



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองโดยการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง
โดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election)

จัดทำโดย รองศาสตราจารย์ ดร.มานิตย์ จุ่มปา
รหัส ๖๕๐๒๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองโดยการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election)

มานิตย์ จุมปา^๑

๑. บทนำ

รูปแบบการปกครองมีหลากหลายรูปแบบ แต่ละประเทศต่างก็ผ่านการค้นหาและทดลองใช้รูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ยากที่จะหารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด แต่ก็มีที่ยอมรับกันว่า รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น แม้จะไม่ใช่รูปแบบการปกครองที่ดีที่สุด แต่ก็เลวร้ายน้อยที่สุด เพราะประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพ แม้กระทั่งการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ประชาธิปไตยผ่านการพัฒนามาไม่ว่าจะเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยผ่านผู้แทน (Indirect Democracy) และในยุคปัจจุบันเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (People Participation Democracy)

ส่วนร่วมหนึ่งที่สำคัญในประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election) โดยพรรคการเมืองนั้นเป็นการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกันเพื่อส่งผู้แทนเข้าสู่สนามการเลือกตั้ง เพื่อหวังชนะการเลือกตั้งแล้วมีเสียงข้างมากจัดตั้งรัฐบาล แล้วนำความคิดเห็นทางการเมืองร่วมกันนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลในการบริหารประเทศ โดยหลักแล้วพรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าสู่สนามเลือกตั้ง โดยการพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นก็ควรจะเป็นความเห็นพ้องต้องกันของบรรดาสมาชิกพรรคการเมือง เพื่อแสดงให้เห็นถึงความ เป็นประชาธิปไตยตั้งแต่ในพรรคการเมือง แต่ปรากฏว่าสำหรับประเทศไทยโดยส่วนใหญ่แล้วที่ผ่านมาในอดีต การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองจะอยู่ในการตัดสินใจของบุคคลเพียงไม่กี่คน อาจเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง หรือเลขาธิการพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือนายทุนของพรรคการเมือง แต่ที่ขาดหายไปอย่างชัดเจนคือการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองที่จะร่วมเลือกบุคคลเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง ส่งผลให้พรรคการเมืองส่วนใหญ่ของประเทศไทยไม่ค่อยจะมีประชาธิปไตยอย่างแท้จริงภายในพรรคการเมือง มีการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองไว้ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป็นการเฉพาะ

^๑ รองศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, LL.M. (Comparative and International Law), Southern Methodist University (S.M.U.), U.S.A., S.J.D. (Doctor of Juridical Science), Southern Methodist University (S.M.U.), U.S.A

จึงมีความน่าสนใจที่จะนำระบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election) ที่แท้จริงที่มีอยู่ในต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยเพื่อให้เกิดการสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองตั้งแต่ในระดับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งอันจะเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศ

๒. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและพรรคการเมือง

เมื่อจะกล่าวถึงความหมายของประชาธิปไตยแบบย่อ อาจกล่าวได้ว่า ประชาธิปไตยนั้นเป็นระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองหรือเลือกผู้แทนเข้าไปเป็นผู้บริหารประเทศไทย^๒

แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยนั้นมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน เปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย ในยุคเริ่มแรกเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ในการปกครองโดยลงคะแนนเสียงโดยตรงผ่านการจัดประชุมประชาชนที่อยู่ในสังคมนั้น ๆ ต่อมาเมื่อประชาชนในสังคมนั้นมีจำนวนมากขึ้น โดยสภาพจึงไม่อาจให้ประชาชนทุกคนตัดสินใจเรื่องราวต่าง ๆ ในการปกครองโดยการลงคะแนนเสียงโดยตรงผ่านการจัดการประชุมได้อีกต่อไป จึงเกิดเป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ที่ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ในการปกครองของสังคมนั้น ๆ แต่เมื่อต่อมากการตัดสินใจของผู้แทนเกิดปัญหาว่าอาจไม่ได้สะท้อนการเป็นผู้แทนของประชาชนหรือตัดสินใจไปตามทิศทางที่ประชาชนที่เลือกตนเป็นผู้แทน ก็เกิดรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองที่สำคัญผ่านเครื่องมือและกลไกต่าง ๆ ที่สร้างขึ้น เช่น การกำหนดมีการออกเสียงแสดงประชามติ (Referendum) ในเรื่องที่สำคัญหรือการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ หรือการให้ประชาชนสามารถถอดถอน (Recall) ผู้แทนออกจากตำแหน่งได้ เป็นต้น

ส่วนพรรคการเมืองนั้นเมื่อกล่าวโดยสรุป หมายถึง กลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ได้มาและใช้อำนาจทางการเมือง และเป็นเรื่องปกติที่สมาชิกของพรรคการเมืองจะมีแนวคิดคล้ายกันเกี่ยวกับการเมือง และพรรคการเมืองอาจส่งเสริมเป้าหมายเชิงอุดมการณ์หรือนโยบายที่เฉพาะเจาะจง

^๒ Oxford Reference, Democracy.

<https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095709688;jsessionid=F032AE93E16F7B76D6F3FA1C986CC5BC>

ความสัมพันธ์ที่เด่นชัดระหว่างประชาธิปไตยกับพรรคการเมือง คือ พรรคการเมืองเป็นกลุ่มบุคคลที่ส่งคนของตนเองเข้าไปสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนในระบอบประชาธิปไตย หากพรรคการเมืองมีประชาธิปไตยในพรรคการเมืองย่อมส่งเสริมให้ระบบประชาธิปไตยมีความมั่นคง ในทางแนวคิดนั้นเมื่อพรรคการเมืองเป็นพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย การบริหารจัดการภายในพรรคการเมืองก็ย่อมจะต้องเป็นประชาธิปไตยไปด้วย การตัดสินใจดำเนินการในเรื่องราวต่าง ๆ ก็ต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้แทนของสมาชิกพรรคการเมือง ที่สำคัญพรรคการเมืองต้องไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ในทางความเป็นจริงบ่อยครั้งที่พรรคการเมืองกลายเป็นเผด็จการในพรรคการเมือง เพราะมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีอำนาจครอบงำพรรคการเมืองจนทำให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการพรรคการเมือง ส่งผลให้พรรคการเมืองขาดประชาธิปไตยในพรรคการเมือง และหากพรรคการเมืองเช่นนี้เข้าไปบริหารประเทศก็ย่อมทำให้ประเทศนั้นขาดความเป็นประชาธิปไตยเช่นกัน ดังนั้น การทำให้พรรคการเมืองเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมือง ย่อมส่งผลโดยตรงให้พรรคการเมืองที่มีประชาธิปไตยในพรรคการเมือง เมื่อได้เข้าไปบริหารประเทศ ย่อมทำให้ประเทศมีประชาธิปไตยไปด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง พรรคการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจะฟังเสียงของประชาชน ไม่ใช่ฟังเสียงของผู้ที่ครอบงำพรรคการเมืองนั้น ๆ

๓. การเลือกตั้งขั้นต้น

การเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election) คือ กระบวนการลงคะแนนเสียงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถระบுகความชอบของตนต่อผู้สมัครของพรรคการเมืองหรือผู้สมัครทั่วไปในการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้น โดยมีการเลือกตั้งขั้นต้นที่เป็นที่นิยมในประเทศต่าง ๆ อยู่ ๒ รูปแบบสำคัญ คือ การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด (open primary) กล่าวคือ เปิดให้ประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือไม่ สามารถลงคะแนนเลือกบุคคลให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการเลือกตั้งแบบปิด (closed primary) กล่าวคือ เฉพาะผู้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น ๆ เท่านั้นที่จะสามารถลงคะแนนเลือกบุคคลให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้ก็ยังคงมีวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นอื่น ๆ อีก ที่มีการใช้อยู่ เช่น การเลือกตั้งขั้นต้นกึ่งปิด (semi-closed primary) การเลือกตั้งขั้นต้นกึ่งเปิด (semi-open primary) ฯลฯ^๓

ต้นกำเนิดของการเลือกตั้งขั้นต้นนั้น กำเนิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการตั้งอำนาจในการเสนอชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งจากหัวหน้าพรรคการเมืองมาสู่ประชาชน^๔ และได้มีการแพร่หลายไปยังประเทศ

^๓ ผู้สนใจในรายละเอียดของการเลือกตั้งขั้นต้นโปรดดู สรรพพิพัฒน์ ห่วงสวัสดิ์, การนำวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๗, ๒๒๐ หน้า ซึ่งผู้เขียนเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้

^๔ Smith, Kevin B., Governing States and Localities. (Washington, D.C.: CQ Press., 2011), pp. 189–190.

ต่าง ๆ เช่น อิตาลี ฝรั่งเศส เยอรมันนี รัสเซีย อังกฤษ ฮังการี แคนาดา อาเจนติน่า ชิลี โคลัมเบีย ฮองกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย เป็นต้น

ในประเทศต้นกำเนิดของการเลือกตั้งขั้นต้น คือ สหรัฐอเมริกานั้น การเลือกตั้งขั้นต้นมีความสำคัญขึ้นในการเลือกตั้งระดับมลรัฐในช่วงราวปี ค.ศ.๑๘๙๐ และในระดับการเลือกตั้งท้องถิ่นในราวปี ค.ศ.๑๙๐๐ ส่วนในระดับสหรัฐนั้นมีการใช้ในช่วงราวปี ค.ศ.๑๘๙๐ ในการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อหาผู้สมัครในนามพรรคการเมืองของพรรคเดโมแครต^๕

เมื่อพิจารณาถึงการเลือกตั้งขั้นต้นนั้นมีทั้งข้อเด่นและข้อด้อย โดยข้อเด่นของการเลือกตั้งขั้นต้นที่สำคัญ คือ การเลือกตั้งขั้นต้นเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยในพรรคการเมือง เพราะเป็นการดึงอำนาจในการตัดสินใจที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งของพรรคการเมือง มายังสมาชิกพรรคการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งขั้นต้น อันส่งผลที่สำคัญที่เป็นการตัดหรือลดอำนาจการครอบงำพรรคการเมืองที่มีอยู่ในพรรคการเมือง นอกจากนี้ การเลือกตั้งขั้นต้นยังเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้นที่จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เนื่องจากได้รับการเลือกจากการเลือกตั้งขั้นต้นด้วยเสียงข้างมาก ไม่ใช่การได้รับการเลือกจากบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจผูกขาดของพรรคการเมือง

ส่วนข้อด้อยของการเลือกตั้งขั้นต้นที่อาจเกิดขึ้นได้ที่สำคัญ คือ หากผู้ที่เลือกในการเลือกตั้งขั้นต้นไม่มีความสนใจในทางการเมือง อาจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ไม่มีคุณสมบัติที่ดีพอที่จะชนะในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ การเลือกตั้งขั้นต้นอาจก่อให้เกิดความแตกแยกภายในพรรคการเมือง เพราะมีการแข่งขันกันในการเลือกตั้งขั้นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้นการเลือกตั้งขั้นต้นปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) โดยในมาตรา ๔๕ วรรคสอง กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง^๖ และในมาตรา ๒๕๘ ก. การปฏิรูประ

^๕ Klarman, Michael J., "The White Primary Rulings: A Case Study in the Consequences of Supreme Court Decisionmaking", *Florida State University Law Review*, 2001, Pp. 55–107.

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) มาตรา ๔๕

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้

เทศด้านการเมือง ต้องมีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรม จริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม^๗ เป็นจุดกำเนิดของการนำการ เลือกตั้งขึ้นต้นในประเทศไทย

การคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของพรรคการเมือง แต่กระบวนการคัดเลือก ผู้สมัครรับเลือกตั้งของประเทศไทยก่อนใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) ที่กำหนดไว้ใน กฎหมายพรรคการเมืองและข้อบังคับของพรรคการเมืองสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับ เลือกตั้งของพรรคการเมืองเป็นการรวมศูนย์อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไว้ที่หัวหน้าพรรค หรือคณะกรรมการ บริหารพรรคการเมือง หรือนายทุนของพรรคการเมือง ส่งผลให้ขาดความเป็นประชาธิปไตยในพรรค การเมืองจนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) จึงมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนให้สมาชิกพรรค การเมืองมีส่วนร่วมในการส่งผู้สมัคร ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๔๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๒๕๘ ก. (๒) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลใดบุคคลหนึ่งอาศัยความได้เปรียบทางการเงินมาเป็นผู้บงการพรรค การเมืองแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มเดียว^๘ ส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ นำวิธีการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขึ้นต้น (Primary Election) มาใช้ ดังที่ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ การส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๒

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการสำคัญใน การเลือกตั้งขึ้นต้นไว้แยกตามประเภทของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง กับแบบบัญชีรายชื่อ

สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิก ของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) มาตรา ๒๕๘ ก.

“มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทาง การเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริง ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม”

^๘ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรยาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒), หน้า ๖๕.

การเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

(๑) พรรคการเมืองต้องมีสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

(๒) พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีเขตพื้นที่รับผิดชอบ

(๓) พรรคการเมืองตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งและลงคะแนนลับจากที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมือง

(๔) คณะกรรมการสรรหารับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง แล้วส่งรายชื่อให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นใช้ในการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัคร

(๕) สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองจัดประชุมสมาชิกในเขตพื้นที่รับผิดชอบเพื่อให้สมาชิกลงคะแนนเลือกผู้สมัคร

(๖) รายงานชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนลำดับสูงสุด ๒ ลำดับแรกของแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการสรรหาเห็นชอบ แล้วส่งให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยพิจารณาจากผู้ที่มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง

(๗) ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาไม่เห็นชอบกับรายชื่อที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องจัดประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการสรรหา หากที่ประชุมร่วมกันมีมติเห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครใด ก็ให้เสนอชื่อนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง แต่ถ้าที่ประชุมร่วมกันมีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมด คณะกรรมการสรรหาต้องแจ้งเหตุผลให้หัวหน้าสาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดนั้นทราบ เพื่อให้ดำเนินการสรรหาตามวิธีการและขั้นตอนใหม่ จนกว่าจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

การเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

(๑) สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนในการเสนอชื่อบุคคลเป็นผู้สมัครในแบบบัญชีรายชื่อ (เบื้องต้น) โดยกรรมการบริหารพรรคการเมือง หัวหน้าสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดก็มีส่วนในการเสนอชื่อเช่นกัน

(๒) คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อไม่เกิน ๑๕๐ รายชื่อ โดยคำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายหญิง แล้วส่งบัญชีรายชื่อให้สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้งนั้นใช้ในการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อ

(๓) เมื่อมีการลงคะแนนแล้ว คณะกรรมการสรรหาจะรวมคะแนนโดยจัดเรียงลำดับบัญชีรายชื่อตามผลรวมของคะแนน (ยกเว้นกรณีหัวหน้าพรรคการเมืองประสงค์จะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในแบบบัญชีรายชื่อ หัวหน้าพรรคการเมืองจะได้อยู่ในลำดับที่หนึ่ง) เพื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ กรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ให้ความเห็นชอบ ต้องมีการดำเนินการสรรหาตามวิธีการและขั้นตอนใหม่จนกว่าจะได้บัญชีรายชื่อผู้สมัคร

การเลือกตั้งขั้นต้นตามกติกาข้างต้นควรมีการใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒ แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่า ไม่ได้มีการดำเนินการตามกติกาข้างต้น ทั้งนี้เพราะได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๓/๒๕๖๑ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) กำหนดกติกาเป็นการเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับการเลือกตั้งครั้งแรก โดยกำหนดให้การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองจำนวนสี่คน และตัวแทนสมาชิกที่พรรคการเมืองเลือกจำนวนเจ็ดคน มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและเสนอคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ

(๒) ในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเพื่อเสนอคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ นั้น ให้พิจารณาจากสมาชิกผู้ซึ่งยื่นความจำนงด้วยตนเองและผู้ซึ่งสมาชิกเสนอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งกำหนด โดยให้คำนึงถึงผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงด้วย และให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งรับฟังความคิดเห็นของหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดและสมาชิกที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาในการสรรหาด้วย

(๓) ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอ ให้หัวหน้าพรรคการเมืองออกหนังสือรับรองการส่งผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อประกอบการสมัครรับเลือกตั้ง โดยการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อด้วย

(๔) ถ้าคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใดที่คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอ ให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งดำเนินการสรรหาบุคคลแทนบุคคลนั้น หากคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งยืนยันเสนอชื่อบุคคลเดิมและคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบด้วย ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับ

เลือกตั้งประชุมร่วมกัน เมื่อที่ประชุมร่วมกันดังกล่าวมีมติเป็นประการใดให้ดำเนินการไปตามมตินั้น การลงมติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

(๕) ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองได้ให้ความเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (๓) หรือนับแต่วันที่มติดีเห็นชอบรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของที่ประชุมร่วมกันตาม (๔) ให้พรรคการเมืองเปิดเผยรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

๔. วิเคราะห์การสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองโดยการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้น

ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ประชาชนจึงมีส่วนสำคัญในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อส่งลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร โดยการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election) ย่อมเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ที่จะส่งผลโดยตรงต่อประชาธิปไตยของประเทศ โดยเฉพาะเป็นวิธีการดึงอำนาจในการตัดสินใจที่จะส่งบุคคลใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในมือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งของพรรคการเมืองมาอยู่ประชาชน

การเลือกตั้งขั้นต้นที่ใช้อยู่ในต่างประเทศมีส่วนช่วยเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในพรรคการเมืองส่งผลให้ประเทศนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยแม้จะได้การกำหนดเรื่องการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ แต่ในการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๖๐) เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งควรจะใช้กติกาในเรื่องการเลือกตั้งขั้นต้นที่เปิดให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีเลือกตั้งของพรรคการเมือง แต่ก็ปรากฏว่า ไม่อาจมีการดำเนินการเช่นนี้ได้ เพราะได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๑๓/๒๕๖๑ เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (เพิ่มเติม) กำหนดกติกาเป็นการเฉพาะสำหรับการเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับการเลือกตั้งครั้งแรก ที่สำคัญได้ยกเว้นให้ไม่จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองได้มีการลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีเลือกตั้งของพรรคการเมือง

แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามกติกาปกติที่กำหนดในเรื่องการเลือกตั้งขั้นต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ จะพบว่าประเด็นสำคัญที่อาจทำให้การเลือกตั้งขั้นต้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการมีการเลือกตั้งขั้นต้นที่มีใช้อยู่ในต่างประเทศ ดังนี้

ประการแรก การเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งแต่ละเขตเลือกตั้งของพรรคการเมือง ที่กำหนดให้ต้องมีการเสนอชื่อผู้สมัครซึ่งได้รับคะแนนลำดับสูงสุด ๒ ลำดับแรกของแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้คณะกรรมการสรรหาเห็นชอบ แล้วส่งให้คณะกรรมการสรรหาส่งรายชื่อให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยพิจารณาจากผู้ที่มีคะแนนสูงสุดของแต่ละเขตเลือกตั้ง แต่ก็อาจพิจารณาเลือกผู้ที่มีคะแนนสูงสุดอันดับสองได้ หรือแม้กระทั่งอาจไม่เห็นชอบกับรายชื่อทั้งหมดก็ได้ ส่งผลให้เสียงของสมาชิกพรรคที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นไม่ศักดิ์สิทธิ์ เพราะอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้โดยคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง

ประการที่สอง การเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งบัญชีรายชื่อ ที่มีการกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อที่ผ่านการลงคะแนนเสียงของสมาชิกพรรคการเมือง จนอาจนำไปสู่การที่ต้องดำเนินการเลือกตั้งขั้นต้นใหม่ไปเรื่อย ๆ ส่งผลให้เสียงของสมาชิกพรรคที่เลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นไม่ศักดิ์สิทธิ์

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสองประการ ดูเหมือนว่าผู้กร่างกฎหมายในเรื่องนี้พยายามประนีประนอมไม่ให้อำนาจแก่สมาชิกพรรคเต็มที่ หากแต่ประสานกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง เช่นนี้ย่อมไม่อาจทำให้การเลือกตั้งขั้นต้นช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เพราะอำนาจสุดท้ายในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งยังคงอยู่ที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมือง

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election) เป็นกระบวนการที่สำคัญกระบวนการหนึ่งในพรรคการเมืองที่จะช่วยเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามทิศทางของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (People Participation Democracy) ที่แพร่หลายอยู่ในโลกประชาธิปไตย ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้นไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๖๐ แต่ยังไม่ได้มีการใช้การเลือกตั้งขั้นต้นที่กำหนดไว้ในการเลือกตั้งทั่วไป แต่เพื่อเพิ่มให้การเลือกตั้งขั้นต้นที่กำหนดไว้สามารถเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างประชาธิปไตยในพรรคการเมืองอย่างแท้จริง เห็นควรมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ใน ๒ ประเด็นสำคัญ

ประเด็นแรก ในการเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ควรกำหนดให้เมื่อสมาชิกพรรคการเมืองลงคะแนนเลือกตั้งขั้นต้นในเขตเลือกตั้งใดแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับ

คะแนนสูงสุดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งนั้น โดยไม่ต้องให้คณะกรรมการบริหารพรรคให้ความเห็นชอบ

ประเด็นที่สอง ในการเลือกตั้งขั้นต้นสำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ควรกำหนดให้เมื่อสมาชิกพรรคการเมืองลงคะแนนเลือกตั้งขั้นต้นแล้วมีการรวมคะแนนเรียงลำดับผู้ที่ได้คะแนนเลือกตั้งสูงสุดไปถึงลำดับสุดท้ายของบัญชีรายชื่อแล้ว ให้ถือบัญชีรายชื่อตามลำดับคะแนนดังกล่าว เป็นบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นที่จะส่งไปเลือกตั้ง

ทั้งนี้ เพื่อให้เสียงของสมาชิกพรรคการเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์ เสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในพรรคการเมือง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นในระดับประเทศ เพราะประชาธิปไตยนั้น เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒

คณะกรรมการกิจการรณรงค์กระหิระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา, รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๖๓

สรรพิพัฒน์ ห่วงสวัสดี, การนำวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๗

ภาษาอังกฤษ

Kevin B. Smith, Governing States and Localities. Washington, D.C.: CQ Press., 2011.

Michael J. Klarman, "The White Primary Rulings: A Case Study in the Consequences of Supreme Court Decisionmaking", Florida State University Law Review, 2001

Oxford Reference, Democracy.

[https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.](https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110803095709688;jsessionid=F032AE93E16F7B76D6F3FA1C986CC5BC)

20110803095709688;jsessionid=F032AE93E16F7B76D6F3FA1C986CC5BC