



สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา
สถาบันพระปกเกล้า

KPI RESEARCH



อ่านงานวิจัยใน 4 หน้า



วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
สถาบันพระปกเกล้า

ไป (ไม่) ถึงฝั่งฝัน



ระบบการสรรหา ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง

แนวคิด กรณีศึกษา และการนำมาใช้ในประเทศไทย

• ปุริวิชญ์ วัฒนสุข • วีระ หวังสัจจะโชค

RS 1.65



กระบวนการและระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
ที่บ่งบอกถึง**หลักการของความเป็นประชาธิปไตย**
ในเชิงปฏิบัติการจริงในกระบวนการเลือกตั้ง



ไป (ไม่) ถึงฝั่งฝัน ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แนวคิด
กรณีศึกษาและการนำมาใช้ในประเทศไทย
ปุริวิชญ์ วัฒนสุข และ ผศ.ดร.วีระ หวังสัจจะโชค
978-616-476-196-4
200 หน้า
สถาบันพระปกเกล้า
2563
ปุริวิชญ์ วัฒนสุข
เกษณี ธนการศักดิ์

ชื่อเรื่อง

นักวิจัย

ISBN

จำนวนหน้า

จัดพิมพ์โดย

ปีที่พิมพ์

ผู้สรุป

ผู้ออกแบบ

บทนำ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้วางหลักให้รายละเอียดเกี่ยวกับระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศอย่างเข้มข้นบนหลักการการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น (primary vote) โดยกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้น ได้มีการกำหนดเงื่อนไขว่าพรรคการเมืองที่ต้องการส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งต้องมีการจัดตั้งสาขาพรรค ตัวแทนพรรคประจำจังหวัดที่มีพื้นที่รับผิดชอบในเขตเลือกตั้ง และต้องมีจำนวนสมาชิกพรรคอย่างน้อย 100 คนในเขตเลือกตั้งที่มีการจัดตั้งตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และเมื่อพิจารณาย้อนกลับไปถึงทศวรรษที่ผ่านมา กฎหมายได้วางหลักวิธีการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไว้อย่างซับซ้อนและเข้มข้นไม่แพ้กัน ตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 (ฉบับแก้ไข 2554) จะพบว่าประเทศไทยได้วางรูปแบบการสรรหาไว้อย่างเป็นขั้นตอนตั้งแต่การสรรหาโดยกรรมการบริหารพรรคการเมือง จนไปถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองในรูปแบบของคอคัส (caucus) ถึงกระนั้นแล้ว กลไกการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งกลับยังไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และตลอดเวลาที่ผ่านมา ไม่ว่าจะภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หรือ พ.ศ. 2560 กลับพบว่าพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมืองในส่วนกลางกลับมีอำนาจอิสระในการเลือกส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ ส่งผลให้สาขาพรรคการเมืองในต่างจังหวัดและสมาชิกพรรคการเมืองทั่วไปไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่า ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นประเด็นสำคัญในการทำความเข้าใจประชาธิปไตยในพรรคการเมือง (intra-party democracy) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศประชาธิปไตยใหม่ การพัฒนาประชาธิปไตยที่พรรคการเมืองจะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประชาธิปไตยให้ยั่งยืน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำประเด็นเรื่องกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งกลับมาศึกษาอีกครั้ง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เหตุใดระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จึงไม่สามารถปฏิบัติได้จริง รูปแบบและกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงในประเด็นใด ทั้งในเชิงกฎหมายและการปฏิบัติ เพื่อให้เกิด “ตัวแบบ” ที่เป็นระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย และสามารถปฏิบัติได้จริง โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1

การศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งกับการพัฒนาประชาธิปไตย รวมทั้งกรณีศึกษาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใน 10 ประเทศ

2

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

3

การนำเสนอ “ตัวแบบ” ระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตย

ในงานวิจัยนี้ ได้นำกรอบความคิดรวบยอดในงานศึกษาของ Rahat and Hazan (2001)¹ มาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์หลัก ซึ่งพิจารณาระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใน 4 มิติ ได้แก่

1. **ตัวผู้สมัครเข้ารับการสรรหา (candidacy)** เป็นการศึกษาว่าใครจะสามารถถูกเลือกได้บ้าง มีเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการสมัครเข้ามารับการสรรหาอย่างไร และบุคคลที่สมัครเข้ามามีระบบกองกลาง (pool) ในการสมัครอย่างไร
2. **บุคคลที่พรรคให้ดำเนินการสรรหา (party selectorates)** บทพื้นฐานที่ว่าใครเป็นคนเลือกผู้รับสมัครการสรรหา อาจมีการกำหนดเงื่อนไขว่าใครบ้างจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสรรหาของพรรคการเมือง และจำนวนของบุคคลที่พรรคดำเนินการสรรหามีมากหรือน้อยขนาดไหน
3. **การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization)** เป็นเรื่องของพื้นที่ที่จะดำเนินการสรรหาว่าจะดำเนินการในระดับใด เช่น สรรหาระดับชาติ สรรหาจากกลุ่มจังหวัด/ภูมิภาค สรรหาระดับท้องถิ่น หรืออาจเริ่มจากระดับหมู่บ้านแบบพรรคมวลชน (mass party) เป็นต้น
4. **ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system)** เป็นเรื่องของวิธีการนำเสนอและขั้นตอนในกระบวนการสรรหาว่าจะมีการลงคะแนนอย่างไร นับคะแนนอย่างไร เสียงของทุกคนเท่ากันหรือไม่

ผลการศึกษา

งานวิจัยนี้พบว่า เงื่อนไขการดำเนินการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ทั้งการจัดตั้งสาขาพรรค ตัวแทนพรรคประจำจังหวัด และการหาสมาชิกให้เพียงพอตามกฎหมายที่จะดำเนินการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นได้ เป็นเงื่อนไขที่ทำได้ยากในทางปฏิบัติ และไม่ได้ส่งเสริมให้พรรคการเมืองเกิดความเข้มแข็ง และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงการดำเนินการให้ครบถ้วนตามกฎหมายเพื่อให้พรรคการเมืองสามารถส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้

¹ Rahat, Gideon and Reuven Y. Hazan (2001) “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework” Party Politics, 7 (3), pp. 297-322.

เมื่อนำกรอบความคิดรวบยอดของงานวิจัยนี้มาวิเคราะห์กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองโดยวิเคราะห์ผ่าน 4 มิติ ได้แก่ 1) ผู้เข้ารับการสรรหา (candidacy) ว่าใครบ้างที่สามารถสมัครเข้ารับการสรรหาได้บ้าง พบว่า ผู้ลงสมัครได้คือสมาชิกพรรคการเมืองเท่านั้น 2) ผู้ดำเนินการสรรหา (party selectorates) หมายถึงใครบ้างที่มีอำนาจในการเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง พบว่าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มาลงคะแนนเลือกผู้สมัครในการประชุมสาขาพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้ง อันหมายถึงเฉพาะสมาชิกพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง 3) การกระจายอำนาจในการสรรหา (decentralization) พบว่า อำนาจในการสรรหาไม่ได้ถูกกระจายไปยังระดับเขตพื้นที่มากนัก เพราะอำนาจตัดสินใจในขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่กรรมการบริหารพรรคการเมือง เป็นเพียงการแบ่งอำนาจให้ระดับเขตพื้นที่ได้เสนอชื่อ เพราะอำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจยังอยู่ที่กรรมการบริหารพรรค 4) ระบบการเลือกหรือสรรหา (voting/appointment system) พบว่า ในระดับพื้นที่ให้เลือกผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด 2 อันดับแรก (แบบแบ่งเขต) และ 15 ชื่อ (แบบบัญชีรายชื่อ) เพื่อส่งต่อให้กรรมการบริหารพรรคในระบบเขต ซึ่งกรรมการบริหารต้องให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้าย หากไม่เลือกผู้ที่ได้คะแนนอันดับ 1 จากเขตเลือกตั้ง ก็เลือกผู้ที่ได้คะแนนอันดับ 2 แต่หากไม่เลือกทั้งสองคน ก็จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพื่อมีมติต่อไป ส่วนแบบบัญชีรายชื่อ 15 คน ถ้ากรรมการบริหารพรรคไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องไปเริ่มกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่ง

unสรุป

กระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แม้จะเปิดโอกาสให้จัดการเลือกตั้งขั้นต้น โดยทฤษฎีดูเหมือนว่าจะเป็นรูปแบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในลักษณะของการ “นับรวมคนทุกกลุ่ม” ซึ่งก็ดูเหมือนว่าจะส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยภายในพรรคการเมืองให้เกิดขึ้นได้ แต่ความเป็นจริงแล้ว การเลือกตั้งขั้นต้นดังกล่าวเป็นเพียงการ “เสนอชื่อ” ผู้ที่น่าจะได้เป็นตัวแทนของพรรคลงสมัครรับเลือกตั้งในเขตนั่น แต่กระบวนการดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจหรืออิทธิพลต่อการตัดสินใจส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง เพราะอำนาจสุดท้ายในการตัดสินใจส่งผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งก็ยังคงอยู่ที่กรรมการบริหารพรรค ซึ่งถือเป็นชนชั้นนำของพรรค ส่วนการสร้างตัวแบบระบบการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งที่เป็นประชาธิปไตยและปฏิบัติได้จริง ต้องเริ่มต้นจากการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 โดยอนุญาตให้พรรคสามารถออกแบบกระบวนการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้เอง งานวิจัยนี้จัดให้ผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งลงแข่งขันกันเป็นชุดรายชื่อกลุ่มจังหวัด มีการนำวิธีการถ่วงน้ำหนักมาสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยให้คะแนนเสียงเลือกผู้ลงสมัครแข่งขันกับคะแนนเสียงจากกรรมการบริหารพรรค มีสัดส่วนร้อยละ 50 รวมทั้งมีการกระจายอำนาจในการสรรหาผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในเชิงพื้นที่ผ่านกลุ่มจังหวัด และเชิงสังคมผ่านตัวแทนกลุ่มเฉพาะ โดยการเลือกตั้งนับเป็น “ไตรมาสเลือกตั้ง” (election quarter) ระยะเวลา 90 วัน โดย 30 วันแรกเป็นช่วงการเลือกตั้งขั้นต้น และอีก 60 วันเป็นช่วงประกาศผู้เป็นตัวแทนพรรคเพื่อแข่งขันในวันเลือกตั้งทั่วไป

