

## การปรับตัวของพรรคการเมืองภายใต้บริบทการเลือกตั้งระบบใหม่

รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกติกาทางการเมืองเป็นอย่างมากทั้งในเรื่องระบบการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาล และกระบวนการตรวจสอบต่าง ๆ บริบทการเลือกตั้งระบบใหม่ที่จะเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2562 จึงมีปัจจัยเกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่สำคัญอยู่ 5 ประการ ได้แก่ ประการแรก ระบบการเลือกตั้งใหม่ที่เป็นระบบจัดสรรปันส่วนผสม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 85 และ 91 ส่งผลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่ค่อนข้างเสียเปรียบจากวิธีการลงคะแนนเสียง และวิธีการคำนวณคะแนนเสียง เนื่องจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่มีฐานที่มั่นในพื้นที่และโครงสร้างเครือข่ายคะแนนเสียงค่อนข้างกว้างขวาง ทำให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมากตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ด้วยวิธีการคำนวณคะแนนเสียงที่มีลักษณะผกผันเมื่อได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจะน้อยลง

ประการที่สอง จำนวนเขตเลือกตั้งที่ลดลง ซึ่งเป็นผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 83 ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 350 คน มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน การลดลงของจำนวนเขตเลือกตั้งจากเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มี 375 เขตเลือกตั้งมาเป็น 350 เขตเลือกตั้ง ด้วยวิธีการแบ่งเขตเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 86 เป็นผลให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลดลงทั้งสิ้น 23 จังหวัด จำนวน 25 คน กล่าวคือ กรุงเทพมหานครจากเดิมมี 33 คน ลดลงเหลือ 30 คน ภาคเหนือเดิมมี 36 คน จะลดเหลือ 33 คน เชียงใหม่ แพร่ และอุตรดิตถ์ ลดลงจังหวัดละ 1 ที่นั่ง ภาคกลางเดิมมี 82 คน ลดเหลือ 76 คน เพชรบูรณ์ อ่างทอง สระบุรี พระนครศรีอยุธยา สุพรรณบุรี และนนทบุรี ลดลงจังหวัดละ 1 ที่นั่ง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเดิมมี 126 คน ลดเหลือ 116 คน สกลนคร อุรธานี เลย กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด ชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ และอุบลราชธานี ลดลงจังหวัดละ 1 ที่นั่ง ภาคตะวันออกมี 26 คน เป็นภาคที่ไม่มีความเปลี่ยนแปลง ภาคตะวันตกมี 19 คน เท่าเดิม เป็นอีกภาคที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง และภาคใต้เดิมมี 53 คน ลดเหลือ 50 คน นครศรีธรรมราช กระบี่ และตรัง ลดลงจังหวัดละ 1 ที่นั่ง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> พลวุฒิ สงสกุล, “แบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ เตรียมหย่อนบัตรปี 62 ส.ส. ลด 23 จังหวัด อีสานหด 10 ที่นั่ง,” เว็บไซต์ The Standard, <https://thestandard.co/new-electoral-district>, (วันที่ค้นข้อมูล 20 กันยายน 2561)

หากพิจารณาจากจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ลดลงดังกล่าว จะพบว่า พื้นที่ซึ่งลดลงส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ เช่น พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ รวมถึงพรรคการเมืองขนาดกลางบางส่วน เช่น พรรคภูมิใจไทย และพรรคชาติไทยพัฒนา ขณะที่จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีเพิ่มขึ้น ดังนั้น พรรคการเมืองขนาดใหญ่จึงต้องปรับตัวโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเดิมบางส่วนไปอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีความเสียเปรียบในเรื่องวิธีการลงคะแนนเสียง และวิธีการคำนวณคะแนนเสียง ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองใหญ่มีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเลือกตั้งเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดบทลงโทษเข้มงวด มีโทษถึงขั้นยุบพรรค จนถูกกล่าวขานว่า ภายใต้กฎหมายฉบับนี้พรรคการเมืองจัดตั้งยาก แต่ถูกยุบง่าย เช่น มาตรา 28 ห้ามมิให้พรรคการเมืองยินยอมหรือกระทำการใดอันทำให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำ กิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิใช่สมาชิกกระทำการใดอันเป็นการควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำกิจกรรมของพรรคการเมืองในลักษณะที่ทำให้พรรคการเมืองหรือสมาชิกขาดความอิสระ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เป็นต้น จากบทบัญญัติที่มีความเข้มงวดในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองจึงเป็นสิ่งที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่ต้องปรับตัว เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์พรรคสาขาหรือพรรคสำรองต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง

ประการที่สี่ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 53/2560 เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองเดิมหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งก่อนกฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบันบังคับใช้ กับพรรคการเมืองใหม่หรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งหลังประกาศใช้กฎหมายพรรคการเมืองฉบับปัจจุบัน ส่งผลให้พรรคการเมืองเดิมไม่สามารถทำกิจกรรมทางการเมืองได้ครบถ้วนเท่ากับพรรคการเมืองที่จัดตั้งใหม่

ประการสุดท้าย การเลือกนายกรัฐมนตรีที่ให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงคะแนนเสียงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 272 ที่กำหนดว่า ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มิรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา นอกจากนี้ หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

เท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมือง ในกรณีเช่นนั้นให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้หรือไม่ก็ได้

จากบทเฉพาะกาลดังกล่าว ส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภามีบทบาทสูงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ขณะที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 269 กำหนดไว้ว่า ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สรรหาและเสนอแต่งตั้ง คะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นคะแนนเสียงที่ค่อนข้างมีเอกภาพเป็นอย่างมาก เมื่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 272 ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือ 376 เสียงจาก 750 เสียงขึ้นไป ดังนั้น หากพรรคการเมืองขนาดกลางสามารถรวบรวมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้มากกว่า 126 เสียงและร่วมกับเสียงของสมาชิกวุฒิสภาที่มีเอกภาพดังกล่าว ก็มีโอกาที่จะจัดตั้ง “รัฐบาลผสม” ซึ่งเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร จนอาจกลายเป็นรัฐบาลผสมที่ขาดเสถียรภาพทางการเมืองและประสิทธิภาพทางการเมืองในท้ายที่สุด อย่างไรก็ตาม หากมีการรวบรวมเสียงของพรรคการเมืองขนาดใหญ่เข้ามาร่วมรัฐบาลด้วยก็อาจส่งผลให้รัฐบาลผสมดังกล่าวมีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า พรรคการเมืองภายใต้บริบทการเลือกตั้งระบบใหม่ โดยเฉพาะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับตัวกับกติกาและบริบททางการเมืองนี้ อย่างไรก็ตาม สมมติฐานดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดบางอย่าง เช่น ตัวเลขที่นำมาคำนวณคือตัวเลขจากฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งไม่รวมถึงบัตรเสียและบัตรที่ไม่ประสงค์ลงคะแนนซึ่งมีมากพอสมควร นอกจากนี้ ภูมิทัศน์ทางการเมืองของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะหากไม่นับการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 ที่การเลือกตั้งเป็นโมฆะ ก็ไม่มีการเลือกตั้งอีกเลยเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนานถึง 8 ปี ความคิดทางการเมืองและสังคม รวมถึงอุดมการณ์ ทักษะคติ ค่านิยม ความเชื่อทางการเมืองของผู้คนในสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเป็นเรื่องที่ยากต่อการประเมิน กระนั้นก็ตามเมื่อย้อนกลับไปดูกระบวนการกำหนดกติกาว่าเป็นสิ่งที่ประชาชนทุกฝ่ายในสังคมยอมรับหรือไม่ กติกาเหล่านี้ นักการเมืองและพรรคการเมืองซึ่งเป็นผู้เล่นหลักในการเลือกตั้งมีส่วนร่วมกำหนดหรือไม่ หากกติกาไม่ได้รับ

การยอมรับก็คงไม่ใช่เรื่องแปลกที่การเลือกตั้งครั้งนี้สังคมไทยจะได้เห็นปรากฏการณ์ “พรรคสาขา” “พรรคสำรอง” เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในการเมืองไทย