

**การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote)
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹**

เกียรติศักดิ์ โสประดิษฐ์²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยวัตถุประสงค์ในการศึกษานั้น เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและวิวัฒนาการของการนำระบบเลือกตั้งขั้นต้น(Primary Vote) มาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในเรื่องการนำระบบเลือกตั้งขั้นต้น(Primary Vote) มาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรค และเรื่องความเสมอภาคของพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้นและผลกระทบที่เกิดขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และหาวิธีการแก้ไข

ข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote)

จากการศึกษาทำให้ทราบแนวคิดและวิวัฒนาการของการนำระบบเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) มาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในเรื่องการนำระบบเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) มาใช้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของสมาชิกพรรค และเรื่องความเสมอภาคของพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และทำให้ทราบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้นและผลกระทบที่เกิดขึ้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และทำให้ได้แนวทางการในการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 และหาวิธีการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote)

นอกจากจะได้ทราบแนวคิดในหลากหลายแง่มุมแล้ว จากการศึกษายังได้พบปัญหาในเรื่องต่าง ๆ นั้น โดยผู้ศึกษาได้ค้นพบประเด็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการดำเนินการต่อกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ซึ่งมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ว่าระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือต้องการให้ทุกคะแนนเสียงที่ประชาชนได้ไป

ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุก ๆ คะแนนไม่เสียเปล่า ให้ทุกคะแนนมีความหมาย โดยประชาชนผู้สนับสนุน หรือมีความนิยมพรรคการเมืองใดในทุก ๆ พื้นที่ ซึ่งพรรคการเมืองนั้นอาจจะไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต กล่าวคือ พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตอาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งนั้น แต่คะแนนที่ประชาชนผู้สนับสนุนได้ลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ก็ยังสามารถไปลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้นได้โดยคะแนนดังกล่าวจะถูกนำไปรวมคำนวณเพื่อจัดสรรจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎรได้อีก แต่บทบัญญัติตามกฎหมายพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้มิมีบทบัญญัติในการปิดกั้นพรรคการเมืองที่ยังไม่มีความพร้อมหรือยังไม่มีศักยภาพมากพอในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง หรือแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมือง ถึงแม้พรรคการเมืองนั้นจะได้รับความนิยม

ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการเพิ่มข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อด้วย การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อนั้นก็มีเจตนารมณ์เพื่อที่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งมีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมจะนำความรู้ความสามารถที่มีนั้นมาใช้ในการพัฒนา ซึ่งในเรื่องของการลงคะแนนของสมาชิกพรรคการเมืองที่มาใช้สิทธิในการลงคะแนนเพื่อสรรหาผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อและมีสิทธิ์เลือกได้เพียง 15 รายชื่อนั้น เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการดึงคนรุ่นใหม่ หรือแม้แต่คนที่มีความสามารถในการทำงานที่หลากหลายอาชีพเข้ามาสู่การเมืองในระบบนี้ นอกจากนั้นระบบบัญชีรายชื่อยังต้องการเปิดโอกาส

ให้พรรคการเมืองสร้างความสมดุลในแง่ความหลากหลายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น โดยมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการบริหารพรรคคำนึงถึงความหลากหลายของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อให้กระจายไปตามภาค หรือให้คำนึงถึงสัดส่วน หญิงชาย แต่การนำเอาระบบการลงคะแนนเสียงเบื้องต้นมาจากลำดับผู้สมัครในระบบบัญชีรายชื่อจะทำให้ไม่สามารถมีการใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความหลากหลายเท่าเทียมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการจำกัดสิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองในเรื่องการทำหน้าที่สรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 50 (5) ได้กำหนดไว้ว่าในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมา กรรมการบริหารพรรคให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกันมีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมดให้ กฎหมายก็ให้อำนาจในการปัดรายชื่อตกได้ และให้ดำเนินการสรรหาใหม่ เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจสมาชิกพรรคเป็นผู้เลือกหรือให้สิทธิกับสมาชิกพรรคก็ได้ถูกทำลายลงด้วยข้อกำหนดในบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 50 (5) อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 50 (5) และมาตรา 51 (5) ได้กำหนดให้มีการลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อใหม่ ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองกับคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นชอบด้วยกับผลการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ได้กำหนดจุดสิ้นสุดของการดำเนินการดังกล่าวไว้ อาจทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ภายในกำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดไว้ได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ในประเด็นที่ว่าระบบการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 นั้น ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่อง การปิดกั้นพรรคการเมืองที่ยังไม่มีความพร้อมหรือยังไม่มีศักยภาพมากพอในการจัดตั้งสาขาพรรคการเมือง หรือแต่งตั้งตัวแทนพรรคการเมือง และในเรื่องความเสมอภาคในการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันระหว่างพรรคการเมืองขนาดใหญ่และพรรคการเมืองขนาดเล็ก

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและความคิดเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรที่จะบัญญัติกฎหมายออกมา หรือแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) โดยให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในเรื่องบุคลากร สถานที่ หรือเครื่องมืออุปกรณ์ในการดำเนินการ และให้การบริหารจัดการอื่น ๆ จนเสร็จสิ้นกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) และที่สำคัญต้องกำหนดให้การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต้นเป็นกิจกรรมของพรรคการเมืองที่สามารถขอเงินสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้

2. ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการจำกัดสิทธิของสมาชิกพรรคการเมืองในเรื่องการทำหน้าที่สรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote) นี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและความคิดเห็นว่า ควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 50 (5) ที่กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมา กรรมการบริหารพรรคให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกันมีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทน

พรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมดให้ โดยให้อำนาจในการปิดรายชื่อตกได้ และให้ดำเนินการสรรหาใหม่นั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการแก้ไขและสมควรที่จะคัดอำนาจที่ให้องค์กรรมการบริหารพรรคที่ไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาปิดรายชื่อตกได้ และให้ดำเนินการสรรหาใหม่นั้น เพราะการที่เจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งหมายที่จะหาผู้แทนของพรรคไม่ใช่ผู้สืบทอดอำนาจทางการเมืองเข้าสู่ระบบการเมือง โดยการให้สมาชิกพรรคการเมืองเป็นผู้เลือกแทนนั้น หากยังให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมา กรรมการบริหารพรรคให้องค์กรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการสรรหาประชุมร่วมกัน หากที่ประชุมร่วมกันมีมติไม่เห็นชอบกับรายชื่อผู้สมัครที่สาขาพรรคการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดส่งมาทั้งหมดให้ ปิดรายชื่อที่สมาชิกเลือกมาปิดตกได้ เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจสมาชิกพรรคเป็นผู้เลือกหรือให้สิทธิกับสมาชิกพรรคก็ได้ถูกทำลายลงด้วยข้อกำหนดในบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 มาตรา 50 (5) ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ต้องให้มีการแก้ไขบทบัญญัตินี้

3.ปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการเพิ่มข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 นั้น

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะและความคิดเห็นว่า ควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2560 มาตรา 51 ในการกำหนดให้การสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง(Primary Vote) ในระบบบัญชีรายชื่อ ต้องกำหนดให้กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ และให้คำนึงถึงสัดส่วน หญิงชาย ให้เท่าเทียมกันด้วย เพื่อที่จะได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องความหลากหลายเท่าเทียม

เอกสารอ้างอิง

สตติธร ธนานิธิโชติ . ไพรมารีโหวต ความรู้ฉบับปูพื้น.กรุงเทพมหานคร :สถาบันพระปกเกล้า 2561

สิริพรรณ นกสวน สวัสดี, ระบบเลือกตั้งเปรียบเทียบ, กรุงเทพมหานคร : สยามปริทัศน์, 2561

สตติธร ธนานิธิโชติ และธนพันธ์ ไถ่ประกอบทรัพย์. (2560). “ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในนามพรรคการเมือง: ทางเลือกและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย.” วารสารสถาบัน

พระปกเกล้า 13(1)