเสนอชื่อผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือออกเสียงเลือกผู้สมัครในที่ประชุมใหญ่ของพรรคก็ตาม แต่ผู้มีอำนาจในกระบวนการคัดสรรผู้ลงสมัครในการเลือกตั้ง คือ คณะกรรมการบริหารพรรคในระดับชาติซึ่งเป็นด่าน

สุดท้ายในการพิจารณาลงมติคัดเลือกบุคคลในการลงรับสมัครเลือกตั้งดั้งเดิม มากกว่าการใช้เสียงของประชาชน/สมาชิกพรรคเป็นตัวตัดสิน

- 3.) **ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง** ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 **มาตรา 90 (3)** จะกำหนดให้ในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ต้องคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงด้วย แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 **มาตรา 51** ได้กำหนดให้การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเรียงลำดับตามผลรวมของคะแนนผู้สมัครที่ได้รับจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจนครบจำนวน ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครโดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงได้ เนื่องจากการจัดทำบัญชีรายชื่อต้องจัดเรียงลำดับตามผลคะแนนที่บุคคลนั้นได้รับเลือก ต่างจากเมื่อก่อนที่คณะกรรมการบริหารพรรคจะเป็นคนที่พิจารณาในเรื่องความรู้ความสามารถและความเหมาะสมของผู้สมัคร โดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชาย และหญิงได้ ซึ่งเป็นเรื่องของ “ความสมัครใจ” ของพรรคการเมือง มากกว่าประเด็นเรื่อง “โควตา” ให้กับเพศหญิงเพื่อเข้าสู่การเมือง

จากการวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ในประเทศไทยเกี่ยวกับปัญหา และอุปสรรคในเชิง "กฎหมาย" ที่ทำให้ ระบบการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงนั้น จะพบปัญหาหลักอยู่สองส่วนด้วยกัน คือ ปัญหาจากโครงสร้างพรรคการเมือง และปัญหาจากกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองไทยนั้นล้วนอยู่ภายใต้อำนาจตัดสินใจหรือการครอบงำของหัวหน้าพรรคการเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันตัวบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้มีผลบังคับใช้ จึงเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองสามารถกำหนดรูปแบบ วิธีการ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เอง

แม้ในอดีตจะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ที่จะมีการกำหนดวิธีการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ใน **มาตรา 38** และการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการออกเสียงในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองตาม **มาตรา 39** ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้สมาชิกของพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือสาขาพรรคการเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอชื่อบุคคลเพื่อลงรับสมัครเลือกตั้งในวิธีการแรก สุดท้ายแล้วอำนาจในการควบคุมในเชิงโครงสร้างพรรคการเมืองในการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังเป็น หัวหน้าพรรคการเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองตามเดิม โดยที่ไม่สามารถโต้แย้งได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

หากพิจารณาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ จะพบว่าไม่มีบทบัญญัติการเลือกตั้งขั้นต้นในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากว่าการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นเป็นกระบวนการเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยมองว่าเป็นกิจการภายในของพรรค

เมื่อมีการบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary vote) ไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายพรรคการเมือง โดยจะต้องมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงกระบวนการที่สำคัญเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้น เช่น รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้น วิธีการในการเลือกตั้งขั้นต้น เกณฑ์การนับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้น หลักเกณฑ์ในการสมัครหรือเสนอชื่อสนใจในการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือกระบวนการขั้นตอนอื่นๆ ที่สำคัญในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการในกระบวนการดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อเกิดการเปลี่ยนผ่านไปสู่วิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) นั้นจะต้องมีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในกฎหมายเพื่อให้พรรคการเมืองปฏิบัติตามบทบัญญัติอย่างเคร่งครัด โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นหลักประกันว่าพรรคการเมืองจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ผ่านการดำเนินการและหลักเกณฑ์วิธีการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพรรคการเมือง และเพื่อเป็นการลดช่องว่างในกรณีที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในกฎหมาย นั้นไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้เหมาะสมกับทุกพรรคการเมืองได้ **จึงต้องมีการบัญญัติไว้ในเชิงของการเป็นแนวทางเพื่อให้พรรคการเมืองมีช่องทางนำการนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติได้** เช่น ส่วนในรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นควรบัญญัติให้พรรคการเมืองสามารถ “เลือก” รูปแบบที่เหมาะสมกับพรรคตนเองได้ว่าควรมีรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้น “แบบเปิดหรือแบบปิด” โดยเป็นทางเลือก (alternatives) เพราะไม่ใช่ทุกพรรคการเมืองจะสามารถตอบโจทย์การเลือกตั้งแบบเดียวกันได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าไม่มี one best way สำหรับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่สามารถใช้พร้อมกันทั้งหมด ไม่ว่าจะพรรคใหญ่หรือพรรคเล็ก

ในส่วนของหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่เห็นว่าสามารถบังคับใช้ได้กับทุกพรรคการเมืองตามนโยบายหรือความต้องการของรัฐก็สามารถบัญญัติในรายละเอียดลงไปได้ ตลอดจนพรรคการเมืองอาจจะต้องกำหนดรายละเอียดกฎหมายวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในข้อบังคับของพรรคเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นแนวทางที่ชัดเจนต่อผู้สนใจในการสมัครรับเลือกตั้ง และสนใจในการเป็นสมาชิกพรรค

ยกตัวอย่างเช่น หากกำหนดรูปแบบให้ใช้การเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (closed primary elections) กับทุกพรรคการเมือง จะทำให้พรรคการเมืองที่มีสมาชิกน้อยในแต่ละเขตไม่สามารถจัดให้มีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้นได้ ดังนั้นรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นที่เหมาะสมควรจะพิจารณาจากบริบทในแต่ละพรรคการเมือง โดยการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด นั้นเหมาะกับพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคจำนวนมากที่เพียงพอต่อการสะท้อน



ให้เห็นถึงเสียงของสมาชิกทุกคนโดยรวมในเขตเลือกตั้งนั้นๆ แต่สำหรับการเลือกตั้งแบบเปิด (open primary elections) นั้นอาจเหมาะสมกับบริบทที่สมาชิกพรรคการเมืองนั้นมีไม่มากนัก ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สนับสนุนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการได้ ซึ่งอาจมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการในการคัดกรองผู้สนับสนุน

จากปัญหาข้างต้น ได้ชี้ประเด็นในเชิงข้อกฎหมายและตัวบทที่จำเป็นจะต้องมีการทบทวนใหม่เพื่อให้พรรคการเมืองและกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองได้ร่วมสร้างสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและปฏิบัติได้จริง และทางออกในหลายปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีความจำเป็นต้องกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองฉบับปี 2550 และนำมาเปรียบเทียบกับฉบับ 2560 ในปัจจุบัน เพื่อวางกติกาใหม่ให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

#### 5.4 ข้อเสนอเพื่อสร้างตัวแบบการพัฒนากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตย

ถึงแม้ว่ากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะยังไม่เคยถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติจริง เนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 มีการออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ยกเว้นไม่ต้องดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่หากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ โดยที่ยังคงเป็นกติกาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จากการศึกษาทั้งหมดในงานวิจัยนี้ ทั้งกรณีศึกษาในต่างประเทศ และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนได้เสียจากกติกานี้โดยตรง คณะผู้วิจัยมองว่า จะเกิดปัญหาอีกนานัปการอันเนื่องมาจากกระบวนการนี้ คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอเพื่อการพัฒนากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตย ดังนี้

1. แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะการกำหนดรายละเอียดเงื่อนไขต่างๆ ทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง หรือการตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง ซึ่งจะผูกโยงไปกับเงื่อนไขของการหาสมาชิกพรรคให้ถึงจำนวนที่จะสามารถดำเนินการจัดกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนี้ได้ กำหนดไว้แต่ในเชิงหลักการ
2. เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองได้ออกแบบและพัฒนากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเอง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาพรรคการเมืองในต่างประเทศจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นกระบวนการที่พรรคการเมืองออกแบบและพัฒนาเอง ไม่ใช่การกำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งมีสภาพบังคับให้ทุกพรรคต้องดำเนินการเหมือนกัน โดยที่แต่ละพรรคการเมืองก็มีศักยภาพและทรัพยากรไม่เท่ากัน

ทั้งนี้ เมื่อนำกรอบความคิดรวบยอด (conceptual framework) ของงานวิจัยนี้มาเป็นฐานในการคิดเรื่องการพัฒนาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ 1) ผู้เข้ารับการสรรหา (candidacy) ว่าใครบ้างที่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหา 2) ผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) ว่าใครบ้างที่มีอำนาจ (authority) ที่จะเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ 3) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization) ว่าอำนาจถูกกระจายไปมากน้อยแค่ไหนในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และ 4) ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) ว่ามีการลงคะแนนเลือกอย่างไรนั้น การจะทำให้กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นกระบวนการที่ “นักรวมทุกคน” (inclusive) เพื่อจะพัฒนาไปสู่หลักการประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง (intraparty democracy) ได้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอการพัฒนาตัวแบบดังกล่าว ดังนี้

1. **ผู้เข้ารับการสรรหา (candidacy)** คณะผู้วิจัยมองว่าการกำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้ที่สามารถเข้ารับการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้เท่านั้น ก็ยังคงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็น เพราะผู้ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองต้องมีความผูกพันและร่วมดำเนินกิจกรรมกับพรรคการเมืองนั้นๆ มาก่อนในช่วงเวลาหนึ่งก่อนที่จะสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคได้
2. **ผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates)** คณะผู้วิจัยมองว่า การจะทำให้กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตยได้ ผู้ดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ควรต้องมีสมาชิกพรรคการเมืองเป็นองค์ประกอบสำคัญด้วย อย่างไรก็ตาม การจะเปิดกว้างให้สาธารณชนทั่วไปที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองสามารถเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยก็สามารถทำได้เช่นกัน แต่ต้องมีการกำหนดกลไกให้ชัดเจนว่ามีสัดส่วนน้ำหนัก หรือการดำเนินการอย่างไรบ้าง และอีกส่วนหนึ่งคือกรรมการบริหารพรรค การจะทำให้กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประชาธิปไตยได้ อำนาจในการตัดสินใจของกรรมการบริหารพรรคควรต้องลดลงด้วย
3. **การกระจายอำนาจการสรรหา (decentralization)** คณะผู้วิจัยมองว่า อำนาจในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ไม่ควรให้น้ำหนักแก่กรรมการบริหารพรรคในขั้นสุดท้ายมากเกินไป แต่ควรเพิ่มน้ำหนัก หรือสร้างกลไกการต่อรองระหว่างเขตพื้นที่กับกรรมการบริหารพรรค ให้การเลือกตั้งขึ้นต้นจากเขตพื้นที่ที่มีสัดส่วนน้ำหนักต่อการตัดสินใจของพรรคการเมืองมากขึ้น แทนที่จะเป็นแต่เพียงการเสนอชื่อ (nomination) จากระดับพื้นที่เท่านั้น และเป็นอำนาจขั้นสุดท้ายของกรรมการบริหารพรรคในการตัดสินใจอย่างเดียว
4. **ระบบการเลือกหรือสรรหา (Voting/appointment system)** คณะผู้วิจัยมองว่า ระบบการเลือกหรือสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จะสัมพันธ์กับเรื่องผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) และการกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization) ด้วย การจะพัฒนาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตย หลักการสำคัญคือต้องไม่ให้อำนาจใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจเหนือกลุ่มอื่นๆ มากเกินไป ฉะนั้น หากมีการจัดวางและกระจายอำนาจในการสรรหาไปสู่สมาชิกพรรคการเมือง หรือสาธารณชนมากขึ้น แทนที่จะเป็นอำนาจของกรรมการบริหาร

พรรคที่เป็นชนชั้นนำของพรรค (party elite) แต่อย่างเดียวนั้น ระบบการเลือก วิธีการนับคะแนน และสัดส่วนการนับคะแนนก็ควรจะเพิ่มน้ำหนักไปในทางนั้นมากขึ้นด้วยเช่นกัน

### 5.5 แนวทางในการสร้างระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ใช้ได้จริงในการเมืองไทย

จากตารางที่ 5.2 ได้สรุปทางเลือกต่างๆ ในการออกแบบสถาบันทางการเมืองเพื่อสร้างระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้สามารถใช้ได้จริงในการเมืองไทย พบว่าทางเลือกมีทั้งการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเดี่ยว (pure primaries) และการเลือกตั้งขั้นต้นแบบผสม (mixed primaries) เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะของงานวิจัยชิ้นนี้ที่จะเสนอตัวแบบระบบสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย “วิธีการถ่วงน้ำหนัก” (weighted method)

ตารางที่ 5.2 ประเภทของการเลือกตั้งขั้นต้น

ประเภทการเลือกตั้งขั้นต้น	กลไกย่อย	บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา
การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเดี่ยว (pure primaries)	ลงคะแนนแบบเปิด (open primary)	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน
	ลงคะแนนกึ่งเปิด (semi-open primary)	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นผู้สนับสนุนและสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น
	ลงคะแนนแบบปิด (closed primary)	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น
	ลงคะแนนเชิงซ้อน (complex primary)	ผสมผสานสามรูปแบบข้างต้น
การเลือกตั้งขั้นต้นแบบผสม (mixed primaries)	วิธีการถ่วงน้ำหนัก (weighted method)	ถ่วงน้ำหนักคะแนนเสียงระหว่างการเลือกตั้งขั้นต้นและกรรมการบริหารพรรค โดยอย่างน้อย 50% มาจากไพรมารี่
	วิธีการแบบหลายขั้นตอน (multistage method)	กำหนดขั้นตอนในการเลือกตั้งขั้นต้น จากชั้นลงคะแนนทั่วไป จนไปถึงขั้นคัดเลือกสุดท้ายจากพรรค

(ที่มา: Cross et.al. 2016, 35)

ในงานศึกษาของ Kenig and Pruyers (2017, 28) ได้กล่าวถึงบุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) ในระดับที่แตกต่างกัน ตั้งแต่ผู้สนับสนุน ตัวแทนพรรค และชนชั้นนำในพรรค ที่มีพื้นที่สำหรับการทำการเลือกตั้งขั้นต้น (primary zone) อยู่ในพื้นที่ของ “ผู้สนับสนุน-ตัวแทนพรรค” ในการเข้าไปมีส่วนร่วมและต่อรองกับชนชั้นนำและผู้นำพรรคการเมือง ตามแผนภาพที่ 5.1

แผนภาพที่ 5.1 ความต่อเนื่องของบุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา

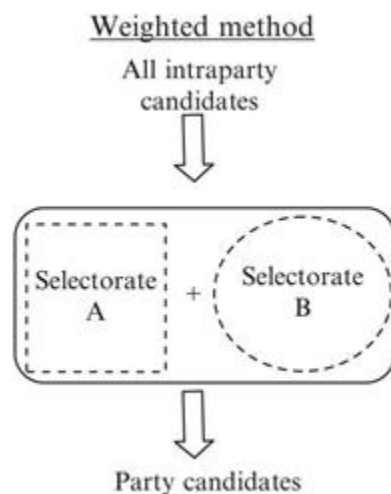


(ที่มา: Kenig and Pruyers 2017, 28)

การเลือกตั้งขั้นต้นด้วยวิธีการถ่วงน้ำหนัก (weighted method) เป็นการผสมผสานระหว่างพื้นที่สำหรับการทำการเลือกตั้งขั้นต้น (primary zone) และนอกพื้นที่สำหรับการทำการเลือกตั้งขั้นต้น (non-primary zone) อย่างกลุ่มก้อนในพรรค ชนชั้นนำและผู้นำพรรค (Kenig and Pruyers 2017, 29) ถือเป็นตัวแบบที่ “พบกันตรงกลาง” ระหว่างประชาชน/สมาชิกพรรค กับคณะกรรมการบริหาร/ชนชั้นนำภายในพรรค เพื่อให้เกิดสัดส่วนในการถ่วงน้ำหนักในการมีอิทธิพลกับ “ตัวแทนลงเลือกตั้งของพรรค” ในระดับเดียวกัน

หากกลับไปพิจารณาตัวแบบใน แผนภาพที่ 5.2 จะพบว่าระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการถ่วงน้ำหนักวิธีการที่บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหาตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป (ในแผนภาพคือ A และ B) มาถ่วงคะแนนสรรหาร่วมกันในการประชุมพรรค ใครได้สัดส่วนร้อยละสูงสุดไปก็จะได้เป็นตัวแทนพรรคในการเข้าแข่งขันเลือกตั้ง โดย A จะเป็นบุคคลที่อยู่ในส่วนของ “primary zone” และ B จะเป็นบุคคลในส่วนของ “non-primary zone” ที่มีอิทธิพลในการตัดสินใจร้อยละ 50 เท่าเทียมกัน

## แผนภาพที่ 5.2 ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการถ่วงน้ำหนัก



(ที่มา: Hazan and Rahat 2010, 37)

ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการถ่วงน้ำหนักมีประเด็นสำคัญต้องพิจารณาใน 3 ด้านดังนี้

- 1.) ผู้ลงคะแนนเสียง (voter) ทั้งในระดับ “primary zone” และ “non-primary zone” ที่มีจำนวนแตกต่างกัน
- 2.) น้ำหนักของแต่ละเสียง (voter’s weight) ที่ไม่เท่ากัน แม้ว่าประชาชน/สมาชิกพรรคจะมีน้ำหนักของเสียงต่อหนึ่งคนที่เบาหรือน้ำหนักของเสียงกรรมการบริหาร/ชนชั้นนำภายในพรรค แต่กระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนในการสร้างการแบ่งปันอำนาจ (power-sharing) ฐานพิธีमितและยอดพิธีमितของแต่ละพรรคการเมือง เพื่อให้องค์การสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ทิ้งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3.) การกำหนดอัตราส่วน (ratio) ที่อยู่ในสัดส่วนร้อยละ 50 จึงจะสามารถได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งตัวแทนพรรคการเมืองในการลงแข่งขันเลือกตั้งทั่วไปได้

ด้วยกระบวนการที่ซับซ้อนดังกล่าวนี้ งานวิจัยจึงได้เรียบเรียงออกมาเป็นข้อเสนอแนะและขั้นตอนการนำระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในอนาคต ดังนี้

- 1.) ต้องไม่มีอำนาจพิเศษอย่างกรณี คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2561 มาก้าวล่วงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยยึดหลักการ “สถาบันการเมือง” จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของพรรคการเมือง
  - a. วางกติกาใหม่ ลดเงื่อนไขและข้อจำกัดเรื่องผู้ร่วมจัดตั้งและทุนประเดิม
  - b. วางกติกาใหม่ ลดข้อจำกัดในการตั้งสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด

- c. วางกติกาใหม่ จาก “วันเลือกตั้ง” (election day) เป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) ระยะเวลา 90 วัน รวมการเลือกตั้งขั้นต้น และการเลือกตั้งทั่วไป [แก้ไขรัฐธรรมนูญ เรื่องเงื่อนไข]
  - d. สนับสนุนช่องทางในการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
  - e. ให้ กกต. ออกแนวปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจนและสามารถนำไปอ้างอิงได้
- 2.) ในกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น พรรคการเมืองมีภารกิจ 2 ประการหลักประกอบด้วย (Cross et.al. 2016, 143)
- a. การสร้างอัตราการมาใช้สิทธิ (turnout) ของประชาชนและสมาชิกพรรคให้สูงมากยิ่งขึ้น
  - b. การขับเคลื่อนมวลชน (mobilization) ที่พรรคการเมืองจะต้องสามารถเปลี่ยนประชาชนทั่วไปที่สนับสนุนพรรค ให้กลายมาเป็น “สมาชิกพรรค” เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมที่กระตือรือร้น (active participation) มากขึ้น
- 3.) การออกแบบกลไกบริหารภายในพรรค (Intra-party) ใหม่ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น
- a. ข้อจำกัดเรื่องสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ออกแบบใหม่เป็น “กลุ่มจังหวัด”
  - b. ข้อจำกัดเรื่องงบประมาณของพรรคนอกเหนือจากการสนับสนุนจากรัฐ แก้ไขโดยการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ลงสมัครแข่งขัน เงินสนับสนุนของสมาชิกพรรค และเงินบริจาค (ดูเพิ่มใน Cross et.al 2016, Chapter 7)
- 4.) ตัวผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy) ลงแข่งขันเป็นชุดรายชื่อ (list) “กลุ่มจังหวัด” เป็นกลุ่มเดียว (pool)
- 5.) บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) แบบวิธีการถ่วงน้ำหนัก
- a. ออกแบบให้คะแนนเสียงเลือกตั้งเลือกผู้สมัครแข่งขัน มีน้ำหนัก 50%
  - b. ออกแบบให้คะแนนเสียงจากกรรมการบริหารพรรค มีน้ำหนัก 50%
- 6.) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization)
- a. กระจายเชิงพื้นที่ผ่าน “กลุ่มจังหวัด”
  - b. กระจายเชิงสังคมผ่าน “ตัวแทนกลุ่มเฉพาะ”
- 7.) ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) แบบวิธีการถ่วงน้ำหนักระหว่างคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) กับคะแนนเสียงกรรมการบริหารพรรค (party elite vote) ในอัตราส่วน 50%
- a. การเลือกตั้งขั้นต้น**ไม่จำเป็นต้องจัดวันเดียวกัน** แต่อาจจัดเป็น “กลุ่มจังหวัด” ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสำหรับกิจกรรมภายในของพรรคการเมือง
  - b. การเลือกตั้งนับเป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) ระยะเวลา 90 วัน โดย 30 วันแรกเป็นช่วงการเลือกตั้งขั้นต้น และอีก 60 วันเป็นช่วงประกาศผู้เป็นตัวแทนพรรคเพื่อแข่งขันในวันเลือกตั้งทั่วไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น สิ่งหนึ่งที่การพัฒนาประชาธิปไตย (democratization) กับงานวิจัยการศึกษาและ พัฒนาเรื่องระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเหมือนกันคือการเป็นโครงการที่เดินทางที่ยังไม่สิ้นสุด (unfinished project) เพราะกระบวนการดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงและแก้ไขตลอดเวลาเพื่อสร้างกลไกของ สถาบันทางการเมืองตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน ตั้งแต่ระดับของการจัดองค์การของพรรคการเมือง จนไปถึง กติกาสูงสุดของประเทศอย่างการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่ง (พรรค) การเมืองไทยกับการสร้างการมีส่วนร่วมในลักษณะ นี้ยังถือว่าใหม่เป็นอย่างมาก และการนำเข้าแนวคิดระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้เกิดการมีส่วนร่วม มากขึ้น เสมือนกับการทำให้อำนาจควบคุมในพรรคการเมืองหลุดลอยไปจากชนชั้นนำมากขึ้นเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจะกลายเป็นประเด็นสำคัญคอยท้าทายในอนาคต ของการเมืองไทยต่อไป

## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษา

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง (candidate selection) เป็นกลไกสำคัญกลไกหนึ่งซึ่งชี้ความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง เพราะเป็นการสะท้อนว่าใครมีอำนาจมากแค่ไหนภายในพรรคการเมือง ซึ่งก็จะเป็นการสะท้อนระบอบประชาธิปไตยในภาพใหญ่เช่นเดียวกันว่าการเมืองเป็นเรื่องของคนทุกคน (inclusive) หรือการเมืองเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มบุคคล (exclusive) งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาสาเหตุ ปัญหา และอุปสรรคของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และเพื่อหารูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถปฏิบัติจริงได้ งานวิจัยนี้ใช้กรอบการวิเคราะห์รวบยอด (conceptual framework) โดยวิเคราะห์กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใน 4 มิติ ได้แก่ 1) ผู้เข้ารับการสรรหา (candidacy) ว่าใครบ้างที่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหา 2) ผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) ว่าใครบ้างที่มีอำนาจ (authority) ที่จะเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ 3) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization) ว่าอำนาจถูกกระจายไปมากน้อยแค่ไหนในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และ 4) ระบบการเลือกหรือสรรหา (Voting/appointment system) ว่ามีการลงคะแนนเลือกอย่างไร

จากคำถามวิจัยข้อที่ 1 เหตุใดระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ในงานวิจัยชิ้นนี้พบว่า การที่ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายปัจจุบันนี้ไม่สามารถทำได้ เป็นเพราะเงื่อนไขการดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย ทั้งการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง หรือการจัดตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง และการต้องหาสมาชิกพรรคให้ได้ถึงจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้สามารถจัดกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้นั้น เป็นเงื่อนไขที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ ไม่ได้ช่วยสร้างเสริมให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง หรือเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียง “พิธีกรรม” ที่พรรคการเมืองต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามกฎหมายจึงจะสามารถส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ คุณค่าในเชิงกระบวนการจึงไม่เกิดขึ้น ถึงแม้ในทางปฏิบัติ กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นี้จะยังไม่เคยถูกนำมาใช้จริง เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562 มีบทยกเว้นจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ยังไม่ให้นำกระบวนการนี้มาใช้ แต่จากการศึกษาในเชิงลึกในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยพบว่า หากมีการนำกระบวนการนี้มาใช้จริงโดยยังไม่มี การแก้ไขใดๆ จะเกิดปัญหาที่ตามมาอีกมากมาย เพราะพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความพร้อมและทรัพยากรไม่เท่ากัน



อุปสรรคสำคัญที่ยังไม่สามารถนำกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 24 มีนาคม 2562 อาจประมวลได้ 6 ข้อ ได้แก่

- 1.) ปัญหาในการตีความกฎหมายและการนำกฎหมายไปปฏิบัติของพรรคการเมือง ที่ขาดความชัดเจนในแนวปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดความกังวลเมื่อโดนตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ
- 2.) ปัญหาการวางนโยบายระหว่างพรรคกับผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- 3.) ปัญหาโครงสร้างอำนาจในพรรคการเมืองในการเป็นบุคคลที่พรรคดำเนินการสรรหา
- 4.) ปัญหาการกระจายอำนาจในการส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งและผู้แทนพรรคการเมือง ที่กฎหมายทำให้ยังไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ครบทั้ง 350 เขต
- 5.) ปัญหาค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการดำเนินการคัดสรรผู้สมัครลงเลือกตั้งของพรรคการเมือง ด้วยการเลือกตั้งขั้นต้น
- 6.) ปัญหาการใช้จำนวนสมาชิกในสาขาพรรค ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ชุดรายชื่อ และบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งขั้นต้น

ส่วนคำถามวิจัยข้อที่ 2 รูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงในประเด็นใด ทั้งในเชิงกฎหมายและการปฏิบัติ เพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถปฏิบัติจริงได้ คณะผู้วิจัยเสนอว่าควรต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะเงื่อนไขเรื่องสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และจำนวนสมาชิกพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้ง เพราะเป็นเงื่อนไขที่มีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ควรลดหรือยกเลิกรายละเอียดเหล่านี้ลง และเขียนไว้ในเชิงหลักการ กำหนดให้กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะไปออกแบบและพัฒนาเอง จากกรณีศึกษาของพรรคการเมืองในต่างประเทศที่งานวิจัยนี้ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่ากระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะดำเนินการเอง ไม่ใช่กระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่มีสภาพบังคับ การพัฒนาตัวแบบระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้เป็นประชาธิปไตยนั้น คณะผู้วิจัยมองว่า ต้องพัฒนาให้กลไกระดับพื้นที่ของพรรคการเมืองกลายเป็นกลไกสำคัญที่มีสิทธิมีเสียงต่อการตัดสินใจของพรรคการเมืองมากยิ่งขึ้น แทนที่จะเป็นแต่เพียงการเสนอชื่อ (nomination) ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้แก่กรรมการบริหารพรรคการเมืองตัดสินใจในขั้นสุดท้าย อำนาจในการตัดสินใจของพรรคการเมืองไม่ควรจำกัดอยู่แต่กลุ่มคนเฉพาะ ซึ่งจะกลายเป็นการเมืองแบบเฉพาะกลุ่ม (exclusive) แต่ควรที่จะมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจให้แก่กลไกระดับพื้นที่ของพรรคมากขึ้นด้วยเช่นกัน

แนวทางในการพัฒนาตัวแบบระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและสามารถนำมาใช้ปฏิบัติได้จริงนั้น งานวิจัยนี้เสนอในเบื้องต้นว่าต้องไม่มีการใช้อำนาจพิเศษดังเช่นการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2561 มาก้าวล่วง

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยยึดหลักการ “สถาบันการเมือง” จะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของพรรคการเมือง, จัดวางกติกาใหม่ ลดเงื่อนไขและข้อจำกัดทั้งเรื่องผู้ร่วมจัดตั้งและทุนประเดิม เรื่องการจัดตั้งสาขาพรรคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด เรื่องวันเลือกตั้งเป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) สนับสนุนช่องทางการสมัครสมาชิกพรรคการเมือง และคณะกรรมการการเลือกตั้งออกแนวปฏิบัติตามกฎหมายที่ชัดเจนและอ้างอิงได้, ออกแบบกลไกบริหารภายในพรรคการเมืองที่ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งการออกแบบ “กลุ่มจังหวัด” และเรื่องเงินงบประมาณ เก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ลงสมัครแข่งขัน เงินสนับสนุนจากสมาชิกพรรค และเงินบริจาค

ในส่วนของกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนั้น งานวิจัยนี้ให้มีการให้ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันกันเป็นชุดรายชื่อกลุ่มจังหวัด มีการนำวิธีการถ่วงน้ำหนัก (weighted system) มาสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยให้คะแนนเสียงเลือกผู้ลงสมัครแข่งขัน กับคะแนนเสียงจากกรรมการบริหารพรรค มีสัดส่วนอย่างละ 50% เท่าๆ กัน รวมทั้งมีการกระจายอำนาจในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในเชิงพื้นที่ผ่านกลุ่มจังหวัด และเชิงสังคมผ่านตัวแทนกลุ่มเฉพาะ การเลือกตั้งขั้นต้นไม่จำเป็นต้องจัดวันเดียวกัน แต่อาจจัดเป็นกลุ่มจังหวัดในช่วงเวลาที่แตกต่างกันได้ และการเลือกตั้งนับเป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) ระยะเวลา 90 วัน โดย 30 วันแรกเป็นช่วงการเลือกตั้งขั้นต้น และอีก 60 วันเป็นช่วงประกาศผู้เป็นตัวแทนพรรคเพื่อแข่งขันในวันเลือกตั้งทั่วไป

จากข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจัยต้องการนำเสนอภาพสะท้อนหนึ่งในการศึกษาการเมืองในแนวทางเชิงสถาบัน (institutional approach) ว่ากติกาที่เปลี่ยนแปลงไปมีผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงทางการเมือง ในที่นี้ คือกติกาการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ซึ่งถือเป็นกติกาใหม่และเป็นเรื่องใหม่ของพรรคการเมืองไทยด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การอภิปรายผลการศึกษาของงานวิจัยนี้มีข้อจำกัดอยู่เช่นกัน เนื่องจากสิ่งที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษามานั้น เป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งหากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งต่อไป และยังคงใช้กติกาเช่นนี้ การเลือกตั้งขั้นต้นก็จะถูกนำมาปฏิบัติ แต่สิ่งที่งานวิจัยนี้พยายามนำเสนอคือ การคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นซึ่งอาจจะกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ก็มีความเป็นไปได้อีกเช่นกันว่าอาจจะมีการแก้ไขในเรื่องของการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง ในทางกลับกัน หากไม่มีการแก้ไขและจะยังคงใช้วิธีการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบนี้ต่อไป ก็เป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ต้องเตรียมพร้อมสร้างความเข้าใจในกระบวนการนี้ต่อไป

ข้อจำกัดของงานวิจัยนี้อีกประการหนึ่ง คือ ข้อมูลจากการศึกษาในงานวิจัยนี้ ที่คณะผู้วิจัยทำการศึกษาทั้งเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากงานวิจัยนี้สนใจที่กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งแน่นอนว่ากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียสำคัญจากกติกานี้คือ นักการเมืองและพรรคการเมืองต่างๆ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เน้นการสัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมืองที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ปฏิบัติงานและอดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง เครือข่ายทางการเมือง เป็นจำนวนมากกว่ากลุ่มตัวอย่างอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชน คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือภาคประชาสังคม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นแต่เพียงความเห็นส่วนตัวของกลุ่มตัวอย่างต่างๆ ที่อาจจะมโนคติหรือวาระทางการเมืองแฝงอยู่ด้วย และไม่อาจที่จะทดสอบความถูกต้อง (validity) ได้ทั้งหมด ดังนั้นสิ่งที่คณะผู้วิจัยพยายามทำให้ได้มากที่สุดคือการนำเสนอมุมมองเปรียบเทียบจากกลุ่มตัวอย่างต่างๆ ว่า การจัดการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เป็นอย่างไร ซึ่งก็จะย้อนกลับไปข้อจำกัดก่อนหน้านี้ว่า งานวิจัยนี้ศึกษาสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น แต่ฉายภาพให้เห็นว่าภายใต้กติกาที่เป็นอยู่ มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดอะไรขึ้นบ้างหากมีการนำมาปฏิบัติใช้จริง ซึ่งแน่นอนว่าการคาดการณ์อาจจะถูกหรือผิดก็ได้ สิ่งในงานวิจัยนี้ทำได้มากที่สุดคือฉายภาพความเป็นไปได้ให้แก่ผู้อ่านได้ศึกษาและวิเคราะห์ต่อไป

อีกประการหนึ่ง คือ กรอบการศึกษา ที่งานวิจัยนี้ใช้กรอบการวิเคราะห์ของ Hazan and Rahat (2001) วิเคราะห์กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นจาก 4 มิติ ได้แก่ 1) ผู้เข้ารับการสรรหา (candidacy) ว่าใครบ้างที่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหา 2) ผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) ว่าใครบ้างที่มีอำนาจ (authority) ที่จะเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้ 3) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization) ว่าอำนาจถูกกระจายไปมากน้อยแค่ไหนในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง และ 4) ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) ว่ามีการลงคะแนนเลือกอย่างไร ในงานศึกษาเรื่องระบบการคัดเลือกและสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในหลายประเทศนั้น ได้มีการนำกรอบการศึกษานี้ไปใช้ จึงถือได้ว่าเป็นกรอบการศึกษาที่ได้รับการยอมรับในทางทฤษฎีระดับหนึ่งแล้ว เพราะให้น้ำหนักการวิเคราะห์ทั้งในแง่คน กระบวนการและอำนาจในการตัดสินใจคัดเลือก เมื่อนำมาประยุกต์กับการวิเคราะห์กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น โดยกรอบการวิเคราะห์นั้นไม่ได้เป็นปัญหาต่อการศึกษา แต่ประเด็นสำคัญคือ ข้อมูลในการวิเคราะห์กรณีของไทยนั้น ยังมีข้อจำกัดดังที่ได้อธิบายไว้แล้วว่า กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นนี้ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้ในทางปฏิบัติจริง จึงทำให้การอธิบายนั้นจึงถูกจำกัดแต่เพียงการวิเคราะห์ความเป็นไปได้บนพื้นฐานของกติกาดตามกฎหมายที่เป็นอยู่ ถึงแม้ว่าอาจจะยังอธิบายกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นในประเทศไทยไม่ได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยที่สุดที่งานวิจัยนี้พยายามทำคือ การฉายภาพความเป็นไปได้ บนพื้นฐานของกรอบการวิเคราะห์ทางทฤษฎีที่มีการนำไปใช้ศึกษาวิเคราะห์ในหลายกรณีศึกษาแล้ว หากในอนาคต กระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อ

สรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองยังคงถูกใช้ต่อไป ก็น่าจะมีข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงแล้วและนำมาเป็นข้อมูลเสริมเพื่อการวิเคราะห์ในทางทฤษฎีต่อไปได้เช่นกัน

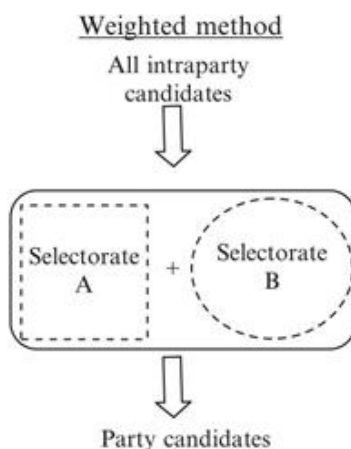
แผนภาพที่ 6.1 ความต่อเนื่องของบุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา



(ที่มา: Kenig and Pruyers 2017, 28)

นอกจากนี้ งานวิจัยได้พยายามเสนอตัวแบบการเลือกตั้งขั้นต้นด้วยวิธีการถ่วงน้ำหนัก (weighted method) เป็นการผสมผสานระหว่างพื้นที่สำหรับการทำการเลือกตั้งขั้นต้น (primary zone) อย่างประชาชนสมาชิกพรรค และผู้สนับสนุนพรรค กับนอกพื้นที่สำหรับการทำการเลือกตั้งขั้นต้น (non-primary Zone) อย่างกลุ่มก้อนในพรรค ชนชั้นนำและผู้นำพรรค ถือว่าเป็นตัวแบบที่ “พบกันตรงกลาง” ระหว่างประชาชน/สมาชิกพรรค กับคณะกรรมการบริหาร/ชนชั้นนำภายในพรรค เพื่อให้เกิดสัดส่วนในการถ่วงน้ำหนักในการมีอิทธิพลกับ “ตัวแทนลงเลือกตั้งของพรรค” ในระดับเดียวกัน

แผนภาพที่ 6.2 ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยวิธีการถ่วงน้ำหนัก



(ที่มา: Hazan and Rahat 2010, 37)

รวมถึงสร้างแนวคิดเรื่องการเลือกตั้งใหม่ที่วันสำคัญอาจไม่ใช่แค่ “วันเลือกตั้ง” แต่เป็น “ช่วงเลือกตั้ง” ที่กำหนดระยะเวลาในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตั้งแต่ระดับไตรมาสจนอาจไปถึงระดับการมีปีเลือกตั้ง เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งที่ไม่ได้เริ่มและจบในคูหา แต่มีกระบวนการและความสัมพันธ์ที่มีการต่อรองอำนาจระหว่างสมาชิกพรรคและชนชั้นนำภายในพรรคตลอดเวลาตั้งแต่ “ก่อน” วันเลือกตั้งทั่วไป

งานวิจัยนี้อาจจะยังไม่ใช่คำตอบในการอธิบายกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองไทยทั้งหมด ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูลในสิ่งที่ยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง สิ่งที่งานวิจัยนี้พยายามทำคือ การประมวลข้อมูลความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียจากกติกามาวิเคราะห์ความเป็นไปได้บนพื้นฐานของกติกาตามกฎหมายที่เป็นอยู่ ซึ่งทำให้มองเห็นภาพที่เป็นไปได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งยังต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคต คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาเรื่องพรรคการเมืองไทยต่อไป และเปิดประเด็นการถกเถียงในการพัฒนาพรรคการเมืองไทยให้เข้มแข็งและเป็นสถาบันการเมืองหลักที่ดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืนในระบอบประชาธิปไตยไทยต่อไป

## บรรณานุกรม

- กรุงเทพธุรกิจ (2561) “รองปธ.สนช. เชื่อใช้ ม.44 คลายล็อกไพรมารีโหวต การเมืองเดินหน้าได้” เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/811868>.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 13/2561 (2561, 14 กันยายน) . *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 225 ง .หน้า 24.
- คณะกรรมการกิจการรณรงค์กระหิระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา (2563). *การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*, กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- คมชัดลึก (2561) “"นิกร" จำใจรับยอดยืนยันสมาชิกพรรค ห่วงกระทบไพรมารีโหวต” เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://www.komchadluek.net/news/politic/324131>.
- ไชยันต์ ไชยพร และสตีธร ธนานิธิโชติ (2563) “ก่อนการแข่งขันจะเริ่ม: ไพรมารีโหวตกับการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 18 (1), หน้า 5-32.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (2560, 7 ตุลาคม) . *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 105 ก .หน้า 1.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย และ มานิตย์ จุมปา (2552), *รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตรา พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา*, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก .หน้า 1.
- ประชาชาติธุรกิจ (2560) “พท.-ปชป.ระทึก! ไพรมารีโหวต แม่น้ำ 3 สาย หักดิบพรรคการเมือง” เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://www.prachachat.net/politics/news-2873>.
- ประชาชาติธุรกิจ (2561) “พรรคเก่าพลิกแผ่นดินหาสมาชิก หนีเส้นตายกฎเหล็ก “ไพรมารีโหวต”” เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://www.prachachat.net/politics/news-154001>.
- วีระ หวังสัจจะโชค (2562) *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในประชาธิปไตยใหม่ : การพัฒนาสถาบันการเมืองว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรัฐธรรมนูญโคลัมเบีย ตรุกี มอลโดวา และบทเรียนสำหรับประเทศไทย* , กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- ลานนาโพสต์ (2562) “มือมืดกรีดป้ายกิตติกร ทชช.เดินหน้า ไม่หวั่นยุบพรรค”, เข้าถึงวันที่ 12 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ [https://www.lannapost.net/2019/02/blog-post\\_10.html](https://www.lannapost.net/2019/02/blog-post_10.html).

สตีล ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์ (2560) “ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง: ทางเลือกและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 15(1), หน้า 5-34.

สมชัย แสนภูมิ และสิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ (2559) “การจัดองค์กรพรรคภายใต้การนำของทักษิณ ชินวัตร : ศึกษากรณีพรรคไทยรักไทย พรรคพลังประชาชน และพรรคเพื่อไทย” *รัฐศาสตร์ปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 3 (2), หน้า 87-110.

สรรพัฒน์ ห่วงสวัสดิ์ (2554) *การนำวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในประเทศไทย* วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2552) *การเมืองอเมริกา*, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สันติ สิงห์สันติ (2557) “การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครของพรรคประชาธิปัตย์” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 12 (3), หน้า 39-65.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2563) ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2564). ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2564. เข้าถึงเมื่อ 13 กรกฎาคม 2564, จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/download/article/article\\_20210706103330.pdf](https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20210706103330.pdf)

เอกพล บรรลือ (2560) “ไพรมารีโหวตใน ‘การเมืองแบบไทยๆ’ ความหวังเฮือกสุดท้ายปฏิรูปพรรคการเมือง?” *The Standard* เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://thestandard.co/news-politics-primary-vote/>.

Abramowitz, A. (1989) “Viability, Electability, and Candidate Choice in Presidential Primary Election: A Test of Competing Models” *The Journal of Politics*, 51 (4), pp. 977-992.

African National Congress (2021) Our History. Retrieved 8 September 2021, from <https://www.anc1912.org.za/our-history/>

Almond, Gabriel A. (1960) “Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics” in Gabriel A. Almond and Janes S. Coleman (eds.) *The Politics of the Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press.

- Alsamydai, Mahmud Jasim and Mohammad Hamdi Al Khasawneh (2013), “Basic Criteria for the Success of the Electoral Candidates and their Influence on Voters’ Selection Decision” *Advances in Management and Applied Economics*, 3 (3), pp. 105-127.
- Ashiagbor, Sefakor (2008) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Selecting Candidates for Legislative Office*, Washington DC: National Democratic Institute (NDI).
- Berge, Benjamin von dem and Thomas Poguntke (2017) “Varieties of Intra-Party Democracy: Conceptualization and Index Construction” in Susan E. Scarrow, Paul D. Webb and Thomas Poguntke, *Organizing Political Parties: Representation, Participation and Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Coller, Xavier and Guillermo Cordero (2017) “The Iron Law of Oligarchy and New Ways of Selecting Candidates” in Guillermo Cordero and Xavier Coller (eds.) *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts*, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 273-288.
- Cross, William P. and Lisa Young (2013) “Candidate Recruitment in Canada: The Role of Political Parties” in Amanda Bittner and Royce Koop (eds.) *Parties, Elections, and the Future of Canadian Politics*, Vancouver: UBC Press.
- Cross, William & Gauja, Anika (2014) Designing candidate selection methods: Exploring diversity in Australian political parties. *Australian Journal of Political Science*, 49:1, 22-39.
- Cross, William, Kening, Ofer, Pruyssers, Scott and Rahat, Gideon (2016) *The Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective*. London: McGill-Queen's University Press.
- Czudnowski, Moshe M. (1975) “Political Recruitment” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.) *Handbook of Political Science, Volume 2*, Reading MA: Addison-Wesley, pp. 155-242.
- Daddieh, Cyril K. (2012) In Search of 'Honorable' Membership: Parliamentary Primaries and Candidate Selection in Ghana. *Journal of Asian and African Studies*, 47(2), 204-220.
- Dahl, Robert A. (2000) *On Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Downs, A. (1957) “An Economic Theory of Political Action in a Democracy” *Journal of Political Economy*, 65 (2), pp. 135-150.



- Epstein, Leon D. (1967) *Political Parties in Western Democracies*, NY: Praeger.
- Gallagher, Michael and Michael Marsh (1988) (eds.) *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London: Sage.
- Gallagher, Michael. (2011). "Elections and Referendums" in Daniele Caramani (ed.) *Comparative Politics*. Second edition. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter A. , and Rosemary CR Taylor (1996) . " Political science and the three new institutionalisms." *Political studies* 44 (5), pp. 936-957.
- Hazan, Reuven Y. and Gideon Rahat (2010) *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, NY: Oxford University Press.
- Kenig, Ofer and Scott Pruyers (2017) "The Challenges of Inclusive Intra-party Selection Methods" in Guillermo Cordero and Xavier Collier (eds.) *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts*, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 25-48.
- Kitschelt, Herbert. (2000). "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities" in *Comparative Political Studies*, 33 (6), pp. 845-879.
- Linz, Juan J. and Alfred C. Stepan (2001) "Chapter 8: Toward Consolidated Democracies," in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Divergence of Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Matthews, Donald R. (1984) "Legislative Recruitment and Legislative Careers" *Legislative Studies Quarterly*, 9 (4), pp.547-585.
- Nation (2561) " 'นิกร' แนะไซ้.44 งดเว้นทำไพรมารีโหวต", เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://www.nationtv.tv/main/content/378622922/>.
- Nation (2561ก) " 'แย้ม "พลังประชารัฐ" ทำ "ไพรมารีโหวต" คัด 3 ชื่อชงเป็น "นายกฯ" " เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://www.nationtv.tv/main/content/378673941>.
- Ranney, Austin (1981) "Candidate Selection" in David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney (eds.) *Democracy at the Polls*, Washington DC: American Enterprise Institute.
- Rahat, Gideon (2009) "Which Candidate Selection Method is the Most Democratic?" *Government and Opposition*, 44 (1), pp. 68-90.

- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan (2001) “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework” *Party Politics*, 7 (3), pp. 297-322.
- Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan (2007) “Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality” in Thomas Zittle and Dieter Fuchs (eds.) *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?*, London: Routledge, pp.57-72.
- Scarrow, Susan E. and Paul D. Webb (2017) “Investigating Party Organization: Structures, Resources, and Representative Strategies” in Susan E. Scarrow, Paul D. Webb, and Thomas Poguntke (eds.) *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*, Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1947). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. 2<sup>nd</sup> edition. New York: Harper.
- The Standard (2564) “กมธ. องค์กรอิสรระฯ ส.ว. เสนอใช้เลือกตั้งแบบ Primary Vote ในการเลือกตั้ง ส.ส. สมัยหน้า ลดผูกขาดทางการเมือง” เข้าถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2564, เข้าถึงที่ <https://thestandard.co/senate-proposed-primary-voter-on-election/>
- Vieira, Monica Brito and David Runciman. (2008). *Representation: Key Concept*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Wikimedia Commons (2019) Electoral law of Greece visualised (2012-2019).svg. Retrieved 8 September 2021, from [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Electoral\\_law\\_of\\_Greece\\_visualised\\_\(2012-2019\).svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Electoral_law_of_Greece_visualised_(2012-2019).svg)
- Wright, Williams E. (1971) “Recruitment” in Williams E. Wright (ed.) *A Comparative Study of Party Organization*, Columbus, OH: Charles E. Merrill Publishing.

**ภาคผนวก ก**  
**คำถามสัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย**  
**โครงการศึกษาและพัฒนาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง**

**ส่วนผู้สัมภาษณ์**

ชื่อ-สกุล ผู้สัมภาษณ์	วันเดือนปีที่สัมภาษณ์
เวลาที่สัมภาษณ์	สถานที่ที่สัมภาษณ์

**ส่วนผู้ถูกสัมภาษณ์**

ผู้ถูกสัมภาษณ์	บทบาท/สถานภาพ
ตำแหน่ง	

**ส่วนคำถาม**

1. กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 มีความเห็นอย่างไร

2. การกำหนดเงื่อนไขด้านจำนวนสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งเพื่อจัดการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) ในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง มีความเห็นอย่างไร

3. การกำหนดเรื่องสาขาพรรคเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) ในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง มีความเห็นอย่างไร

4. การกำหนดเรื่องตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) ในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง มีความเห็นอย่างไร

5. จากเงื่อนไขทั้งด้านจำนวนสมาชิกพรรค สาขาพรรค ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้ง เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ถูกนำมาใช้อย่างเต็มรูปแบบแล้ว คิดว่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

6. บทบาทขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นอย่างไร

## ภาคผนวก ข

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคใต้)

ลำดับ	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
1	รศ. ดร. บุษอรี ยีหมะ	อาจารย์ประจำสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ ม.ราชภัฏสงขลา	13 มกราคม 2564
2	นายอริญ คงนวลโย	อดีตผู้อำนวยการสถาบันการศึกษา นอกโรงเรียนภาคใต้ จ.สงขลา	13 มกราคม 2564
3	ผศ.ดร.ทวนธง ครุฑจ๋อน	ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายบริการวิชาการและ ชุมชนสัมพันธ์ ม.ทักษิณ สงขลา	13 มกราคม 2564
4	นายประเสริฐพงศ์ ศรีนุวัฒน์	ส.ส. บัญชีรายชื่อ พรรคก้าวไกล	13 มกราคม 2564
5	นายอักรพล ทองพูน	อดีตผู้สมัคร ส.ส. พรรคอนาคตใหม่ เขต 2 อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา ในการเลือกตั้ง 2562	14 มกราคม 2564
6	นายนราเดช คำทับณ์	อดีตผู้สมัคร ส.ส. พรรคภูมิใจไทย เขต 1 จ.สงขลาในการเลือกตั้ง 2562	14 มกราคม 2564
7	นายชาญวิทย์ แป๊ะเส็ง	เลขาธิการนายกเทศมนตรี เทศบาลนครสงขลา	14 มกราคม 2564
8	นายสมชาย จันทระประทีน	รองนายกเทศมนตรี เทศบาลนครสงขลา	14 มกราคม 2564
9	นายไชยยงค์ มณีรุ่งสกุล	นายกสมาคมหนังสือพิมพ์ภาคใต้ หัวหน้าศูนย์ข่าวเดลินิวส์ภาคใต้	14 มกราคม 2564
10	นายเสรี นวลเพ็ง	อดีตผู้สมัคร ส.ส. พรรคไทยรักษาชาติ เขต 2 หาดใหญ่ สงขลา / อดีตประธานสภาจังหวัดสงขลา อดีตนายกเทศบาลเมืองบ้านพรุ สงขลา	14 มกราคม 2564
11	นายไพโรจน์ รัตนภิรมย์	ตัวแทนพรรคพลังประชารัฐ ประจำเขต 1 จังหวัดสงขลา / ผู้ทรงคุณวุฒิ ม.ราชภัฏสงขลา	14 มกราคม 2564
12	นางสาวศนิษฐ์ สุวรรณสิงห์	ตัวแทนพรรคพลังประชารัฐ ประจำจังหวัดสงขลา ในเขต 2	14 มกราคม 2564
13	นายสัญญา วัชรพันธ์	ประธานตัวแทนองค์กรภาคประชาชน	14 มกราคม 2564
14	นายปิยะโชติ อินทรนิवास	อดีต บรรณาธิการภาคใต้ เครือข่ายผู้จัดการ-NEWS1	14 มกราคม 2564

ลำดับ	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
15	นายภูวสิษฐ์ สุขใส	ผู้อำนวยการและบรรณาธิการ หนังสือพิมพ์โพกัส ภาคใต้	14 มกราคม 2564
16	นายกตัญญู จิตตะกาญจน์	หัวหน้าคณะทำงานจังหวัดสงขลา พรรคก้าวไกล	14 มกราคม 2564
17	ผศ.ดร.กฤษฎา พรรณราย	อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์และ วิทยาการจัดการ ม.สงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี	15 มกราคม 2564
18	รศ.ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ	อดีตอาจารย์รัฐศาสตร์ ม.สงขลานครินทร์ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งพรรคถิ่นไทย	15 มกราคม 2564
19	นายนริศ ขำนุรักษ์	ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ เขต 3 จังหวัดพัทลุง	15 มกราคม 2564
20	นายพีระพงษ์ บุญเลิศ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดสงขลา เขต 2 อ.หาดใหญ่	15 มกราคม 2564

## ภาคผนวก ค

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
1	นายชูวิทย์ พิทักษ์พรพลภ	ส.ส. พรรคเพื่อไทย จ.อุบลราชธานี เขต 7	20 มกราคม 2564
2	นายสุทธิชัย บุญเรือง	ผอ. กกต. จ.กาฬสินธุ์	20 มกราคม 2564
3	นายเจริญ ภาชนะโส	อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกลาง อ.เดชอุดม จ. อุบลราชธานี (แกนนำหาเสียงพรรคเพื่อไทย)	20 มกราคม 2564
4	รศ.ดร.กัตัญญา แก้วหานาม	อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ ม.กาฬสินธุ์	21 มกราคม 2564
5	ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน	อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ ม.อุบลราชธานี	21 มกราคม 2564
6	ดร.เต็มบุญ ศรีธัญรัตน์	อดีตเทศมนตรี (กลุ่มรักอุบล) เทศบาลนครอุบลราชธานี	21 มกราคม 2564
7	นายณัฐวุฒิ กรมภักดี	กลุ่มเพื่อนคนไร้บ้าน (Friends of the Homeless) กับแนวคิดการสร้างศูนย์พักพิงคนไร้บ้าน “บ้านโฮมแสนสุข”	21 มกราคม 2564
8	นายสิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ	ส.ส. พรรคภูมิใจไทย เขต 1 จ.ศรีสะเกษ	21 มกราคม 2564
9	นายนิติกร คำชู	ขบวนการอีสานใหม่ / พรรคสามัญชน	21 มกราคม 2564
10	นายชัยฤทธิ์ เขาวงศ์ทอง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุตรธานี เขต 1 อ.เมือง	21 มกราคม 2564
11	นายสวาท อุปฮาด	อดีตประธานสมัชชาคนจน, ผู้ประสานงานเครือข่ายไทบ้านผู้ไร้สิทธิ์	21 มกราคม 2564
12	นายสุทิน คลังแสง	ส.ส. พรรคเพื่อไทย เขต 5 จ.มหาสารคาม	21 มกราคม 2564
13	นายวัชรพล โตมรศักดิ์	ส.ส. พรรคชาติพัฒนา เขต 2 จ.นครราชสีมา	21 มกราคม 2564
14	อาจารย์ปฐวี โชติอนันต์	อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ ม.อุบลราชธานี	22 มกราคม 2564
15	นายเจริญลักษณ์ เพ็ชรประดับ	มูลนิธิขอนแก่นทศวรรษหน้า / Esanbiz	22 มกราคม 2564
16	นายสมศักดิ์ คุณเงิน	ส.ส. พรรคพลังประชารัฐ เขต 7 จ.ขอนแก่น	22 มกราคม 2564
17	นายอรรถพล บัวพัฒน์	กลุ่มขอนแก่นพอกันที	23 มกราคม 2564
18	รศ.ดร.บัวพันธ์ พรหมพักพิง	อาจารย์ประจำคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม.ขอนแก่น	23 มกราคม 2564
19	นายรัฐกิตต์ ชาติพัฒน์	ส.ส. พรรคเพื่อไทย เขต 5 จ.อุบลราชธานี	23 มกราคม 2564
20	นายกองโท คมคาย อุดรพิมพ์	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม	27 มกราคม 2564



**ภาคผนวก ง**  
**รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคเหนือ)**

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
1	นายปริญญา ฤกษ์หรัาย	ส.ส. พรรคพลังประชารัฐ เขต 4 จ.กำแพงเพชร	8 กุมภาพันธ์ 2564
2	นายสามารถ แก้วมีชัย	อดีต ส.ส. พรรคเพื่อไทย จ.เชียงราย อดีตรองหัวหน้าพรรคเพื่อไทย อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 1	8 กุมภาพันธ์ 2564
3	นายธนบูรณ์ สีนมานะ	ผู้อำนวยการ กกต. จ.กำแพงเพชร	9 กุมภาพันธ์ 2564
4	นายพีรเดช คำสมุทร	ส.ส. พรรคก้าวไกล เขต 6 จ.เชียงราย	9 กุมภาพันธ์ 2564
5	นายกาญจน์พงศ์ จงสุทธนามณี	ส.ส. พรรคก้าวไกล แบบบัญชีรายชื่อ	9 กุมภาพันธ์ 2564
6	นายชัยวัฒน์ จันธิมา	สถาบันปวงศญาพายว	9 กุมภาพันธ์ 2564
7	ผศ. ดารารัตน์ คำเป็ง	คณะรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์ ม.พะเยา	9 กุมภาพันธ์ 2564
8	นายธีรมล บัวงาม	ศูนย์ข่าว ThaiPBS เชียงใหม่	9 กุมภาพันธ์ 2564
9	ผศ. ดร. ไพลิน ภูจินาพันธุ์	คณะรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ ม.เชียงใหม่	9 กุมภาพันธ์ 2564
10	นายวิเชียร ขวลิต	ส.ส. พรรคพลังประชารัฐ แบบบัญชีรายชื่อ	10 กุมภาพันธ์ 2564
11	นายแพทย์ชลน่าน ศรีแก้ว	ส.ส. พรรคเพื่อไทย เขต 2 จ.น่าน	10 กุมภาพันธ์ 2564
12	นายวิสุทธิ์ ไชยณรุณ	ส.ส. พรรคเพื่อไทย เขต 2 จ. พะเยา อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่ 2	10 กุมภาพันธ์ 2564

## ภาคผนวก จ

## รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้สัมภาษณ์ประกอบงานวิจัย (ภาคกลางและภาคตะวันออก)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์
1	นายนพดล แก้วสุพัฒน์	ส.ส. พรรคพลังท้องถิ่นไท แบบบัญชีรายชื่อ	27 เมษายน 2564
2	นายสุภดิช อากาศฤกษ์	ส.ส. พรรคเศรษฐกิจใหม่ แบบบัญชีรายชื่อ	30 เมษายน 2564
3	นางสาวสุทธวรรณ สุบรรณ ณ อยุธยา	ส.ส. พรรคก้าวไกล เขต 3 จ.นครปฐม	3 พฤษภาคม 2564
4	นางสาวกวิณนาถ ตาศิย์	ส.ส. พรรคพลังท้องถิ่นไท เขต 7 จ.ชลบุรี	3 พฤษภาคม 2564
5	นายวรภพ วิริยะโรจน์	ส.ส. พรรคก้าวไกล แบบบัญชีรายชื่อ	3 พฤษภาคม 2564
6	นางสาวกานต์กนิษฐ์ แห้วสันตติ	ส.ส. พรรคพลังประชารัฐ เขต 1 กรุงเทพฯ	3 พฤษภาคม 2564
7	นายอัครเดช วงษ์พิทักษ์โรจน์	ส.ส. พรรคชาติไทยเขต 4 จ.ราชบุรี	3 พฤษภาคม 2564
8	นางสาวญาณธิชา บัวเผื่อน	ส.ส. พรรคก้าวไกล เขต 3 จ.ปราจีนบุรี	3 พฤษภาคม 2564
9	นายนิกร จำนง	ส.ส. พรรคชาติไทยพัฒนา แบบบัญชีรายชื่อ	3 พฤษภาคม 2564
10	นายรังสิมันต์ โรม	ส.ส. พรรคก้าวไกล แบบบัญชีรายชื่อ	5 พฤษภาคม 2564
11	ร้อยเอกจองชัย วงศ์ทรายทอง	ส.ส. พรรคพลังประชารัฐ เขต 2 จ.ชลบุรี	5 พฤษภาคม 2564
12	นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ	ส.ส. พรรคชาติไทยพัฒนา เขต 2 จ.สุพรรณบุรี	5 พฤษภาคม 2564
13	นางสาวณิธิภัทร์ กุลเศรษฐสิทธิ	ส.ส. พรรคก้าวไกล แบบบัญชีรายชื่อ	11 พฤษภาคม 2564