

ก่อนการแข่งขันจะเริ่ม:  
ไพรมารีโหวตกับการเลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562\*

Before the Battle Begins: Primary Vote and the 2019 Election

ไชยันต์ ไชยพร\*\*

Chaiyan Chaiyapon\*\*\*

สติธร ธนานิธิโชติ\*\*\*\*

Stithorn Thananithichot\*\*\*\*\*

บทความนี้

Received

20 มกราคม 2563

Revised

6 มีนาคม 2563

Accepted

7 เมษายน 2563

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์การบรรลุผลของการนำแนวทางตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาปฏิบัติใช้จริงในบริบทการเมืองไทย โดยอาศัยกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากทฤษฎีการปกครองแบบผสมและข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้นำพรรคและกรรมการบริหารพรรค ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองบางพรรคจะพยายามเพิ่มพื้นที่ให้แก่สมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหนุ่มมากขึ้นก็ตาม ผลในทางปฏิบัติของกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครจากข้อค้นพบของบทความนี้บ่งชี้ว่าความพยายามเปิดพื้นที่ให้แก่สมาชิกพรรคของพรรคการเมืองต่าง ๆ นั้นมิใช่ผลลัพธ์โดยตรงจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และในหลายกรณี กลับกลายเป็นว่าการมีตัวตนและมีบทบาทเพิ่มขึ้นของสมาชิกพรรคที่เกิดขึ้นเป็นผลจากความพยายามปรับตัวของ

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยของผู้เขียนเรื่อง “ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตย: ศึกษากรณีพรรคการเมืองไทยภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า

\*\* ศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

\*\*\* Professor, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University (Ph.D.)

\*\*\*\* ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

\*\*\*\*\* Director, Office of Innovation for Democracy, King Prajadhipok's Institute (Ph.D.)

พรรคการเมืองเพื่อเอาชนะในการแข่งขันภายใต้ระบบการเลือกตั้งใหม่มากกว่า บทความนี้จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการทบทวนบทบัญญัติว่าด้วยการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นไปในแนวทางที่พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติได้จริงและสมาชิกพรรคสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมายและโดยสมัครใจ แทนที่จะวางบทบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัดตายตัวแต่ดำเนินการได้ยากเกินความจำเป็นและมิได้ช่วยเพิ่มอำนาจของสมาชิกพรรค

**คำสำคัญ:** พรรคการเมือง; การปฏิรูปพรรคการเมือง; ไพรมารีโหวต; เลือกตั้ง 24 มีนาคม 2562

## ABSTRACT

This article aims to analyze the extent to which the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 [2017] and the Organic Act on Political Parties, B.E. 2560 [2017] have brought about reform of political parties. To achieve this goal, this article used a conceptual framework derived from the theory of mixed constitution and the methodology of qualitative research. The study revealed that despite some political parties' efforts to increase space for their members to participate in certain activities, especially those concerning candidate selection, most political parties are still subject to manipulation by the party leader and party executive members. Thus, it cannot be said that the expansion of party members' participation in parties' political affairs has been the practical outcome of the Organic Act on Political Parties. Rather, evidence from many cases revealed that increases in the number of a political party's members and any broadening of their roles occurred due to an attempt to adapt to electoral competition conditions under the new electoral system mandated in the constitution and political party law. Therefore, this article suggests that political party laws concerning the process of candidate selection within the political party should be practical and written in ways that support members of political parties to participate in all of their parties' processes and activities meaningfully and voluntarily, instead of the current strict legislation that is too difficult to implement and does not help to increase the power of political party members.

**Keywords:** Political party; Party reform; Primary Vote; 2019 Election

บทนำ

การเข้าสู่สนามการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ อย่างน้อยสองประการ ประการแรก ผู้ที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น ไม่สามารถเป็นผู้สมัครอิสระเหมือนในหลายประเทศที่มีประชาธิปไตยค่อนข้างก้าวหน้าได้ ข้อมูลจากการสำรวจของ Dawn Brancati (2008, p. 654) พบว่า ในบรรดาประเทศประชาธิปไตยที่ได้คะแนนจากการประเมินของ The Polity IV Index สูงกว่า 5 คะแนนขึ้นไป (จากคะแนนเต็ม 10) และมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1945–2003 จำนวน 52 ประเทศ มีถึง 38 ประเทศที่อนุญาตให้มีผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง (ผู้สมัครอิสระ) ลงแข่งขันในการเลือกตั้งได้ และมีเพียง 14 ประเทศเท่านั้นที่ไม่อนุญาตให้ผู้สมัครอิสระ ได้แก่ อาร์เจนตินา โบลิเวีย คอสตาริกา ไอซ์แลนด์ อินโดนีเซีย อิสราเอล อิตาลี ลัตเวีย เม็กซิโก นิการากัว นอร์เวย์ แอฟริกาใต้ สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และอูรุกวัย อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่ประเทศเหล่านี้ไม่อนุญาตให้ผู้สมัครอิสระนั้นเป็นผลมาจากกระบวนการเลือกตั้งที่ 12 จาก 14 ประเทศนี้ใช้คือการเลือกตั้งระบบสัดส่วน (proportional electoral system) หรือระบบบัญชีรายชื่อ (party list system) ทำให้ไม่มีการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต ยกเว้นโบลิเวียที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนผสม (mixed-member proportional representation—MMP) และเม็กซิโกที่ใช้ระบบเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (parallel voting system) ซึ่งมีการเลือกตั้งแบบสัดส่วนร่วมกับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจำนวน 70 ที่นั่ง และ 300 ที่นั่ง ตามลำดับ

ความพิเศษประการที่สองของการเข้าสู่สนามการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยคือ

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองต้องดำเนินการสรรหาตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เท่านั้น และวิธีการดังกล่าวต้องอาศัยการลงคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคในที่ประชุมสาขาหรือที่ประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ที่ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งจะต้องผ่านกระบวนการคัดสรรที่เรียกว่า “ไพรมารีโหวต (primary vote)” ที่จัดทำโดยพรรคการเมืองก่อนเท่านั้นจึงจะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ บทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปเช่นนี้ไม่ค่อยปรากฏในประเทศประชาธิปไตยมากนัก แม้แต่สหรัฐอเมริกาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศต้นแบบของการทำไพรมารีโหวตก็ไม่ได้มีบทบัญญัติแบบประเทศไทย แต่ค่อนข้างให้อิสระแก่พรรคการเมืองในการกำหนดรูปแบบและวิธีการคัดเลือกผู้สมัคร ส่วนการจัดการออกเสียงลงคะแนนในการทำไพรมารีโหวตก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ (สตีธร ธนาธิโชติ และธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์, 2561, น. 32-51) มีเพียงบางประเทศในแถบอเมริกาใต้เท่านั้น เช่น อาร์เจนตินา ที่ใช้ไพรมารีโหวตแบบเปิดเป็นการบังคับพร้อมกันทั่วประเทศ (simultaneous and mandatory open primaries) ในการเลือกตั้งระดับชาติ โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศเป็นผู้ลงคะแนนคนละ 1 เสียง เพื่อคัดกรองผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนนิยมจากประชาชนตั้งแต่ร้อยละ 1.5 ขึ้นไป เข้าสู่การเลือกตั้งทั่วไป (Cross et al., 2016, p. 55) ประเทศประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่มีการกำหนดวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาไว้เป็นการเฉพาะในกฎหมายพรรคการเมืองและบังคับให้ทุกพรรคต้องดำเนินการตามโดยบังคับนอกจากประเทศไทยแล้วน่าจะมีเพียงฟินแลนด์อีกเพียงประเทศเดียวเท่านั้น [ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับระบบพรรคการเมืองและกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกรัฐสภาในนามพรรคของฟินแลนด์ เช่น Sundberg (1997) Villodres

(2003) Kestilä-Kekkonen and Söderlund (2014) เป็นต้น]

ความพิเศษทั้งสองประการดังกล่าวสะท้อนถึงเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งวางบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนสามารถดำเนินการต่างๆ โดยอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง บทความนี้มุ่งทำการวิเคราะห์การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปพรรคการเมืองของบทบัญญัติต่างๆ ที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 เพื่อตอบคำถามว่า “การนำแนวทางตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาปฏิบัติใช้จริงในบริบทการเมืองไทยจะสามารถแก้ไขปัญหาการครอบงำการบริหารกิจการพรรคการเมืองโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้หรือไม่อย่างไร และจะมีผลกระทบต่อระบบพรรคการเมืองและการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทยอย่างไร”

การตอบคำถามวิจัยดังกล่าวของบทความนี้อาศัยกรอบแนวคิดที่พัฒนาขึ้นจากทฤษฎีการปกครองแบบผสม (mixed constitution) และใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพจาก (1) การวิจัยเอกสาร (documentary research) ทั้งระดับปฐมภูมิและทุติยภูมิ อาทิ กฎหมาย รายงาน ข้อมูลสถิติ ความเห็นทางวิชาการ บทสัมภาษณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ ตลอดจนข้อมูลทางวิชาการจากเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐและสื่อสารมวลชน (2) การสัมภาษณ์ (interview) ทั้งแบบเจาะลึก และแบบไม่เป็นทางการจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งจะเป็นตัวแทนของกลุ่มตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและนอกกลุ่มนักรการเมือง และ (3) การเข้าร่วมสังเกตการณ์ (observation) การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองต่างๆ ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม ในการนำเสนอผลการศึกษาของบทความนี้จะเลือกนำเสนอเฉพาะพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 จำนวน 26 พรรค และให้ความสำคัญกับการพิจารณาพรรคการเมืองเหล่านี้ในมิติเชิงสถาบันในด้านอายุ ได้แก่ พรรคการเมืองที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (พรรคการเมืองเก่า) และพรรคการเมืองที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 (พรรคการเมืองใหม่) และในด้านขนาด ได้แก่ พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 100 คนขึ้นไป (พรรคการเมืองขนาดใหญ่) พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 25-99 คน (พรรคการเมืองขนาดกลาง) พรรคการเมืองที่เคยหรือมีผู้สมัครในนามพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อยกว่า 25 คน (พรรคการเมืองขนาดเล็ก) ดังนี้

ตาราง 1 พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562  
จำแนกตามอายุและขนาด

พรรคการเมืองเก่า-ขนาดใหญ่* (2 พรรค) <ul style="list-style-type: none"> <li>๑ เพื่อไทย</li> <li>๑ ประชาธิปัตย์</li> </ul>	พรรคการเมืองใหม่-ขนาดใหญ่** (1 พรรค) <ul style="list-style-type: none"> <li>๑ พลังประชารัฐ</li> </ul>
พรรคการเมืองเก่า-ขนาดกลาง* (1 พรรค) <ul style="list-style-type: none"> <li>๑ ภูมิใจไทย</li> </ul>	พรรคการเมืองใหม่-ขนาดกลาง** (1 พรรค) <ul style="list-style-type: none"> <li>๑ อนาคตใหม่</li> </ul>
พรรคการเมืองเก่า-ขนาดเล็ก* (8 พรรค) <ul style="list-style-type: none"> <li>๑ชาติไทยพัฒนา</li> <li>๑ชาติพัฒนา</li> <li>๑ ประชาธิปไตยใหม่</li> <li>๑ เสรีรวมไทย</li> <li>๑ เพื่อชาติ</li> <li>๑ พลังท้องถิ่นไท</li> <li>๑ รักษ์ผืนป่าแห่งประเทศไทย</li> <li>๑ ครูไทยเพื่อประชาชน</li> </ul>	พรรคการเมืองใหม่-ขนาดเล็ก** (13 พรรค) <ul style="list-style-type: none"> <li>๑ เศรษฐกิจใหม่</li> <li>๑ ประชาชาติ</li> <li>๑ รวมพลังประชาชาติไทย</li> <li>๑ พลังปวงชนไทย</li> <li>๑ พลังชาติไทย</li> <li>๑ ประชาภิวัฒน์</li> <li>๑ พลังไทยรักไทย</li> <li>๑ ไทยศรีวิไลย์</li> <li>๑ ประชานิยม</li> <li>๑ ประชาธรรมไทย</li> <li>๑ พลเมืองไทย</li> <li>๑ พลังธรรมใหม่</li> <li>๑ ประชาชนปฏิรูป</li> </ul>

\* พิจารณาจากผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554

\*\* พิจารณาจากผลการเลือกตั้งที่ประกาศอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2562

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดแบ่งขนาดของพรรคการเมืองนี้อ้างอิงจากความสามารถในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิ จำนวน 100 คนคือ จำนวนหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดซึ่งมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ตามมาตรา 151 และมีสิทธิเสนอญัตติ

ขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 256 ส่วนจำนวน 25 คนนั้น คือจำนวนร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำให้ผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 มีสิทธิได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร (หรือรัฐสภาตามบทเฉพาะกาล) เพื่อให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

## ทฤษฎีการปกครองแบบผสม (mixed constitution)

ปัญหาของพรรคการเมืองไทยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ ความไม่เป็นอิสระจากการครอบงำหรือชี้นำของบุคคลหรือคณะบุคคลภายใน (และ/หรือ) ภายนอกพรรคการเมือง ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยและแนวทางที่ผู้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาพรรคการเมืองพยายามผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมาคือการสร้างความเป็นสถาบันให้แก่พรรคการเมือง [ดู ตัวอย่างงานวิจัยชิ้นสำคัญๆ เช่น ณิชชาภัทร อมรกุล และคณะ (2562) Chambers and Croissant (2010) Hicken (2009) Ufen (2008) เป็นต้น] อย่างไรก็ตาม งานวิจัยในต่างประเทศยืนยันค่อนข้างจะตรงกันว่า การสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองโดยการออกแบบองค์กรพรรคการเมืองนั้นมีความแตกต่างจากการสร้างความเป็นสถาบันขององค์กรทางการเมืองอื่นๆ และไม่สามารถนำแนวคิดและหลักการทางการเมืองบริหารจัดการองค์กรต่างๆ ไปมาปรับใช้กับพรรคการเมืองได้ทั้งหมด เนื่องจากองค์ประกอบหลักของความเป็นพรรคการเมืองและองค์กรพรรคการเมืองนั้นมีความเชื่อมโยงกับปรากฏการณ์ทางการเมืองอื่นๆ อย่างกว้างขวางและสลับซับซ้อน [ตัวอย่างงานชิ้นสำคัญๆ เช่น Carty (2004; 2013) Ignazi (2017) Janda (2005) เป็นต้น] การสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและการออกแบบองค์กรพรรคการเมืองมีความสำคัญกับพรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงภายในของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงในระบบพรรคการเมือง ความสำเร็จ (หรือล้มเหลว) ในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไปจนถึงการกระจายอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง (Borz & Janda, 2020, pp. 3-5) การทำความเข้าใจและอธิบายถึงผลลัพธ์ของการปฏิรูปพรรคการเมืองจึงต้องอาศัยกรอบแนวคิดที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์

ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองทั้งในมิติของการพัฒนาเชิงสถาบันและองค์กรควบคู่กับมิติความเข้มแข็งในการหยั่งรากฝังลึกในสังคม

บทความนี้เชื่อว่าการประยุกต์ใช้ “ทฤษฎีการปกครองแบบผสม (mixed constitution)” เป็นกรอบแนวคิดในการวินิจฉัยวิเคราะห์พรรคการเมืองไทย จะช่วยเพิ่มมุมมองต่อการพัฒนาระบบพรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตยได้อย่างดียิ่ง ทว่า ทฤษฎีการปกครองแบบผสมคืออะไร ทำไมการประยุกต์ใช้แนวคิดนี้จะสามารถช่วยขยายพรมแดนความรู้เกี่ยวกับพรรคการเมืองให้ก้าวหน้าขึ้นได้ เป็นสิ่งที่บทความนี้สมควรสร้างความกระจ่างชัดขึ้นมาเสียก่อน

การตั้งต้นคำอธิบายเรื่องทฤษฎีการปกครองแบบผสม อาจเริ่มจากการพิจารณาคำที่ใช้เรียกชื่อ (Nomenclature) ที่ปรากฏในภาษาอังกฤษ นั่นคือ “(1) Mixed (2) Constitution” ซึ่งนำไปสู่องค์ประกอบพื้นฐานย่อยๆ ของทฤษฎี 2 ประการ คือ (1) Constitution คือ การแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็นรูปแบบต่างๆ ตามเกณฑ์ชุดหนึ่งๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งตัวแบบพื้นฐาน (pure / simple form) ของรูปแบบการปกครองที่ดำรงอยู่อย่างหลากหลาย (2) Mixed คือ การผสมผสาน (harmonizing) การหลอมรวม (merging or fusion) และ/หรือการสร้างสมดุล (balancing) ของรูปแบบการปกครองพื้นฐานในข้อที่ (1) ตั้งแต่ 2 รูปแบบขึ้นไป โดยในองค์ประกอบข้อ (1) นั้น ก็คือการแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็นรูปแบบพื้นฐานด้วยเกณฑ์ต่างๆ เพื่อที่จะจำแนกแยกแยะรูปแบบการปกครองที่มีอยู่มากมายให้มาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มๆ ตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวนี้โดยมากมักวัดจากการดูว่า “อำนาจทางการเมืองนั้นอยู่ที่ใคร” ซึ่งพบว่าคำตอบที่ได้ก็นั้นมักปรากฏออกมาในรูปแบบการปกครองประเภท (Genera) ใหญ่ๆ ได้ 3 ประเภท อันได้แก่ รูปแบบการปกครองที่อำนาจอยู่ในมือคนเดียว (the one) รูปแบบการปกครองที่อำนาจอยู่ในมือ

คนกลุ่มๆ เดียว (the few) และรูปแบบการปกครองที่ อำนาจอยู่ในมือมวลหมู่มหาชน (the many) [คำอธิบายนี้ พัฒนามาจากแนวคิดของ Blyth (1992, pp. 10-12)]

ทว่า การจัดรูปแบบการปกครองออกเป็นสามรูปแบบ ข้างต้นนั้นยังสามารถจำแนกแยกย่อยออกเป็นรูปแบบ การปกครองชนิดอื่นๆ ได้อีกหลายชนิด โดยพิจารณา จากองค์ประกอบ (part) ทางสังคมวิทยาอื่นๆ ของ การปกครองที่ปรากฏอยู่ในสังคมหนึ่งๆ อาทิ ชนชั้น ทางสังคม (social class) สถานะทางเศรษฐกิจ (economic status) อาชีพ (trade) คุณธรรมความสามารถ (virtue) การศึกษา ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งองค์ประกอบเหล่านี้จะส่งผล ให้ตัวแบบการปกครองในข้อที่ (1) นั้นเมื่อนำมาแบ่งสรร และผสมผสานบทบาท และอำนาจทางการเมืองเข้าด้วย กันตาม (2) แล้วนั้นจะก่อให้เกิดรูปแบบซึ่งเรียกว่า การปกครองแบบผสมที่มีความแตกต่างกันออกไปตาม องค์ประกอบทางสังคมวิทยาดังกล่าว จึงทำให้การปกครอง แบบผสมโดยธรรมชาติของระบอบนั้นมีได้จำกัดอยู่ที่ ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือตายตัว

ดังนั้นแล้ว การแบ่งองค์ประกอบทางการเมืองการปกครอง ในข้อที่ (1) ของทฤษฎีการปกครองแบบผสมจึงประกอบ ไปด้วยการแบ่งในสองมิติด้วยกัน โดยมิติที่หนึ่งก็คือ การแบ่งองค์ประกอบทั้งสาม (one, few, many) บน ฐานคิดเชิงสังคมวิทยาการเมืองของสังคมหนึ่งๆ (as social elements) กล่าวคือ เป็นการพิจารณาหา เอกบุคคล กลุ่มคน และมหาชน ในแง่ขององค์ประกอบ เชิงสังคมวิทยาการเมือง เช่น กษัตริย์ ขุนนาง สามัญชน เป็นต้น หรือในแง่ของเศรษฐกิจการเมือง เช่น คนรวย ชนชั้นกลาง คนจน เป็นต้น ซึ่งในแต่ละสังคม องค์ประกอบ เหล่านี้ย่อมมีสัดส่วนของการเป็นคนส่วนมาก และคน ส่วนน้อยที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น ในสังคม หนึ่งๆ อาจมีคนส่วนน้อยที่เป็นคนรวย และคนส่วนมาก ที่เป็นคนจน ในขณะที่อีกสังคมหนึ่งอาจมีคนส่วนมาก เป็นชนชั้นกลาง และมีคนส่วนน้อยคือคนรวย กับคนจน เป็นต้น

ในอีกมิติหนึ่งนั่นก็คือการแบ่งบนฐานคิดเรื่องสถาบัน ทางการเมืองของผู้ที่จะเข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง ในฐานะผู้ปกครอง (as political elements) ซึ่งอาจ แบ่งออกได้ 3 ประเภท ประเภทแรกคือการจัดวาง องค์ประกอบทั้งสาม คือ องค์ประกอบที่เป็นเอกบุคคล (the one) กลุ่มคน (the few) และมหาชน (the many) ตามกระบวนการเชิงสถาบันของ ‘การเข้าสู่อำนาจ’ โดย พิจารณาจาก 3 สิ่งคือ (1.1) ใครเป็นผู้ที่มีสิทธิเลือก ผู้ปกครอง หากไม่มีใครเลยมีสิทธิ เพราะผู้ปกครองนั้น เข้าสู่อำนาจด้วยการสืบสายโลหิตก็จักกลายเป็น องค์ประกอบแบบเอกบุคคลไป แต่หากผู้ปกครองนั้น เข้าสู่อำนาจด้วยการเลือกของบรรดาพลเมืองแล้ว ‘จำนวน’ ของพลเมืองที่มีสิทธิเลือกผู้ปกครองย่อม แสดงออกถึงนัยสำคัญขององค์ประกอบที่เป็นกลุ่มคน และมหาชน เพราะหากคนเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ที่สามารถเลือกผู้ปกครองได้ ไม่ว่าจะด้วยเกณฑ์ทรัพย์สิน การศึกษา หรืออื่นๆ ที่สำคัญ ฉะนั้นในแง่ของ ‘การเข้าสู่ อำนาจ’ ในมิตินี้จึงมีลักษณะที่ยึดโยงกับองค์ประกอบ แบบ ‘กลุ่มคน’ (the few) ไปอย่างเลี่ยงไม่ได้ แต่หาก ผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ปกครองนั้นเป็นคนส่วนใหญ่โดยไม่มี การใช้เกณฑ์เรื่องทรัพย์สิน การศึกษา ฯลฯ มาเป็นเกณฑ์ ในการกีดกันผู้คนไม่ให้มีสิทธิเลือกผู้ปกครองได้อย่าง เสมอกันแล้ว เมื่อนั้น ‘การเข้าสู่อำนาจ’ ของผู้ปกครอง ในมิตินี้ก็ถือได้ว่าเป็นการเข้าสู่อำนาจที่ยึดโยงกับ องค์ประกอบแบบ ‘มหาชน’ (the many)

ถัดมาจากการพิจารณาว่าใครบ้างที่เป็นผู้มีสิทธิ ‘เลือก’ ผู้ปกครองนั้น ยังมีมิติของการพิจารณาว่า (1.2) ใครเป็นผู้มีสิทธิได้ ‘ถูกเลือก’ ให้เป็นผู้ปกครอง ซึ่งหาก คนที่อาจถูกเลือกดังกล่าวนั้นเป็นเพียงคนที่มีที่มาจากคน เพียงกลุ่มเดียวของสังคมที่ได้มาจากการแบ่งชั้นด้วย ทรัพย์สิน การศึกษา ฯลฯ ก็ตามก็จะถือว่าในแง่ของการ เข้าสู่อำนาจนั้นยึดโยงกับองค์ประกอบที่เป็นกลุ่มคน มากกว่ามหาชน แต่หากผู้ที่มีสิทธิถูกเลือกให้เป็น ผู้ปกครองนั้นอาจเป็นพลเมืองคนใดก็ได้โดยไม่มีการใช้

เกณฑ์เรื่องทรัพย์สิน การศึกษา ฯลฯ มากีดกันแล้ว ก็จะต้องถือว่า การเข้าสู่อำนาจในแง่ที่ยึดโยงกับองค์ประกอบที่เป็นมหาชนมากกว่า สุดท้ายคือ (1.3) วิธีที่ใช้ในการคัดเลือกผู้ปกครอง ว่าเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้คนทั้งหมดเข้าสู่อำนาจอย่างเท่าเทียมกัน หรือ เป็นวิธีการที่นำไปสู่การเปิดโอกาสให้คนกลุ่มเดียวที่มีคุณสมบัติหนึ่งๆ เท่านั้นที่สามารถเข้าสู่อำนาจทางการเมือง เช่น หากใช้วิธีการจับฉลากเอาจากรายชื่อของพลเมืองแล้วก็จะถือว่าวิธีการนั้นเป็นวิธีการที่ยึดโยงกับองค์ประกอบที่เป็นมหาชน หรือ หากใช้วิธีการเลือกตั้งตัวแทนที่มีความสามารถแล้ว ก็จะต้องถือว่าวิธีการนั้นเป็นวิธีการที่ยึดโยงกับองค์ประกอบที่เป็นกลุ่มคนมากกว่า

ประเภทที่สองก็คือการจัดองค์ประกอบที่เป็นเอกบุคคล กลุ่มคน และมหาชน โดยพิจารณาจาก ‘จำนวนตำแหน่ง’ ของสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่เข้าร่วมกันใช้อำนาจทางการเมือง และทำหน้าที่ในฐานะผู้ปกครอง โดยอาจมีทั้งตำแหน่งที่มีผู้ดำรงตำแหน่งแบบคนเดียว เช่น กษัตริย์ ดอจจ์ (Doge) กงสุล (Consul) เป็นต้น ตำแหน่งที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกลุ่มคน เช่น สภานรูปแบบต่างๆ และสุดท้ายคือตำแหน่งที่มีผู้ดำรงตำแหน่งเป็นมหาชนทั้งหมด เช่น สภาเอคเคลเซีย (Ecclesia) ของเอเธนส์ หรือ สภาพลีเบียน (Plebeian Council) ของสาธารณรัฐโรมัน เป็นต้น และประเภทสุดท้าย ก็คือการจัดองค์ประกอบที่เป็นเอกบุคคล, กลุ่มคน และมหาชน โดยพิจารณาจากการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองที่เข้ามาทำหน้าที่ในฐานะผู้ปกครอง กล่าวคือ หากสถาบันทางการเมืองหนึ่งๆ สามารถตัดสินใจโดยการใช้อำนาจทางการเมืองได้โดยผู้เดียวโดยไม่ต้องปรึกษาหารือ หรือ ข้อฉันทมติจากประชาชน เมื่อนั้นสถาบันทางการเมืองดังกล่าวก็จะมีลักษณะการใช้อำนาจที่อิงกับองค์ประกอบแบบเอกบุคคล แต่หากสถาบันทางการเมืองหนึ่งๆ มีการตัดสินใจ หรือ การใช้อำนาจทางการเมืองที่จะต้องผ่านการปรึกษาหารือกันในกลุ่มคณะที่เป็นคนส่วนน้อยของสังคมเสียก่อน เมื่อนั้น

การใช้อำนาจดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่อิงกับองค์ประกอบแบบกลุ่มคน และสุดท้ายคือ หากสถาบันทางการเมืองใดๆ มีการตัดสินใจ หรือ การใช้อำนาจทางการเมืองโดยผ่านการตัดสินใจโดยตรงของประชาชนทั้งหมดที่เป็นพลเมืองในฐานะองค์รวม (the whole) แล้ว เมื่อนั้นการใช้อำนาจดังกล่าวก็จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจที่อิงกับองค์ประกอบแบบมหาชน

ก่อนที่จะเข้าใจพื้นฐานของทฤษฎีการปกครองแบบผสมในข้อที่ (2) นั้น จำเป็นจะต้องทราบถึงที่มาขององค์ประกอบที่ (2) ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับข้อที่ (1) เสียก่อน เพราะจากองค์ประกอบข้อที่ (1) เราได้ทราบแต่เพียงว่ารูปแบบการปกครองที่มีอยู่อย่างหลากหลาย นั้นอาจจำแนกแยกแยะออกได้เป็นสามประเภทใหญ่ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยลักษณะของสถาบันทางการเมือง และสังคมวิทยา ตลอดจนเศรษฐกิจการเมืองชนิดย่อยๆ ตามมาอีกมากมาย แต่รูปแบบการปกครองเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นการจัดความสัมพันธ์ในเชิงแนวราบ (horizontal) เท่านั้น ดังนั้นส่วนที่จะพิจารณาต่อไปก็คือ มิติของความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการปกครองในข้อที่ (1) ในแนวตั้ง (vertical) กล่าวคือ เป็นการเริ่มให้ ‘คุณค่า’ (value) แก่รูปแบบการปกครองต่างๆ ว่ารูปแบบการปกครองใดเป็นรูปแบบการปกครองที่ “ดี” และรูปแบบการปกครองใดเป็นรูปแบบการปกครองที่ “ไม่ดี” ซึ่งก่อให้เกิดลำดับชั้นในระนาบตั้งของรูปแบบการปกครองต่างๆ จากรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด (ไม่ว่าจะในอุดมคติ หรือ ในทางปฏิบัติ) ลดหลั่นลงมาเป็นรูปแบบการปกครองที่ตีเกือบจะที่สุด (the second best) จนกระทั่งท้ายที่สุดคือรูปแบบการปกครองที่ไม่พึงปรารถนา หรือรูปแบบการปกครองที่เลว

การแบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็นรูปแบบการปกครองที่ดี และไม่ดีขึ้นเองที่นำไปสู่แนวคิดพื้นฐานที่นักทฤษฎีการปกครองแบบผสมส่วนใหญ่ใช้พิจารณา รูปแบบการปกครองอื่นๆ ที่มีใช้การปกครองแบบผสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการปกครองที่อิงอยู่กับ

ความเชื่อเรื่องตัวแบบอันบริสุทธิ์ โดยแนวคิดพื้นฐานที่ว่านี้ก็คือ แนวคิดเรื่องการถดถอย (degeneration) ของรูปแบบการปกครองต่างๆ จากรูปแบบการปกครองที่ดี (good constitution) ไปสู่อารมณ์การปกครองที่ไม่ดี (bad constitution) โดยมีสาเหตุสำคัญอันเนื่องมาจากธรรมชาติของระบอบการเมืองการปกครอง หรือจากธรรมชาติของตัวอำนาจทางการเมืองการปกครองเอง ซึ่งก่อให้เกิดความพยายามที่จะสร้างรูปแบบการปกครองหนึ่งขึ้นมาเพื่อที่จะสามารถคงลักษณะของรูปแบบการปกครอง “ที่ดี” และในขณะเดียวกันก็สามารถหลีกเลี่ยงลักษณะอันไม่พึงประสงค์ของรูปแบบการปกครองที่ “ไม่ดี” ไว้ได้ด้วยในเวลาเดียวกัน ความพยายามดังกล่าวได้นำนักทฤษฎีการปกครองแบบผสมไปสู่การจัดความสัมพันธ์ ที่วางอยู่บนการแบ่งสรร และการผสมผสานรูปแบบการปกครองพื้นฐานทั้งในมิติของสถาบันทางการเมือง และสังคมวิทยาการเมือง ทั้งรูปแบบที่ดี และรูปแบบไม่ดีที่แตกต่างกันออกไปเข้าไว้ด้วยกันจนก่อให้เกิดเป็นรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า “การปกครองแบบผสม” ในที่สุด

### บทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค

เมื่อนำกรอบแนวคิดตามทฤษฎีการปกครองแบบผสมมาพิจารณาบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ที่แน่ชัดในการนำระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคโดยการหยั่งเสียงขั้นต้นหรือไพรมารีโหวตมาใช้เพื่อปฏิรูปพรรคการเมืองไทย ด้วยเล็งเห็นว่า ไพรมารีโหวตจะมีส่วนสำคัญในการทำให้พรรคการเมืองไทยมีความเป็นพรรคของสมาชิกซึ่งเป็น

คนหมู่มาก (the many) มากกว่าที่จะถูกผูกขาดความเป็นเจ้าของโดยเอกบุคคคล (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรค หรือกลุ่มบุคคล (the few) ที่เป็นกรรมการบริหารพรรค (ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย) ดังเช่นในอดีต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดวิธีการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อไว้ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง ดังนี้

#### 1) การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

คนหมู่มาก (the many) ผู้เป็นสมาชิกพรรคเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญมากในกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กล่าวคือ พรรคการเมืองซึ่งประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น (มาตรา 47 วรรค 1) และการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งใดให้พรรคการเมืองส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ซึ่งได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง (มาตรา 47 วรรค 2)

ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง พรรคการเมืองต้องดำเนินการตามวิธีการที่ระบุไว้ในมาตรา 50 ดังต่อไปนี้

“(1) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการสมัครเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งและประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

(2) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับสมัครตาม (1) ให้คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อผู้สมัครให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น

(3) เมื่อสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้รับรายชื่อผู้สมัครจากคณะกรรมการสรรหาแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา

(4) การประชุมสาขาพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคน โดยในการลงคะแนนให้สมาชิกมีสิทธิลงคะแนนเลือกได้หนึ่งคน และเมื่อลงคะแนนเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้นำคะแนนและประกาศผลการนับคะแนนของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้น แล้วรายงานรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนลำดับสูงสุดสองลำดับแรกให้คณะกรรมการสรรหาโดยเร็ว ในกรณีที่มีผู้มีคะแนนเท่ากันมากกว่าจำนวนดังกล่าว ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการจัดเรียงลำดับ

(5) ให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนของแต่ละเขตเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยพิจารณาจากผู้มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง หากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบ ให้แสดงเหตุผลและให้พิจารณาผู้สมัครซึ่งได้คะแนนในลำดับถัดไปเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทน

พรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกันมีมติเห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครผู้ใด ให้เสนอรายชื่อผู้นั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าที่ประชุมร่วมกันมีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งเหตุผลให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในเขตเลือกตั้งนั้นทราบ และให้ดำเนินการตาม (1) (2) (3) และ (4) จนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น”

ภายใต้กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งดังกล่าว ถึงแม้ว่าอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะยังอยู่ที่เอกบุคค (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรคและคณะบุคคล (the few) ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารพรรค แต่พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้จำเป็นต้องมีสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) ที่มากพอ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การเสนอตัวเพื่อเป็นผู้สมัครให้ดำเนินการที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น และการที่พรรคการเมืองจะตั้งสาขาพรรคการเมืองพรรคจะต้องมีสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป ก่อน หรือการที่พรรคการเมืองจะสามารถตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดได้ก็จะต้องมีสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) ตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป และในขั้นตอนการประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการประชุมสาขาพรรคการเมืองดังกล่าวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 100 คน ในขณะที่การประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิก

มาประชุมไม่น้อยกว่า 50 คน

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อนำเงื่อนไขเรื่องจำนวนสมาชิกพรรคที่จำเป็นสำหรับกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ไปพิจารณาพร้อมกับระบบการเลือกตั้งแบบ “จัดสรรปันส่วนผสม” ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ออกแบบขึ้นมาใหม่ โดยการกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2 ประเภท จำนวนรวมกันทั้งหมด 500 คน เหมือนเดิม แต่กำหนดสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละประเภทใหม่ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมี 350 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมี 150 คน และในการลงคะแนนและคำนวณผลเพื่อจัดสรรที่นั่งก็มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจากที่การเลือกตั้งในระบบเก่าจะมีบัตรเลือกตั้ง 2 ใบ โดยประชาชนสามารถเลือกคนที่รักหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต 1 ใบ และเลือกพรรคที่ชอบ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ อีก 1 ใบ แต่การเลือกตั้งระบบใหม่นี้ใช้บัตรเลือกตั้งเพียง 1 ใบเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเท่านั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะได้อำนาจจากการคำนวณคะแนนรวมของพรรคการเมืองที่ได้จากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ระบบการเลือกตั้งคล้ายๆ กันนี้เคยใช้ในการเลือกตั้งระดับประเทศมาแล้วในเยอรมนี เมื่อ ค.ศ. 1949 ปัจจุบันมีเพียงแคว้นบาเดิน-เวือร์ทเทิมแบร์ค (Baden-Württemberg) ซึ่งเป็นมลรัฐหนึ่งในเยอรมนีเท่านั้นที่ใช้ระบบนี้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติระดับมลรัฐ (state legislature) [เกี่ยวกับรูปแบบและผลของการใช้ระบบเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติระดับมลรัฐของแคว้นบาเดิน-เวือร์ทเทิมแบร์คสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากการศึกษาของ Trefs (2003, pp. 82-106) และ Keil & Gabriel (2012)]

ระบบเลือกตั้งแบบนี้ตามคำอธิบายของผู้ออกแบบเป็นระบบที่ทำให้ “ทุกคะแนนเสียงมีความหมาย” (ไทยรัฐออนไลน์, 2558, ออนไลน์) เนื่องจากแม้คะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตจะไม่เพียงพอที่จะเป็นผู้ชนะในเขตเลือกตั้ง แต่ทุกคะแนนจะถูกนำไปคำนวณรวมเป็นคะแนนรวมของพรรค และมีโอกาสได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ถ้าคะแนนที่รวมกันแล้วนั้นมีจำนวนที่มากเพียงพอเมื่อเป็นเช่นนี้ การที่พรรคการเมืองจะสามารถมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อได้ พรรคการเมืองจำเป็นที่จะต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเท่านั้น และในจำนวนเขตเลือกตั้งที่มากพอด้วย กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้น สมมติง่ายๆ ว่าพรรคการเมืองต้องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตครบทั้ง 350 เขตในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ ตามบทเฉพาะกาลมาตรา 145 ที่อนุโลมให้พรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดไว้แล้วในจังหวัดใด ให้พรรคการเมืองนั้นสามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทุกเขตเลือกตั้งในจังหวัดนั้น พรรคการเมืองต้องมีสมาชิกอย่างน้อยเท่ากับ 101 คน (จำนวนขั้นต่ำสำหรับการตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด) คูณด้วย 77 จังหวัด (เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบ 350 เขตเลือกตั้ง) หรือ 7,777 คน ตัวเลขนี้เป็นเพียงการสมมติอย่างง่ายเท่านั้น ในความเป็นจริงแล้ว หากคำนวณโดยนำเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อย 4 สาขาภายในหนึ่งปีด้วยแล้ว ตัวเลขจำนวนสมาชิกขั้นต่ำสำหรับการส่งผู้สมัครให้ครบทั้ง 350 เขตของพรรคการเมืองที่มีอายุเกินหนึ่งปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นอีก 1,596 คน เนื่องจากการตั้งสาขาพรรคการเมืองให้ครบ 4 สาขา เท่ากับพรรคต้องมีสมาชิกขั้นต่ำ 2,000 คน สามารถส่งผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกได้ 4 จังหวัด เมื่อนำไปรวมกับ

จำนวนสมาชิกชั้นต่ำสำหรับการตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดในอีก 73 จังหวัดที่เหลือแล้ว (101 X 73 = 7,373) พรรคการเมืองที่มีอายุเกินหนึ่งปีขึ้นไปที่ต้องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งครบทุกเขตในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกต้องมีสมาชิกพรรครวมอย่างน้อย 9,373 คน ด้วยเหตุนี้ จึงนับเป็นการยืนยันในเบื้องต้นได้ว่ากระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้นภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับได้ช่วยยกระดับความสำคัญของคนหมู่มาก (the many) ผู้เป็นสมาชิกพรรคขึ้นมาอย่างสูงลิ่วกว่าระบบเดิมมาก (อย่างน้อยในแง่จำนวนผู้เข้าร่วมในกระบวนการคัดเลือก)

## 2. การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อส่งให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดโดยให้คำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงด้วย (มาตรา 48 วรรค 1) โดยในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีชื่อนั้นพรรคการเมืองต้องดำเนินการตามวิธีการที่ระบุไว้ในมาตรา 51 ดังต่อไปนี้

“(1) ให้คณะกรรมการสรรหากำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการเสนอรายชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และมีหนังสือแจ้งไปยังคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และประกาศให้สมาชิกทราบเป็นการทั่วไป

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

(3) ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จัดการประชุมเพื่อให้สมาชิกลงคะแนนเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อตาม (2) โดยให้สมาชิกลงคะแนนเลือกได้คนละไม่เกินสิบห้ารายชื่อ โดยการประชุมสาขาพรรคการเมืองต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนหรือการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าสิบคน เมื่อลงคะแนนเลือกเสร็จสิ้นแล้ว ให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดประกาศผลการนับคะแนนของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้นแล้วรายงานไปยังคณะกรรมการสรรหาโดยเร็ว

(4) ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเรียงลำดับตามผลรวมของคะแนนที่ได้รับจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดตาม (3) ในกรณีที่หัวหน้าพรรคการเมืองประสงค์จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งลำดับที่หนึ่งและให้เรียงลำดับรายชื่อตามผลคะแนนดังกล่าวในลำดับถัดไปจนครบจำนวนในกรณีที่คะแนนของบุคคลตามบัญชีรายชื่อเท่ากัน ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการจัดเรียงลำดับ

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

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ให้ถือว่าสมาชิกผู้นั้นเป็นสมาชิกซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเลือกตั้งของสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตเลือกตั้งใกล้เคียงตามที่กำหนดในข้อบังคับ”

กระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ให้อำนาจในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่พรรคเห็นควรให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อแก่เอกบุคคล (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรคและคณะบุคคล (the few) ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารพรรค ผ่านอำนาจในการจัดทำบัญชีรายชื่อ เพื่อส่งให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด แต่ผลการลงคะแนนของสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) จากที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดทั่วประเทศจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดลำดับของผู้สมัครในบัญชีรายชื่อที่พรรคจัดทำ โดยที่เอกบุคคล (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรคและคณะบุคคล (the few) ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่สามารถเข้าแทรกแซงเพื่อเปลี่ยนแปลงการจัดลำดับได้เลย (ยกเว้นเพียงตำแหน่งหัวหน้าที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในลำดับที่ 1 ของบัญชีโดยอัตโนมัติ) จะทำได้เพียงการใช้อำนาจไม่ให้ความเห็นชอบกับผลการลงคะแนนแล้วให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดใหม่เท่านั้น

การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทตามวิธีการที่กล่าวมาข้างต้นถูกกำหนดให้ทุกพรรคที่ต้องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อในการเลือกตั้งทั่วไปต้องดำเนินการ (มาตรา 49) และเป็นหน้าที่ของเอกบุคคล (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองและคณะบุคคล (the few) ผู้ทำหน้าที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 52)

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาแล้วระยะหนึ่ง และได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ลงวันที่ 22 ธันวาคม พุทธศักราช 2560 เพื่อให้มาตรการเกี่ยวกับพรรคการเมืองได้ผลในการปฏิรูปตามมาตรา 45 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว แต่ยังคงปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองบางประการ ดังที่พรรคการเมืองต่างๆ แจ้งให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบในการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2561 และได้ส่งหนังสือแสดงความคิดเห็นตามมาเป็นจำนวนมาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13 /2561 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) และในข้อ 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 ให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวน 4 คน และตัวแทนสมาชิกที่พรรคการเมืองเลือกจำนวน 7 คน มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและเสนอคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ

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

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหา ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองออกหนังสือรับรองการส่งผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกอบการสมัครรับเลือกตั้ง โดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อด้วย

(4) ถ้าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบเห็นชอบบุคคลใดที่คณะกรรมการสรรหา ผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอ ให้คณะกรรมการสรรหา ผู้สมัครรับเลือกตั้งดำเนินการสรรหาบุคคลแทนบุคคลนั้น หากคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ยืนยันเสนอชื่อบุคคลเดิมและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบด้วย ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหา ผู้สมัครรับเลือกตั้งประชุมร่วมกัน เมื่อที่ประชุมร่วมกันดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ดำเนินการไปตามมตินั้น การลงมติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

(5) ภายใน 7 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองได้ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (3) หรือนับแต่วันที่มิมติเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของที่ประชุมร่วมกันตาม (4) ให้พรรคการเมืองเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

(6) การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปแทนการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่เป็นโมฆะ หรือการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่ไม่มิผู้ใดได้รับเลือกตั้ง หรือกรณีที่ผู้สมัครตาย ก่อนปิดการรับสมัครรับเลือกตั้ง หรือกรณีที่ผู้ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ดำเนินการตามมาตรานี้”

การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13 /2561 ดังที่กล่าวมาข้างต้น แม้ว่าการดำเนินการเช่นว่านี้จะมีส่วนช่วยผ่อนคลายความความกังวลต่อ

ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แต่ก็มีส่วนในการลดทอนเจตนารมณ์แรกเริ่มของกฎหมายที่มุ่งเพิ่มส่วนร่วมในการตัดสินใจของสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) ลงไปอย่างมาก จากที่ต้องมีการลงคะแนนโดยสมาชิกในรูปแบบที่เคร่งครัดไปเป็นการรับฟังความคิดเห็นของหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด และสมาชิกที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นคณะบุคคล (the few) จำนวน 11 คนเท่านั้น (กรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวน 4 คน และตัวแทนสมาชิกที่พรรคการเมืองเลือกจำนวน 7 คน)

### การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ในการปฏิรูปกระบวนการคัดสรรผู้สมัคร

เจตนารมณ์สำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนก่อนหน้านี้คือการปฏิรูปกระบวนการคัดสรรผู้สมัครที่เคยอยู่ในมือของเอกบุคคล (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรคและ/หรือคณะบุคคล (the few) ผู้เป็นคณะกรรมการบริหารพรรคเกือบทั้งหมดให้มีพื้นที่การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) อย่างมีความหมายมากขึ้น ผลการศึกษาของบทความนี้ พบว่า พรรคการเมืองต่างๆ มีการตอบสนองต่อเจตนารมณ์ดังกล่าวผ่านการจัดทำข้อบังคับพรรคในส่วนที่ว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครเป็นอย่างดี แต่ก็มี ความแตกต่างกันอยู่บ้างระหว่างพรรคการเมืองเก่าและพรรคการเมืองใหม่ รวมทั้งพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก กล่าวคือ พรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งหรือเป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

และเคยมีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2554 และยังคงมีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคราวนี้ (พ.ศ. 2562) รวม 6 พรรค ได้แก่ พรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย พรรคชาติไทยพัฒนา พรรคชาติพัฒนา และพรรคประชาธิปัตย์ใหม่ เกือบทั้งหมดมีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครไว้ในข้อบังคับให้ประกอบด้วยตัวแทนจาก 3 ส่วน ได้แก่ (1) กรรมการบริหารพรรค (2) หัวหน้าสาขาพรรคที่มาจากภาคต่างๆ และ (3) ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์เพียงพรรคเดียวที่กำหนดให้มีสมาชิกที่เคยเป็นกรรมการบริหารพรรค หรืออดีตรัฐมนตรี หรืออดีตสมาชิกผู้แทนราษฎรที่หัวหน้าพรรคเลือก จำนวน 4 คน ร่วมอยู่ในคณะกรรมการสรรหาด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลึกลงไปถึงจำนวนและสัดส่วนภายในองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครของแต่ละพรรค พบว่า แต่ละพรรคมีการให้น้ำหนักกับเอกบุคคล (the one) คณะบุคคล (the few) และคนหมู่มาก (the many) ที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ พรรคการเมืองขนาดใหญ่ทั้งสองพรรค คือ พรรคเพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ กำหนดจำนวนคณะกรรมการสรรหาไว้ 15 คน มากกว่าพรรคการเมืองขนาดกลางและเล็กอีก 4 พรรคที่เหลือ ที่กำหนดจำนวนคณะกรรมการสรรหาไว้ที่ 11-12 คน เท่านั้น นอกจากนี้ พรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติพัฒนา มีการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาที่ให้น้ำหนัก ความสำคัญกับเสียงของเอกบุคคล (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรคและ/หรือคณะบุคคล (the few) ผู้ทำหน้าที่ (หรือเคยทำหน้าที่) กรรมการบริหารพรรคไว้ อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏว่า กรรมการสรรหา 9 คน จากทั้งหมด 15 คน ของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นกรรมการสรรหาที่มาจากกรรมการบริหารพรรค จำนวน 5 คน และสมาชิกที่เคยเป็นกรรมการบริหารพรรค หรือ

อดีตรัฐมนตรี หรืออดีตรัฐมนตรีผู้แทนราษฎร ที่หัวหน้าพรรคเลือก จำนวน 4 คน ส่วนพรรคชาติพัฒนากำหนดให้กรรมการสรรหา 6 คน จากทั้งหมด 12 คน มาจากกรรมการบริหารพรรค ในขณะที่อีก 4 พรรคที่เหลือสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มีที่มาจากกรรมการเลือกของเอกบุคค (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรคกับคณะบุคคล (the few) ผู้ทำหน้าที่กรรมการบริหารพรรคมีส่วนร่วมรวมกันน้อยกว่ากรรมการสรรหาที่มาจากตัวแทนของคนหมู่มาก (the many) ทั้งจากสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดรวมกัน

ส่วนพรรคการเมืองเก่าที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และไม่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ พ.ศ. 2554 ได้แก่ พรรคเสรีรวมไทย พรรคเพื่อชาติ พรรคพลังท้องถิ่นไท พรรครักษสันป่าแห่งประเทศไทย พรรคครูไทยเพื่อประชาชน ทุกพรรคมีการกำหนดจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในข้อบังคับพรรคแทบจะไม่แตกต่างกันเลย กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครของพรรคการเมืองเหล่านี้มีจำนวน 11 คน ประกอบด้วย (1) กรรมการบริหารพรรค จำนวน 4 คน (2) หัวหน้าสาขาพรรค ภาคละ 1 สาขา (3) ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จำนวน 3 คน

ในส่วน ของ พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคราวนี้ (พ.ศ. 2562) นั้น พบว่าเกือบทุกพรรคมีการกำหนดจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในข้อบังคับพรรคแทบจะไม่แตกต่างกันเลย กล่าวคือ คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครของพรรคการเมืองเหล่านี้มีจำนวน 11 คน ประกอบด้วย (1) กรรมการบริหารพรรค จำนวน 4 คน

(2) หัวหน้าสาขาพรรค ภาคละ 1 สาขา (3) ตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด จำนวน 3 คน มีเพียงพรรคอนาคตใหม่เพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่กำหนดจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ในข้อบังคับพรรคแตกต่างออกไปจากพรรคการเมืองอื่นๆ โดยใช้วิธีเขียนระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในระดับต่างๆ แทน ได้แก่ ข้อบังคับพรรค ข้อ 39 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารพรรคในการคัดเลือกสมาชิกพรรคเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทุกระดับ ข้อบังคับพรรค ข้อ 60 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาพรรคในการคัดเลือกสมาชิกพรรคเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทุกระดับ และข้อบังคับพรรค ข้อ 62 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของตัวแทนพรรคประจำจังหวัดในการคัดเลือกสมาชิกพรรคเพื่อสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองทุกระดับ

อย่างไรก็ตาม การอาศัยวิธีการเขียนเรื่องสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคที่แตกต่างออกไปของพรรคอนาคตใหม่มิได้สะท้อนถึงการให้น้ำหนักต่อบทบาทของเอกบุคค (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรค คณะบุคคล (the few) ผู้ทำหน้าที่กรรมการบริหารพรรค และคนหมู่มาก (the many) ที่เป็นสมาชิกพรรค ในการสรรหาผู้สมัครที่แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่นๆ อย่างชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า พรรคการเมืองใหม่ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีการเขียนข้อบังคับพรรคในส่วนที่ว่าด้วยการคัดเลือกผู้สมัครในลักษณะกว้างๆ เพื่อมิให้ขัดกับแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ซึ่งมีความละเอียดและเจาะจงให้ทุกพรรคต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว

เมื่อพิจารณาต่อไปถึงกระบวนการคัดสรรผู้สมัครของพรรคการเมืองต่างๆ ในทางปฏิบัติ ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าผลของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13 /2561 มีส่วนสำคัญทำให้กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคของพรรคการเมืองเกือบทั้งหมดแทบจะไม่แตกต่างกัน คือมีการดำเนินการเพียงเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13 /2561 เท่านั้น เพื่อให้สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ตามที่แต่ละพรรคมีศักยภาพที่จะส่งและเพียงพอที่จะทำให้พรรคมีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะในระบบบัญชีรายชื่อ (ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้นำพรรคการเมืองและประชุมกลุ่มสมาชิกพรรคการเมืองในระดับพื้นที่ทั้งที่เป็นตัวแทนสาขาพรรคและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ยืนยันตรงกันว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่มีการดำเนินการเท่าที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13 /2561 กำหนดเท่านั้น) อย่างไรก็ตาม ได้ปรากฏข้อมูลว่ามีพรรคการเมืองอย่างน้อยสองพรรค ได้แก่ พรรคอนาคตใหม่และพรรคประชาธิปัตย์ที่มีการดำเนินการกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคโดยนำวิธีการที่เปิดให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) มีส่วนร่วมในการลงคะแนนเลือกผู้เสนอตัวเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13 /2561 ในลักษณะการทำไพรมารีโหวต (กรณีพรรคเพื่อไทยไม่ปรากฏว่ามีการใช้วิธีการแบบไพรมารีโหวต แต่ยังคงยึดมั่นกับวิธีการที่พรรคเคยใช้แล้วประสบความสำเร็จมาโดยตลอดในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมา นั่นคือ การทำโพลล์ภายในเพื่อห้เสียงความนิยมของผู้สมัครในพื้นที่ที่มีผู้เสนอตัวลงสมัครมากกว่าหนึ่งคน และมีคะแนนเสียงสนับสนุนจากคนในพื้นที่สูงลิ่ว)

ในกรณีของพรรคอนาคตใหม่ กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครโดยวิธีการแบบไพรมารีโหวตถือเป็นลักษณะเด่น

(จุดขาย) ของพรรคในการนำเสนอการทำงานการเมืองในแนวทางใหม่ ดังที่ปิยบุตร แสงกนกกุล เลขาธิการพรรคอนาคตใหม่เคยแถลงต่อสื่อมวลชนไว้ว่า

“พรรคอนาคตใหม่ใช้ 3 หลักการร่วมกันในการพิจารณา คือ หนึ่ง การเปิดกว้าง ให้สมาชิกทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย มีสิทธิ์เสนอตัวเป็นผู้ประสงค์ลงสมัครได้ สอง อุดมการณ์แนวคิด คุณค่าพื้นฐานเดียวกัน ซึ่งมาจากการสัมภาษณ์ ตรวจสอบประวัติ ทักษะคนดี บุคลิก รวมถึงลักษณะที่เหมาะสมในการที่จะเป็น ส.ส. และ สาม การมีส่วนร่วมจากสมาชิกพรรค ซึ่งนั่นก็คือไพรมารีโหวต” (เวิร์คพอยท์นิวส์, 2561, ออนไลน์)

นอกจากนี้ ในบทสัมภาษณ์พิเศษของหนังสือพิมพ์มติชน ปิยบุตร แสงกนกกุล ได้กล่าวอ้างถึงแนวทางการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคของพรรคอนาคตใหม่ที่แตกต่างจากการดำเนินการของพรรคการเมืองในอดีตและในปัจจุบันว่า

“เท่าที่ผมตรวจสอบรายชื่อผู้สมัครตอนนี้เป็นสิ่งที่น่าตื่นเต้นดีใจมาก ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นๆ จะต้องหาอดีต ส.ส. อดีตนักการเมืองที่มีฐานคะแนนที่มีเครือข่าย จัดตั้งในพื้นที่ของตัวเอง ท่ามกลางบรรยากาศทางการเมืองที่เขวกันว่า เมื่อก่อนคินหมาทอนจะมีก่อนการเลือกตั้ง แต่เดี๋ยวนี้อินหมาทอนคือวันสุดท้ายก่อนการสังกัดพรรคการเมืองครบ 90 วัน ด้วย แย่งกันไปตูดกันมา มีการตั้งพรรคเล็กพรรคน้อย

แต่ของ อนาคตใหม่ไม่ได้ทำเรื่องพวกนั้นเลย ทำแต่เรื่องหาคนใหม่ๆ เข้ามา แบบคนหน้าใหม่จริงๆ เชื่อว่า การเมืองไทยที่ติดความขัดแย้งมา 10 กว่าปีแล้ว จำเป็นจะต้องมีคนหน้าใหม่ๆ เข้ามาในวงการการเมืองให้มากขึ้น 13 ปีที่ผ่านมา ต้องมีคนทนไม่ไหวแล้ว กับสภาพสังคมแบบนี้ ทนไม่ไหวกับความเหลื่อมล้ำทางสังคมไทยที่เป็นอันดับ 1 ของโลกไปแล้วตอนนี้ ผมพบว่าหลายคนชีวิตอาจจะไม่ได้ สนใจทาง

การเมือง แต่เห็นอนาคตใหม่เกิดขึ้นแล้วตัดสินใจลาออกจากงานมาร่วมงานด้วย มีทั้งอดีตข้าราชการทหารตำรวจ คนขับแท็กซี่ ชาวประมง เกษตรกรผู้ประกอบการ นักวิชาการ เอ็นจีโอ นายแพทย์ กลุ่มคนหลากหลาย ทางเพศทางวัฒนธรรม เข้ามาเป็นผู้สมัคร ถือเป็น การ ปักธงให้กับการเมืองของไทยว่า การเมืองไม่ได้หมายความว่าถึงอดีต ส.ส. ตระกูลการเมือง ไม่ได้หมายความว่าถึง หัวคะแนนในพื้นที่ ไม่ได้หมายถึงจุด ส.ส. แต่การเมืองคือ เรื่องของทุกคน ที่อยากเปลี่ยนแปลงสังคมนี้ให้ดีขึ้น” (อรวรรณ อีร์พัฒนาไพโรจน์, 2561, ออนไลน์)

สำหรับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครในนามพรรคของพรรคอนาคตใหม่นั้นมีการกำหนดไว้ใน “เอกสารอธิบายการคัดเลือกผู้สมัคร ส.ส. คณะกรรมการสาขา และ คณะทำงานจังหวัด” (พรรคอนาคตใหม่, 2561, ออนไลน์) ของพรรค ดังนี้

1. การคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตมี 5 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนแรก การเปิดรับสมัคร กำหนดให้สมาชิกพรรคอนาคตใหม่ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด มีสิทธิเสนอตัวเข้าสมัครอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ขั้นตอนที่สอง การตรวจสอบคุณสมบัติ โดยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งตรวจสอบคุณสมบัติ ได้แก่ (1) คุณสมบัติตามกฎหมาย และ (2) คุณสมบัติตามแนวทางของพรรคโดยตรวจสอบประวัติจากเอกสารและการสัมภาษณ์

ขั้นตอนที่สาม การหยั่งเสียงคะแนนเบื้องต้นภายในพรรค (ไพรมารีโหวต) โดยคณะกรรมการสรรหาประกาศรายชื่อบุคคลผู้มีสิทธิสมัครเข้าแข่งไพรมารีโหวต เพื่อให้สมาชิกพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้งลงคะแนนผ่านระบบออนไลน์

ขั้นตอนที่สี่ การรับฟังความเห็นจากสาขาพรรคประจำจังหวัดหรือคณะทำงานประจำจังหวัด เป็นการประกาศผลไพรมารีโหวตโดยนำรายชื่อบุคคลที่ได้คะแนนลำดับที่ 1 และ 2 ไปรับฟังความเห็นจากสาขาพรรคประจำจังหวัดหรือคณะทำงานประจำจังหวัด

ขั้นตอนที่ห้า การลงมติเลือกโดยคณะกรรมการบริหารพรรค โดยคณะกรรมการบริหารพรรคพิจารณา ลงมติเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งโดยต้องเลือก ลำดับที่ 1 เป็นหลัก เว้นแต่มีกรณีจำเป็น อาจเลือกลำดับที่ 2 หรือไม่เลือกเลยก็ได้ แต่ต้องให้เหตุผลประกอบ กรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่เลือกทั้งลำดับที่ 1 และ 2 ให้คณะกรรมการบริหารพรรคและคณะกรรมการสรรหาพิจารณาร่วมกันเลือกผู้สมัครที่ได้คะแนนในลำดับอื่นๆ แทน

2. การคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ มีรูปแบบการดำเนินการดังนี้

2.1 การรับสมัคร พรรคเปิดโอกาสให้สมาชิกเสนอตัวเข้าสมัครได้ คณะกรรมการสรรหาตรวจสอบคุณสมบัติตามกฎหมายและตามแนวทางของพรรค

2.2 การลงคะแนนไพรมารีโหวตของสมาชิกพรรค พรรคกำหนดให้สมาชิกพรรคมีสิทธิลงคะแนนใน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก สมาชิกเลือกผู้สมัครกลุ่มตัวแทนภาคตามภาคที่ตนมีภูมิลำเนา โดยเลือกได้ 5 คน กลุ่มที่สอง สมาชิกเลือกผู้สมัครกลุ่มผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในด้านต่างๆ ตลอดจนบุคคลทั่วไป โดยเลือกได้ 10 คน

2.3 กลุ่มผู้สมัคร ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ แบ่งเป็น 4 กลุ่ม

กลุ่มแรก หัวหน้าพรรคและสมาชิกพรรคที่หัวหน้าพรรคคัดเลือก จากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ

มีความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่และรับบทบาทสำคัญในสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี

กลุ่มสอง ตัวแทนของภาคต่างๆ ได้แก่ บุคคลที่เป็นตัวแทนจากภาคต่างๆ เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทั่วประเทศ ซึ่งมีที่มาจากสมาชิกในแต่ละภาคลงคะแนนไพรมารีโหวตเลือกตามภาคของตน โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคใต้ กรุงเทพฯและปริมณฑล

กลุ่มสาม ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ในด้านต่างๆ ตลอดจนบุคคลทั่วไป ประกอบด้วย บุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านต่างๆ เช่น นักวิชาการ ข้าราชการ ผู้ใช้แรงงาน เกษตรกร ตัวแทนวิชาชีพต่างๆ นักกิจกรรม จากองค์กรเอกชนด้านต่างๆ ศิลปิน นักธุรกิจ นักบริหาร ผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ กลุ่มบุคคลที่อาจถูกกีดกัน และเลือกปฏิบัติจาก สังคม เยาวชนคนรุ่นใหม่ ฯลฯ ซึ่งมีที่มาจากการเปิดให้สมาชิกทั่วประเทศลงคะแนนเลือกไพรมารีโหวต

กลุ่มสี่ กลุ่มบุคคลที่อาจถูกกีดกันและเลือกปฏิบัติจากสังคม คือ บุคคลที่มีสถานะ อัตลักษณ์ หรือรสนิยมที่อาจถูกสังคมกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ เช่น เพศหลากหลาย ผู้หญิง ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ ผู้ติดเชื้อ HIV มุสลิมในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ถูกกระทำจากรัฐไทย เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการสรรหาคัดเลือกกลุ่มบุคคลที่อาจถูกกีดกันและถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งได้รับการเลือกผ่านไพรมารีโหวตระดับประเทศ ในกลุ่มที่สาม

กระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทของพรรคอนาคตใหม่ดังกล่าวมา แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเปิดพื้นที่ให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) เข้ามีส่วนร่วมทั้งในแง่โอกาสในการเสนอตัวและการลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกผู้สมัคร อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวยังคงสงวนอำนาจในการตัดสินใจ

เลือกบุคคลที่เหมาะสมในการลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคส่วนใหญ่ไว้ในมือของเอกบุคค (the one) ผู้เป็นหัวหน้าพรรค และ/หรือคณะบุคคล (the few) ผู้เป็นกรรมการบริหารพรรค เหตุผลสำคัญประการหนึ่งซึ่งพรรคอนาคตใหม่ต้องกำหนดเช่นนี้จากการสัมภาษณ์สมาชิกพรรคอนาคตใหม่ทั้งในระดับนำที่พรรคส่วนกลาง และผู้เคยผ่านกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครในต่างจังหวัดคือเพื่อคัดกรองบุคคลที่มีอุดมการณ์ (หรือจุดยืนทางการเมือง) ที่สอดคล้องกับพรรคเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งแทนที่จะปล่อยให้กระบวนการถูกกำหนดโดยสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) มากจนเกินไป จนเปิดโอกาสให้คนที่มิได้มีอุดมการณ์ (หรือจุดยืนทางการเมือง) เดียวกับพรรคแต่มีฐานเสียงหนาแน่นในเขตเลือกตั้งเป็นผู้ได้รับการเลือกให้เป็นตัวแทนของพรรค

งานวิจัยในอดีตเกี่ยวกับระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองมีข้อค้นพบค่อนข้างสอดคล้องกันว่าวิธีการคัดสรรผู้สมัครที่พรรคการเมืองที่แตกต่างกันนั้นสามารถสร้างผลกระทบทางการเมืองได้มากกว่าการเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันเสียอีก (Gallagher and March, 1988, p. 7; Hazan & Rahat, 2010, p. 11; Lundell, 2004, p. 26) ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองเลือกใช้ไม่เพียงแต่จะเป็นปัจจัยกำหนดคุณสมบัติและพฤติกรรมของตัวผู้สมัครเท่านั้น แต่ยังเป็นภาพสะท้อนของความเป็นเอกภาพ (หรือไม่เป็นเอกภาพ) ของพรรคการเมือง จุดยืนทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้น ๆ รวมถึงพฤติกรรมของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย (Gallagher & March, 1988, p. 7) ประสบการณ์ของพรรคอนาคตใหม่ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครในนามพรรคที่เปิดกว้างเพื่อช่วยสร้างการมีส่วนร่วมและอาจมีส่วนในการเสริมพลังอำนาจ (empower) ให้แก่สมาชิกพรรค พร้อมไปกับความพยายามในการทลายข้อจำกัดของระบบการคัดสรร

ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เปิดกว้างเกินไปจนทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมรักษาความเป็นตัวแทนทั้งในเชิงอุดมการณ์และความเป็นอัตลักษณ์ของพรรคซึ่งเป็นปรัชญาพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการมีพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ผลของการดำเนินการตามกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าวของพรรคอนาคตใหม่ได้สะท้อนบทเรียนที่น่าสนใจ หากในอนาคตพรรคการเมืองต่างๆ ต้องดำเนินการกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องเอกภาพภายในพรรค ดังที่ปรากฏความเคลื่อนไหวของผู้ผิดหวังจากกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคดังกล่าวก่อน เช่น มีการส่งข้อความจากกลุ่มอดีตว่าที่ผู้สมัคร ส.ส.พรรคอนาคตใหม่ นัดรวมตัวกันที่ศูนย์ประสานงานพรรคอนาคตใหม่ฝั่งธนบุรี ในวันที่ 15 ธันวาคม 2561 เพื่อเตรียมแถลงข่าวและทำพิธีปลดป้ายคืนบัตรสมาชิก โดยกรณีที่เกิดขึ้นนี้ นายกฤษณ์ สุริยผล ผู้ลงสมัครลงชิงไพรมารีโหวตเขต 30 เขตบางพลัด บางกอกน้อย พรรคอนาคตใหม่ ได้เปิดเผยต่อสื่อมวลชนว่า

“ขณะที่ผู้สมัครลงชิงไพรมารีโหวต ส.ส.พรรคอนาคตใหม่จำนวนหลายเขต โดยเฉพาะในพื้นที่ฝั่งธนบุรีและต่างจังหวัด ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากคณะกรรมการสรรหาผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคที่มีการทุจริตให้พวกพ้องของตัวเองนำรายชื่อผู้สมัครที่แข่งขันด้วยออกจากการแข่งขันระบบไพรมารีอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งตนเป็นหนึ่งในผู้ที่ได้รับผลกระทบถูกนำรายชื่อออกจากการแข่งขัน

มีการเอาชื่อคนไปลง สลับเขตมั่วกันไปหมด นอกจากนั้น ทาง พรรคยังยกเลิกการทำไพรมารี ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อ อยู่ๆ ก็ยกเลิก ก็ไม่เข้าใจ ขณะ

ที่ตัวหัวหน้าพรรคออกมาพูดว่ามีสมาชิกประมาณ 4 หมื่นแล้ว มีการคัดเลือกผู้สมัครจาก 700 เหลือ 400 ซึ่งสมาชิกเหล่านี้ก็คือคนอย่างพวกคนที่ลงพื้นที่หามาให้ จากการลงชุมชน แต่พวกพรรคคุณที่เป็นเอ็นจีโอที่รอจังหวะ คนพวกนี้ถ้าลงไพรมารีแข่งกับพวกตนก็แพ้ เพราะไม่ได้หาสมาชิก” (ไทยโพสต์, 2561, ออนไลน์)

ขณะที่ผู้สมัครคนอื่นๆ เช่น นายณัฐวรรธ พัทธพูนกุล ว่าที่ผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตเลือกตั้งเขต 25 (บางขุนเทียน) แถลงต่อสื่อมวลชนว่า

“เรื่องนี้มีมูลเหตุมาจากการแชร์ในกลุ่ม ว่าที่ผู้สมัคร ส.ส. ไพรมารีของพรรคอนาคตใหม่ จากว่าที่ผู้สมัครทั้งหมด 9 คน มี 7 คน ที่ไม่ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคอนาคตใหม่ อาทิ พื้นที่คลองสาน บางพลัด บางขุนเทียน ก่อนที่พบว่าคนที่ได้รับการสรรหาให้เข้าสู่กระบวนการทำไพรมารีโหวตของพรรคนั้น เป็นว่าที่ผู้สมัครที่แสดงความจำนงในเขตอื่น เมื่อถามไปยังพรรคและคณะกรรมการสรรหาฯ กลับไม่ได้รับคำตอบ ตอนแรกที่ผู้บริหารพรรคชี้แจงเรื่องการทำให้ไพรมารีโหวต เราก็เข้าใจว่าหลังสมัครมีการตรวจสอบประวัติ สัมภาษณ์ก่อนรับการคัดเลือก โดยคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครที่ไม่น่าจะมีอะไรติดขัดก่อนเข้าสู่กระบวนการทำไพรมารีโหวตโดยสมาชิกของพรรค ทุกคนที่มีความหวังจะลงต่างก็ช่วยกันหาสมาชิกพรรคกันมาอยู่ ตนมองว่าปัญหาเกิดจากคณะกรรมการสรรหาฯ ที่ไม่ออกมาชี้แจงให้ชัดเจน” (สัมภาษณ์ ชิงเก้าอี้ไพรมารีเดือด, 2561, ออนไลน์)

ในกรณีของพรรคประชาธิปไตย ไพรมารีโหวตมิได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองประเภทและทั่วประเทศเหมือนอย่างกรณีพรรคอนาคตใหม่ แต่ความพิเศษของการนำไพรมารีโหวตมาใช้ในการเลือกตั้งรอบนี้ของพรรค

ประชาธิปไตยคือการเปิดให้มีการทำไพรมารีโหวตในการคัดเลือกหัวหน้าพรรค (ผู้จัดการออนไลน์, 2561, ออนไลน์) ส่วนการทำไพรมารีโหวตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการดำเนินการเฉพาะบางเขตที่มีผู้เสนอตัวลงสมัครมากกว่าหนึ่งคนเท่านั้น โดยเขตที่ภายหลังการทำไพรมารีโหวตแล้วกลายเป็นขั้วคริกโครมคือเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดสงขลา ซึ่งสาเหตุประการหนึ่งของปัญหาที่ตามมาดังกล่าวปฏิเสธได้ยากว่ามีได้เป็นผลพวงจากการทำไพรมารีโหวตเพื่อเลือกหัวหน้าพรรค

การเลือกหัวหน้าพรรคโดยให้สมาชิกพรรคทั้งในระดับนำและระดับสาขามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางถือเป็นลักษณะเด่นของพรรคประชาธิปไตยมาช้านาน อย่างไรก็ตาม การแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งหัวหน้าพรรคแต่ละครั้งมักนำไปสู่ปัญหาความเป็นเอกภาพภายในพรรคประชาธิปไตยเสมอมา โดยเฉพาะนับตั้งแต่การเลือกหัวหน้าพรรคคนที่ 3 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการแข่งขันกันระหว่าง พ.อ.(พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ นายอุทัย พิมพ์ใจชน และนายชวน หลีกภัย ที่ผลปรากฏว่า พ.อ.(พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ เป็นผู้ชนะ แต่นายอุทัย พิมพ์ใจชน ซึ่งได้คะแนนลำดับที่ 2 แยกตัวออกไปตั้งพรรคปฏิวัติ (ต่อมากลายเป็นพรรคก้าวหน้า) หลังจากนั้นในการเลือกตั้งหัวหน้าพรรคคนที่ 4-6 ก็ปรากฏความแตกแยกแบ่งกลุ่มภายในพรรคต่อเนื่องมาอีก เช่น การเกิดขึ้นของ “กลุ่ม 10 มกราคม” หลังการเลือกตั้งเพื่อชิงตำแหน่งหัวหน้าพรรคคนที่ 4 ระหว่างนายพิชัย รัตตกุลกับนายเฉลิมพันธ์ ศรีวิกรม์ การต่อสู้อย่างดุเดือดระหว่างกลุ่ม “ทศวรรษใหม่” กับกลุ่ม “ผลัดใบ” ในศึกชิงตำแหน่งหัวหน้าพรรคคนที่ 6 ระหว่างนายบัญญัติ บรรทัดฐานและนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นต้น (หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2561, ออนไลน์)

การทำไพรมารีโหวตเพื่อคัดเลือกหัวหน้าพรรคประชาธิปไตยรอบนี้ดำเนินการภายใต้ “ระเบียบพรรค

ประชาธิปไตยว่าด้วยการลงคะแนนหยั่งเสียงเบื้องต้นเพื่อเลือกหัวหน้าพรรคประชาธิปไตย พ.ศ. 2561” ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่สมัครหรือยินยอมให้ตนได้รับการเสนอชื่อเพื่อรับการลงคะแนนหยั่งเสียงต้องมีคุณสมบัติตามข้อบังคับพรรคข้อ 31 (1) ถึง (5) ประกอบด้วย (1) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการบริหารพรรค (2) เป็นหรือเคยเป็นคณะกรรมการสาขาพรรค (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรค (4) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรีในนามพรรค (5) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่พรรคส่งลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยมีอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังเป็นสมาชิกอยู่ไม่น้อยกว่า 20 คนหรือสมาชิกตามภาคที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไม่น้อยกว่าภาคละ 500 คน รับรอง อย่างไรก็ตาม หากเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตามข้อบังคับพรรคข้อ 31 (1) ถึง (5) ก็สามารถสมัครหรือยินยอมให้ตนได้รับการเสนอชื่อได้ถ้ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยังเป็นสมาชิกอยู่ไม่น้อยกว่า 40 คนหรือสมาชิกตามภาคที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไม่น้อยกว่าภาคละ 1,000 คน รับรอง ผลปรากฏว่า ในการทำไพรมารีโหวตเพื่อคัดเลือกหัวหน้าพรรคประชาธิปไตยครั้งนี้มีผู้สมัครชิงตำแหน่งรวม 3 คน คือ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้สมัครหมายเลข 1 นายแพทย์วรงค์ เดชกิจวิกรม ผู้สมัครหมายเลข 2 และนายอลงกรณ์ พลบุตร ผู้สมัครหมายเลข 3 ผลการหยั่งเสียงจากผู้สิทธิธรรม 127,480 คน นายอภิสิทธิ์ เป็นผู้ชนะด้วยคะแนน 67,505 คะแนน อันดับ 2 นายแพทย์วรงค์ เดชกิจวิกรม ได้คะแนน 57,689 คะแนน และนายอลงกรณ์ พลบุตร ได้คะแนน 2,285 คะแนน (ทีมบรรณาธิการ เดอะบางกอกอินไซด์, 2561, ออนไลน์)

ส่วนกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาธิปไตยนำมาใช้ดำเนินการนั้นใช้วิธีการเลือกผู้เสนอตัวเป็นผู้สมัครในการประชุมสาขาพรรค ดังตัวอย่างการดำเนินการเลือกกว่าที่ผู้สมัครสมาชิก

สภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งเดิมของนายเจือ ราชสีห์ เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2561 ภายในสนามกีฬาติณสูลานนท์ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา ผลปรากฏว่า นายเจือ หมายเลข 1 ได้เพียง 63 คะแนน จากจำนวนสมาชิกพรรคที่ใช้สิทธิ 1,105 คน ขณะที่คู่แข่งคือ นายสรรเพชญ บุญญามณี บุตรชายของนายนิพนธ์ บุญญามณี รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ดูแลงานสมาชิกพรรคและงานท้องถิ่น รวมทั้งเป็น 1 ใน 11 คณะกรรมการสรรหาผู้สมัคร ส.ส.ของพรรคประชาธิปัตย์ได้ 1,019 คะแนน อย่างไรก็ตาม “ทันทีที่ผลไพรมารีโหวตออกมา นายเจือ ราชสีห์ เปิดบ้านที่เกาะยอ จ.สงขลา แดงขำร่วมกับนายถาวร เสนเนียม อดีต ส.ส. เขต 7 และนายชัยวุฒิ ผ่องแผ้ว อดีต ส.ส. เขต 4 พร้อมวิพากษ์แบบจัดหนักใส่ นายนิพนธ์ บุญญามณี ทำนองอยู่เบื้องหลังเรื่องนี้ หวังยึดสาขาของ ปชป.ที่สงขลา และงุบงิบทำไพรมารีโหวตอย่างมีนัยสำคัญ” (เจือ ราชสีห์ หลุดโผผู้สมัคร ส.ส., 2561, ออนไลน์)

ประสบการณ์ของพรรคประชาธิปัตย์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความพยายามในการนำระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองแบบเปิดกว้างให้สมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) เพื่อลดการครอบงำและผูกขาดการตัดสินใจของผู้นำพรรค ซึ่งอาจเป็นเอกบุคค (the one) หรือกลุ่มบุคคล (the few) และทำให้การแข่งขันเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้งมีความเป็นธรรมและเพิ่มโอกาสให้พรรคได้ผู้แทนหน้าใหม่และได้รับความนิยมนจากสมาชิกนั้น ยังไม่ประสบความสำเร็จและยังนำไปสู่ปัญหาเอกภาพภายในขึ้นมาอีกด้วย

### บทสรุป: ผลที่ไม่ได้คาดและความท้าทายหรือการพิสูจน์

การนำแนวทางตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

มาปฏิบัติใช้จริงในบริบทการเมืองไทยสามารถแก้ไขปัญหาการครอบงำการบริหารกิจการพรรคการเมืองโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้หรือไม่? ผลการศึกษาที่น่าเสนอมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองส่วนใหญ่ยังอยู่ภายใต้การครอบงำของเอกบุคค (the one) และคณะบุคคล (the few) ถึงแม้ว่าพรรคการเมืองบางพรรคจะพยายามเพิ่มพื้นที่ให้แก่สมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) มากขึ้นก็ตาม แต่การเปลี่ยนแปลงการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 หลายมาตราโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครทำให้ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่าความพยายามเปิดพื้นที่ให้แก่สมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) มากขึ้นของพรรคการเมืองหนึ่งเป็นผลโดยตรงจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และในหลายกรณี กลับกลายเป็นว่าการมีตัวตนและมีบทบาทเพิ่มขึ้นของสมาชิกพรรคซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) ที่เกิดขึ้นเป็นผลจากความพยายามปรับตัวของพรรคการเมืองเพื่อเอาชนะในการแข่งขันภายใต้ระบบการเลือกตั้งใหม่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มากกว่าดังปรากฏการณ์การเพิ่มขึ้นของจำนวนพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่ออย่างก้าวกระโดดในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 กล่าวคือ มีพรรคการเมืองต่างๆ ส่งผู้สมัครลงแข่งขันในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตครั้งนี้มากถึง 81 พรรค รวมผู้สมัครคิดเป็นจำนวน 11,181 คน (คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาเห็นว่ามีผู้สมัครที่ไม่ผ่านคุณสมบัติจำนวน 389 คน ทำให้เหลือผู้สมัครที่ผ่านการคัดเลือกจำนวน 10,792 คน) และมีพรรคการเมืองส่งผู้สมัครลงแข่งขันในการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ 77 พรรค รวมผู้สมัครในระบบนี้ทั้งสิ้น

2,810 คน นอกจากนี้ ยังมีพรรคการเมืองที่เสนอชื่อ บุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 44 พรรค รวมผู้ได้รับการเสนอชื่อที่ผ่านการรับรองโดย คณะกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 68 คน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาจากบทความนี้ ถือเป็นการส่งสัญญาณเตือนไปยังพรรคการเมืองต่างๆ ไม่ให้หนึ่งนอนใจกับการหาสมาชิกพรรคและสร้าง เครือข่ายพรรคการเมืองในระดับภูมิภาคและระดับ ท้องถิ่น เนื่องจากพรรคการเมืองจะต้องมีจำนวนสมาชิก พรรคจำนวนมากในการดำเนินกระบวนการไพรมารี โหวตตามกฎหมายปัจจุบัน กล่าวคือ หากพรรคการเมือง ต้องการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตให้ครบทั้ง 350 เขตในการเลือกตั้งครั้งหน้า พรรคการเมืองจะต้องมี สมาชิกขั้นต่ำ 35,350 คน กระจายในทุกเขตเลือกตั้งๆ ละอย่างน้อย 101 คน ในกรณีที่พรรคการเมืองนั้น เพิ่งจัดตั้งขึ้นมา ยังไม่ครบหนึ่งปีในวันที่ส่งผู้สมัคร ส่วนพรรคการเมืองที่จัดตั้งเกินหนึ่งปีแล้วต้องมีสมาชิก อย่างน้อย 36,946 คน กระจายในทุกเขตเลือกตั้ง (ตั้งแต่ 500 คนขึ้นไปในเขตที่มีสาขาพรรคแล้ว และเกินกว่า 100 คนในเขตที่ได้ตั้งตัวแทนพรรคการเมืองประจำ จังหวัดแล้ว) ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็เป็นไปได้ยากที่ พรรคขนาดกลางและขนาดเล็กจะสามารถหาสมาชิก พรรคทั้งประเทศได้อย่างเพียงพอที่จะส่งผู้สมัคร รับเลือกตั้งลงแข่งขันได้ครบทุกเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพรรคการเมืองใหม่จะต้องส่งผู้สมัครลงเลือกตั้ง ในระยะเวลาอันสั้น อันจะส่งผลกระทบต่อเนื้อที่เหลือ พรรคการเมืองน้อยลง

ข้อมูลพรรคการเมืองที่ยังดำเนินการอยู่ ณ วันที่ 8 เมษายน 2563 ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ชี้ชัดว่าหากมีเหตุให้ต้องมีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ ภายในสองสามเดือนข้างหน้าจะไม่มีพรรคการเมือง ใดเลยที่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขการคัดเลือก ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคและส่งผู้สมัครได้ครบ

ทั้ง 350 เขต กล่าวคือ แม้แต่พรรคการเมืองที่ดูเหมือนว่า จะมีความพร้อมมากที่สุดในเวลานี้อย่างพรรคเพื่อไทย ที่มีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมืองแล้ว 4 สาขา มีตัวแทน พรรคการเมืองประจำจังหวัดแล้ว 198 เขตเลือกตั้ง หากมีการเลือกตั้งใหม่จริงๆ ในช่วงเวลาอันใกล้นี้ก็จะ สามารถส่งผู้สมัครได้อย่างมากที่สุด 202 เขตเท่านั้น ในขณะที่พรรคแกนนำในรัฐบาลปัจจุบันอย่างพรรค พลังประชารัฐเพิ่งจะมีการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง เพียง 4 สาขา และมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำ จังหวัดเพียง 75 เขตเลือกตั้ง หมายความว่าพรรค พลังประชารัฐมีความพร้อมที่จะทำไพรมารีโหวตตามที่ กฎหมายกำหนดเพื่อส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ไม่เกิน 79 เขต ทั้งนี้ ไม่ต้องพูดถึงพรรคการเมืองขนาดกลางและ ขนาดเล็กอื่นๆ เลย แม้แต่พรรคการเมืองที่เคยเป็นพรรค ขนาดใหญ่มาก่อนและมีอายุยืนยาวที่สุดในปัจจุบันอย่าง พรรคประชาธิปัตย์ก็ยังมี การจัดตั้งสาขาพรรคได้เพียง 9 สาขา และมีตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด ใน 86 เขตเลือกตั้ง เท่ากับว่าพรรคประชาธิปัตย์ มีความพร้อมในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในขณะนี้ เพียง 95 เขตเท่านั้น

ข้อค้นพบที่น่าเสนอในบทความนี้ยังได้ยืนยันอย่าง ชัดแจ้งถึงปัญหาในทางปฏิบัติของการทำไพรมารีโหวต ในประเทศไทยที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก ในขั้นแรกของการทำไพรมารีโหวตนั้นทำให้ ต้องมีการแข่งขันกันเองของตัวแทนพรรค ซึ่งโดย วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ไม่แน่ว่า ผู้สมัครที่แพ้ ไพรมารีโหวตจะมีน้ำใจนักกีฬาเพียงพอที่จะสนับสนุน ผู้ที่ชนะในฐานะผู้สมัครของพรรคการเมืองต่อไป ในทาง ตรงกันข้าม ผู้ที่แพ้ไพรมารีโหวตอาจจะรวมกลุ่มก้อน ในพรรคและขัดขวางการหาเสียงของผู้สมัครของพรรค หรือผู้ที่แพ้อาจจะถึงขั้นลาออกจากพรรค แล้วเข้าร่วม หรือจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่เพื่อที่จะเอาชนะผู้สมัคร ของพรรคเดิม ดังที่เกิดขึ้นแล้วในกรณีของพรรคอนาคตใหม่ และพรรคประชาธิปัตย์ในบางเขตเลือกตั้ง

ประการที่สอง ในส่วนของสมาชิกพรรค การทำไพรมารีโหวตบังคับให้พรรคการเมืองไทยต้องมีจำนวนสมาชิกพรรคในแต่ละเขตเป็นจำนวนมาก ซึ่งสมาชิกพรรคเหล่านี้จะต้องเข้าร่วมการประชุมและลงคะแนนเสียงในไพรมารีโหวตอย่างเปิดเผย ซึ่งในวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ปฏิเสธไม่ได้ว่า คนไทยจำนวนมากยังไม่พร้อมที่จะเปิดเผยจุดยืนทางการเมืองอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ จะเกิดปัญหาต่อไปว่า หากบุคคลที่มีตำแหน่งหรือมีสถานะในทางราชการ องค์กร หน่วยงาน หรือในสังคมต้องประกาศตัวเป็นสมาชิก สนับสนุนพรรคการเมืองใดแล้ว ผู้ใต้บังคับบัญชาจะสามารถมีจุดยืนทางการเมืองที่แตกต่างและทำงานร่วมกันในองค์กรหรือหน่วยงานได้อย่างปกติต่อไปหรือไม่ ฉะนั้น กลุ่มคนที่น่าจะสมัครเป็นสมาชิกพรรคและเข้าร่วมไพรมารีโหวตอย่างแท้จริงคือกลุ่มคนที่ไม่มียะไรจะเสียจากการประกาศตัวหรือเปิดหน้าทางการเมืองอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ไม่มียะไรที่จะมอบให้แก่พรรคเช่นเดียวกัน

ปัญหาสองประการเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากวัฒนธรรมการเมืองของไทย ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า มหาชน (the many) ของประเทศไทยจะต้องพัฒนาและเติบโตมากกว่านี้ เพื่อที่ประเทศไทยจะได้เป็นประชาธิปไตยต่อไป

ดังนั้น เมื่อมองพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน ผ่านกรอบการปกครองแบบผสมแล้ว พรรคการเมืองจะต้องพยายามหาส่วนผสมที่ลงตัวระหว่างเอกบุคค (the one) คณะบุคคล (the few) และมหาชน (the many) ให้ได้ ยกตัวอย่างเช่นพรรคที่ปกครองด้วยเอกบุคค (the one) จะต้องพยายามทำตัวให้เป็นอิสระจากการควบคุมของหัวหน้าพรรค เปิดทางให้คณะบุคคล (the few) เข้ามาบริหารพรรคอย่างมีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ และเปิดทางให้มหาชน (the many) มีส่วนร่วม ให้พรรคการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตย

ภายในพรรคมากขึ้น อย่างเช่นในกรณีพรรคเพื่อไทย ที่ควรที่จะสลัดตัวออกจากภาพของการเป็นพรรคของนายทักษิณ ชินวัตรและให้บุคคลอื่นที่เป็นที่รู้จักในพรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในการบริหารพรรคต่อไป ทั้งนี้ อำนาจการควบคุมพรรคการเมืองอาจอยู่ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมผ่านทุนหรือแหล่งที่มาของเงินทุนของพรรค อิทธิพลและเครือข่ายของบุคคล หรือแม้แต่บารมี (charisma) ของตัวบุคคล ซึ่งวิธีหนึ่งที่จะทำให้อาสาสมัคร (the many) มีบทบาทและมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองก็คือการทำให้พรรคการเมืองมีอิสระจากเงินทุนของเอกบุคค (the one) และคณะบุคคล (the few) ของพรรคการเมือง

นอกจากนี้ พรรคการเมืองทั้งหลายโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ยังไม่มีบุคลากรสำหรับการลงสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตที่เพียงพอ ยังมีโจทย์สำคัญในการที่จะต้องจัดการกับปัญหาการส่งผู้สมัครเพื่อไป “พลีชีพ” แบบฝูงบินคะมิกะเซะ (Kamikaze) หรือการที่สมาชิกพรรคที่เป็นตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตมีสถานะเสมือนเป็นผู้ทำหน้าที่ในการระดมเสียงจากประชาชนสำหรับการได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของพรรคเพื่อชนะการเลือกตั้งในเขตนั่นๆ อันเป็นผลพวงจากระบบการเลือกตั้งที่ออกแบบไว้ในรัฐธรรมนูญ โจทย์สำคัญที่ว่า พรรคการเมืองก็คือพรรคจะตอบแทนหรือมอบผลประโยชน์แก่บุคคลเหล่านี้อย่างไรภายหลังการเลือกตั้ง ฉะนั้น จะเกิดการแตกหักกันเองภายในพรรคดังสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วกับบางพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทความนี้จำกัดขอบเขตของการศึกษาการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ในเรื่องการทำให้พรรคการเมืองปลอดจากการครอบงำการบริหารกิจการพรรคผ่านบทบัญญัติของกฎหมายที่ปฏิรูปกระบวนการ

คัสดรผู้สมัครซึ่งเป็นมาตรการเชิงบวกที่ให้ความสำคัญกับการเพิ่มการมีส่วนร่วมของสมาชิกซึ่งเป็นคนหมู่มาก (the many) มาตรการในเชิงลบที่มุ่งกำกับควบคุมเชิงพฤติกรรมเพื่อมิให้พรรคถูกครอบงำจากบุคคล (the one) หรือกลุ่มบุคคล (the few) ทั้งที่เป็นสมาชิกพรรค และไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค เช่น การควบคุมทางการเงิน โดยการกำหนดแหล่งรายได้และวิธีการได้มาซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่เคร่งครัด และการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงหากมีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติ เช่นว่านั้น เป็นต้น ทั้งหมดเป็นประเด็นที่อยู่นอกเหนือจากขอบเขตการศึกษาของงานวิจัยนี้ ดังนั้น การศึกษา

เกี่ยวกับการบรรลุผลของบทบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมืองที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องยังมีช่องว่างให้การวิจัยในอนาคตสามารถหยิบยกขึ้นทำการศึกษได้อีกหลายประเด็นโดยเฉพาะในเรื่องระบบการเงินของพรรคการเมือง (party finance) ที่สามารถทำให้พรรคการเมืองปลอดจากการครอบงำทางการเมือง สามารถดำเนินกิจกรรมตามวิถีของระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง และมีโอกาสประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งได้ในทางปฏิบัติด้วย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 13/2561 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม). (2561, 14 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนพิเศษ 225 ง. น. 24-29.

เจือ ราชสีห์ หลุดโผผู้สมัคร ส.ส. จุดเริ่มต้นสะสางครั้งใหญ่ใน ปชป. (2561, 24 ธ.ค.). *สปริงนิวส์*. สืบค้นจาก <https://www.springnews.co.th/column/407383>

ณัชชาภัทร อมรกุล, อรรถสิทธิ์ พานแก้ว และฐิติกร สังข์แก้ว. (2562). *ความหวังและความน่าจะเป็น: ฉากทัศน์พรรคการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ทีมบรรณาธิการ เดอะบางกอกอินไซด์. (2561, 10 พฤศจิกายน). *อภิสิทธิ์'ชนะเลือกตั้งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์*. เดอะบางกอกอินไซด์. สืบค้นจาก <https://www.thebangkokinsight.com/62430/>

ไทยรัฐออนไลน์. (2558, 2 พฤศจิกายน). มีชัย แจงข้อดีสูตรเลือกตั้ง 21 อรหันต์ พาเกิดปรองดอง. *ไทยรัฐออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/content/536557>

ผู้จัดการออนไลน์. (2561, 5 ตุลาคม). ปชป.เคาะประกาศการหยั่งเสียงเบื้องต้นเลือกตั้ง หน.5 พย.พร้อมประกาศผลทันที? *ผู้จัดการออนไลน์*. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/politics/detail/9610000099821>

พรรคอนาคตใหม่. (2561). *เอกสารอธิบายการคัดเลือกผู้สมัคร ส.ส. คณะกรรมการสาขา และคณะทำงานจังหวัด*. สืบค้นจาก [https://futureforwardparty.org/wp-content/uploads/2018/10/การคัดเลือกผู้สมัคร-สส-1.pdf?fbclid=IwAR1e5la0hSIWCBzJ6nQvxP\\_i4TjwliBHWFYnIE1c0F6jgGCrPdVjnPXmeE](https://futureforwardparty.org/wp-content/uploads/2018/10/การคัดเลือกผู้สมัคร-สส-1.pdf?fbclid=IwAR1e5la0hSIWCBzJ6nQvxP_i4TjwliBHWFYnIE1c0F6jgGCrPdVjnPXmeE)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560. (2560, 7 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน 105 ก. น. 1-41.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอน 40 ก. น. 1-90.

เวิร์คพอยท์ นิวส์. (2561, 14 ธันวาคม). *อนาคตใหม่ แจงเคยอธิบายวิธีคัดเลือกคนลง ส.ส.ไว้ตอนสมัครแล้ว*. เวิร์คพอยท์ นิวส์. สืบค้นจาก <https://workpointnews.com/2018/12/14/อนาคตใหม่-แจงเคยอธิบาย/>

สตีเฟน ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2561). *ไพรมารีโหวต : ความรู้ฉบับปูพื้นฐาน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สัมภาษณ์ ชิงเก้าอี้ไพรมารีเด็ด!. (2561, 15 ธันวาคม). *ไทยโพสต์*. สืบค้นจาก <https://www.thaipost.net/main/detail/24256>

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. (2561, 25 กันยายน). *ประชาธิปัตย์: ชิงหัวหน้าพรรค หรือประวัติศาสตร์จะซ้ำรอย*. บีบีซีไทย. สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-45636649>

อรรถรรณ วีระพัฒน์ไพโรจน์. (2561, 11 ธันวาคม). สัมภาษณ์พิเศษ: ปิยะบุตร แสงกนกกุล จัดทัพ'อนาคต'ผู้เลือกตั้ง 62. มติชนออนไลน์. สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/politics/news\\_1266725](https://www.matichon.co.th/politics/news_1266725)

### ภาษาอังกฤษ

- Blythe, James M. (1992). *Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*. New Jersey: Princeton University Press.
- Borz, Gabriela & Janda, Kenneth. (2020). Contemporary Trends in Party Organization: Revisiting Intra-party Democracy. *Party Politics*, 26(1), 3-8.
- Brancati, Dawn. (2008). Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. *Journal of Politics*, 70(3), 648-62.
- Carty, K.R. (2004). Parties as Franchise Systems: A Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, 10(1), 5-24.
- \_\_\_\_\_. (2013). Are Political Parties Meant to be Democratic?. In Cross W & Katz R (Eds), *The Challenges of Intra-Party Democracy* (pp. 11-26). Oxford: Oxford University Press.
- Chambers, Paul & Croissant, Aurel. (2010). Monopolizing, Mutualizing, or Muddling Through: Factions and Party Management in Contemporary Thailand. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 29(3), 3-33.
- Cross, William, Kenig, Ofer, Pruyers, Scott & Rahat, Gideon. (2016). *The Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Gallagher, Michael. (1988). Introduction. In Michael Gallagher & Michael March (Eds), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics* (pp. 1-19). London: SAGE.
- Hazan, Reuven Y., & Rahat, Gideon. (2010). *Democracies within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequence*. Oxford: Oxford University Press.
- Hicken, Allen. (2009). *Building Party Systems in Developing Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Ignazi, P. (2017). *Party and Democracy: The Uneven Road to Party Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Janda, Kenneth. (2005). *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Adopting Party Law*. Washington, DC: The National Democratic Institute for International Affairs: NDI.

- Keil, Silke & Gabriel, Oscar. (2012). The Baden-Württemberg State Election of 2011: A Political Landslide. *German Politics*, 21(2), 239-246.
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Söderlund, Peter. (2014). Party, Leader or Candidate? Dissecting the Right-wing Populist Vote in Finland. *European Political Science Review*, 6(4), 641-662.
- Lundell, Krister. (2004). Determinants of Candidate Selection: Degree of Centralization in Comparative Perspective. *Party Politics*, 10(1), 25-47.
- Sundberg, Jan. (1997). Compulsory Party Democracy: Finland as a Deviant Case in Scandinavia. *Party Politics*, 3(1), 97-117.
- Trefs, Matthias. (2003). Voter Confusion in German Federal Elections: The Baden-Württemberg Electoral System as a Possible Alternative. *German Politics*, 12(3), 82-106.
- Ufen, Andreas. (2008). Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand. *The Pacific Review*, 21(3), 327-350.
- Villodres, Carmen Ortega. (2003). Intra-party Competition under Preferential List Systems: The Case of Finland. *Representation*, 40(1), 55-66.