

ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง: ทางเลือกและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

Candidate Selection within Political Parties:
Alternative Choices and Recommendations for Thailand

สตียร ธนานิธิโชติ*
ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์**

บทคัดย่อ

บทความนี้ทำการสำรวจระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองในประเทศประชาธิปไตย ที่มีประสบการณ์ในการนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นไปใช้เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะทางเลือกกระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่เหมาะสมกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย ภายหลังจากการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ผลจากการนำข้อเสนอแนะทางเลือกไปใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึก และจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง อาทิ นักการเมือง ผู้มีประสบการณ์ในการทำงานจัดการเลือกตั้งและส่งเสริมกิจการพรรคการเมือง นำไปสู่ข้อเสนอแนะของบทความที่ชี้ให้เห็นว่าการนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคการเมือง ในกรณีของประเทศไทยนั้น ควรมีเป้าหมายเพื่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยภายในให้แก่พรรคการเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองอย่างมีความหมายและเกิดผลในทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง การเลือกตั้งขั้นต้น พรรคการเมือง

* นักวิชาการผู้อำนวยการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า (ดร.)

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ดร.)

Abstract

This paper explores the types of legislative-candidate selection used in several democratic countries, particularly those that have experience in applying primary election to choose parties' candidates. The aim of this exploration is to develop some alternative methods appropriate to Thailand's political context and that correspond to provisions stated in the drafted constitution that passed a national referendum on August 7, 2016. After presenting alternative models of candidate selection for discussion with involved persons—politicians, people with experience in working in electoral processes and party-support affairs—through in-depth interviews and focus groups, this paper suggests that in Thailand a primary election system should be effectively established in parties' candidate selection process and utilized as a mechanism aiming to enhance intra-party democracy and encourage concrete and meaningful participation of party members and other eligible voters in political parties' affairs.

Keywords: Party's candidate selection, Primary election, Political party

บทนำ

การเลือกตั้งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากการเลือกตั้งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง (political participation) ผ่านการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง (candidates) และพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบาย (policy platform) ที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ในแง่หนึ่งการเลือกตั้งจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากประชาชนสามารถกำหนดทิศทางของนโยบายสาธารณะที่ตนต้องการผ่านการเลือกผู้สมัครและพรรคการเมืองที่มีแนวนโยบายสอดคล้องกับตนได้ (Gallagher and Mitchell, 2005: 3-24) นอกจากนี้ การเลือกตั้งยังถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการเลือกตั้ง

เป็นกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลผู้นำทางการเมืองและพรรครัฐบาล เนื่องจากประชาชนสามารถที่จะเลือกปฏิเสธแนวนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันผ่านการออกเสียงเลือกตั้งให้กับพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ทำหน้าที่บริหารประเทศ (Ezrow, 2010; Strøm, 2003) ดังนั้น ระบบการเลือกตั้งและกระบวนการจัดการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันอย่างยุติธรรม และสามารถสะท้อนความต้องการของประชาชนในฐานะผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งให้มากที่สุดจึงเป็นสิ่งที่ประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกปรารถนา (Goodwin-Gill, 2006)

ประเทศไทยผ่านการเลือกตั้งมาหลายครั้งและมีการใช้ระบบการเลือกตั้งและกระบวนการจัดการเลือกตั้งหลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งในประเทศไทยยังประสบปัญหาต่างๆ เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง การนับคะแนนที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม รวมถึงการไม่ยอมรับผล

การเลือกตั้ง¹ นำไปสู่ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและระบบพรรคการเมือง ในบรรดาข้อเสนอต่างๆ นั้น ข้อเสนอให้มีการปฏิรูประบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมือง โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะโดยการนำการเลือกตั้งขั้นต้น (primary election) มาใช้ นับเป็นแนวทางที่มีการกล่าวถึงอย่างกว้างขวาง² โดยผู้สนับสนุนแนวทางนี้มีความเชื่อว่าการเลือกตั้งขั้นต้นจะสามารถแก้ไขปัญหาการไม่ยอมรับในตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง และยังเป็นการช่วยลดการใช้อำนาจตัดสินใจอย่างผูกขาดของผู้นำหรือผู้มีอิทธิพลภายในพรรคการเมืองลงไปได้³ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาและวิเคราะห์ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของประเทศประชาธิปไตย โดยเฉพาะที่นำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ จึงมีความน่าสนใจ และมีความสำคัญในฐานะข้อมูลพื้นฐานสำหรับการตัดสินใจว่า ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่เหมาะสมกับบริบทการเมืองไทยควรเป็นอย่างไร และหากมีการนำการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้ จะช่วยให้การจัดการเลือกตั้งของประเทศไทยมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม สะท้อนเสียงของประชาชน และผลการเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างแท้จริงได้หรือไม่ อย่างไร

ในการตอบคำถามข้างต้น บทความนี้อาศัยระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบการวิจัยเชิงนโยบาย (policy research) โดยใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และทำการประมวลสังเคราะห์และวิเคราะห์ข้อมูล 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย (1) สำรวจ ประมวลและรวบรวมรูปแบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของ

กลุ่มประเทศประชาธิปไตย และทำการวิเคราะห์ข้อดี-ข้อเสีย ผลกระทบที่เกิดขึ้น และบริบทที่เหมาะสมสำหรับการนำรูปแบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองแต่ละแนวทางไปใช้ (2) สังเคราะห์ถอดบทเรียนรูปแบบ วิธีการ มาตรการ และข้อเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการดำเนินการ ทั้งทางด้านทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยใช้ฐานการศึกษาที่ได้จากการประมวลวิเคราะห์ข้อมูลในขั้นตอนแรก และ (3) นำรูปแบบ วิธีการ มาตรการ และข้อเสนอแนะทางเลือกที่พัฒนาขึ้นตามขั้นตอนที่สองไปใช้ในการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น (focus group) และสัมภาษณ์ (interview) ผู้เกี่ยวข้อง อาทิ นักการเมือง ผู้มีประสบการณ์ในการทำงานจัดการเลือกตั้งและส่งเสริมกิจการพรรคการเมือง ผลที่ได้รับจากการดำเนินการดังกล่าว นำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่เหมาะสมกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยภายหลังจากการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม พ.ศ. 2559

กรอบวิเคราะห์ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองผ่านมุมมองประชาธิปไตย 4 มิติ

งานวิจัยในอดีตเกี่ยวกับระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองมีข้อค้นพบค่อนข้างสอดคล้องกันว่าวิธีการคัดสรรผู้สมัครที่พรรคการเมืองใช้ที่แตกต่างกันนั้น สามารถสร้างผลกระทบทางการเมือง

¹ ดู เช่น กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย (2558: 3-4; 16-20) อีริกัทร เสรีรังสรรค์ (2558) ปัทมา สุขกำปัง (2557) เป็นต้น

² ข้อเสนอถูกผลักดันจนถึงขั้นที่มีการนำไปบรรจุอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ฉบับที่มีศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่าสภาพปฏิรูปแห่งชาติจะมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไปแล้วก็ตาม

³ ดู เช่น กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย (2558: 9) ประชาไท (21 มกราคม 2556) สติธร ธนานิธิโชติ (2558: 69) และ North Public News (26 ธันวาคม 2556) เป็นต้น

ได้มากยิ่งขึ้นกว่าการเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันเสียอีก (Gallagher and March, 1988; Hazan and Rahat, 2010; Lundell, 2004: 25-47) ดังผลการศึกษาของ Gallagher and March (1988: 7) ที่ค้นพบว่าระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองเลือกใช้ไม่เพียงแต่จะเป็นปัจจัยกำหนดคุณสมบัติและพฤติกรรมของตัวผู้สมัครเท่านั้น แต่ยังเป็นภาพสะท้อนของความเป็นเอกภาพ (หรือไม่เป็นเอกภาพ) ของพรรคการเมือง จุดยืนทางการเมืองของพรรคการเมืองนั้นๆ รวมถึงพฤติกรรมของผู้สมัครที่ขณะการเลือกตั้งในการทำหน้าที่ผู้แทนประชาชนในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย หลายประเทศในโลกได้นำเอาการเลือกตั้งขั้นต้นไปใช้เป็นกระบวนการสรรหา (nomination) ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองโดยมีการกำหนดวิธีการแตกต่างกันไปหลากหลายรูปแบบ เช่น สหรัฐอเมริกานำการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดกว้างให้สมาชิกพรรคการเมืองและ/หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปมาใช้ในการหยั่งเสียงเพื่อคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีและสมาชิกสภาองเกรสในนามพรรคจนกลายเป็นตัวแบบที่ประเทศอื่นๆ อ้างอิงถึงและพยายามนำไปปรับใช้ อังกฤษและออสเตรเลียเริ่มมีการนำการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดไปใช้โดยพรรคการเมืองบางพรรคในบางเขตเลือกตั้งเพื่อสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พรรคอนุรักษนิยมในอังกฤษ) สมาชิกสภามลรัฐ (พรรคแรงงานและพรรคแห่งชาติในออสเตรเลีย) และผู้บริหารระดับท้องถิ่น (พรรคอนุรักษนิยมในอังกฤษ และพรรคแรงงานในออสเตรเลีย) (Gauja, 2012: 645) เป็นต้น ในความหมายนี้ การเลือกตั้งขั้นต้นถูกนำไปใช้เป็นกระบวนการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่ต้องการจะหยั่งเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตว่ามีแนวโน้มจะเลือกผู้สมัครคนใด และเป็นการประเมินสถานการณ์เบื้องต้นว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีแนวโน้มจะเลือกผู้สมัครในพรรคการเมืองคู่แข่งหรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ตาม ในแง่ผลกระทบทางการเมือง โดยเฉพาะในด้านการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ยังไม่มีข้อสรุปที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่นักวิชาการว่าระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองแบบแบบเปิดกว้างหรือปิดกั้น จะส่งผลต่อความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตยโดยรวมได้มากกว่ากัน งานวิจัยจำนวนมากมีข้อค้นพบที่ยืนยันตรงกันว่าระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่เปิดกว้าง โดยเฉพาะโดยการเปิดให้มีการหยั่งเสียงขั้นต้นของสมาชิกพรรคหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อคัดสรรผู้สมัครในนามพรรค จะช่วยยกระดับการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรค (และประชาชนที่ให้การสนับสนุนพรรค) ให้มีความหมายและทำให้พรรคการเมืองกับสมาชิกและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีความผูกพันใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองแบบเปิดกว้างยังช่วยลดการครอบงำและผูกขาดการตัดสินใจของผู้นำพรรค และทำให้การแข่งขันเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคในการเลือกตั้งมีความเป็นธรรม และเพิ่มโอกาสให้พรรคได้ผู้แทนหน้าใหม่และได้รับความนิยมจากสมาชิกและ/หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Craig, 2016: 799-818; Pennings and Hazan, 2001: 267-276; Giollabhuí, 2011: 577-600) อย่างไรก็ตาม งานวิจัยอีกจำนวนหนึ่งมีข้อโต้แย้งว่าระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองที่เปิดกว้างแม้จะช่วยสร้างการมีส่วนร่วมและอาจมีส่วนในการเสริมพลังอำนาจ (empower) ให้แก่สมาชิกพรรค แต่มีข้อจำกัดในการควบคุมรักษาความเป็นตัวแทนทั้งในเชิงอุดมการณ์และความเป็นอัตลักษณ์ของพรรค ซึ่งเป็นปรัชญาพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการมีพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (Rahat et al., 2008: 663-683) กล่าวให้ชัดยิ่งขึ้นระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคยังเปิดกว้างเท่าใด การควบคุมให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคที่มีอุดมการณ์และมีความเป็นตัวตนที่สะท้อนความ

เป็นพรรคจะยิ่งยากขึ้นเท่านั้น⁴ ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคแบบปิดในลักษณะที่ผู้นำพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคจำนวนไม่มากเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ จะช่วยเพิ่มความสามารถของพรรคในการดำรงรักษาความเป็นตัวแทนของพรรคทั้งในเชิงอุดมการณ์และอัตลักษณ์ได้อย่างสมดุล (Jacobson, 2015: 861-873)

นอกจากนี้ เนื่องจากระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคที่เปิดให้ผู้ลงคะแนนที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคสามารถร่วมลงคะแนนได้ ทำให้ผู้ที่ต้องการได้รับชัยชนะในการหยั่งเสียงขั้นต้นจำเป็นต้องแสวงหาการสนับสนุนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายนอกพรรค ซึ่งอาจมีอุดมการณ์หรือผลประโยชน์แตกต่างจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ งานวิจัยในอดีตจำนวนหนึ่งค้นพบว่า การพึ่งพาแรงสนับสนุนจากภายนอกในลักษณะดังกล่าว แม้จะช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกิจการของพรรคการเมือง ทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นพรรคของสาธารณชนมากขึ้น แต่จะมีส่วนในการลดทอนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรคการเมืองลง (Gallagher and March, 1988; Rahat et al., 2008) และอาจมีแนวโน้มที่จะกดดันให้ตัวแทนของพรรคที่เข้าไปทำหน้าที่ผู้แทนประชาชน มีการวิธีการทำงานและการตัดสินใจแบบปัจเจกบุคคลมากกว่าการทำงานเป็นทีม (Morgenstern and Siavelis, 2008: 371-401)

อย่างไรก็ตาม การรักษาอุดมการณ์และจุดยืนทางการเมืองของพรรคอาจช่วยสร้างเอกภาพและความเข้มแข็งภายในพรรคการเมืองได้ แต่ก็มิได้เป็นเครื่องรับประกันต่อชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมือง ผลการศึกษาของงานวิจัยในอดีตจำนวนหนึ่ง⁵ เผยให้เห็นว่าพรรคการเมืองที่ยึดมั่น

ในระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคแบบปิด มักทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง มีแนวโน้มที่จะเน้นอุดมการณ์ของพรรคที่เอื้อผลประโยชน์ระยะสั้นให้แก่กลุ่มคนบางกลุ่มแต่ไม่ใช่คนส่วนใหญ่เป็นหลัก เนื่องจากผู้เสนอตัวลงแข่งขันเลือกตั้งในนามพรรคภายใต้ระบบการคัดสรรแบบนี้ จะมุ่งนำเสนอนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้นำพรรค หรือกลุ่มผู้บริหารพรรคที่มีอำนาจตัดสินใจ ตลอดจนมุ่งเอาใจกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งรวมถึงกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเงินแก่พรรคมากกว่า เพื่อให้ตัวเองได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค (Gerber and Morton, 1998; Rahat et al., 2008) และหากนโยบายดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่แล้ว โอกาสที่พรรคการเมืองจะไม่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งก็จะมีสูงขึ้น

ข้อถกเถียงข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าในการพิจารณาว่าวิธีการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองวิธีการใดจะส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างไรนั้น ไม่สามารถพิจารณาเพียงแง่มุมใดแง่มุมหนึ่งขององค์ประกอบพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตยได้ แต่จำเป็นต้องพิจารณาวิธีการคัดสรรแต่ละวิธีผ่านมุมมองภายใต้หลักการประชาธิปไตยที่อาจแบ่งออกเป็นอย่างน้อย 4 มิติ ได้แก่ มิติการมีส่วนร่วม (participation) มิติความเป็นตัวแทน (representation) มิติการแข่งขัน (competition) และมิติการตอบสนอง (responsiveness) (Hazan, 2014: 213-230; Hazan and Rahat, 2006: 109-121) บทความนี้อาศัยมุมมองทั้ง 4 ประการเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อดีและข้อจำกัดของทางเลือก

⁴ กรณีที่นายโดนัลด์ ทรัมป์ (Donald Trump) สามารถก้าวขึ้นมาเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในนามพรรคริพับลิกัน (Republican) ได้ ทั้งๆ ที่มีจุดยืนทางการเมืองและนำเสนอหลายประการที่ขัดกับอุดมการณ์และแนวทางการทำงานทางการเมืองของพรรค นับเป็นตัวอย่างของปัญหาความยุ่งยากดังกล่าวที่เด่นชัดและร่วมสมัยที่สุดตัวอย่างหนึ่ง

⁵ ดู เช่น Gerber and Morton (1998) Maisel and Stone (2001) และ Smith and Tsutsumi (2014) เป็นต้น

สำหรับการปฏิรูประบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของประเทศไทย ที่บทความพัฒนาขึ้นจากการสำรวจประสบการณ์ในต่างประเทศและการทบทวนสภาพปัญหาในอดีตของประเทศไทย นอกจากนี้ มุมมองต่อระบบคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองทั้งสี่ประการ ยังถูกนำไปประยุกต์ใช้ในการตั้งประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มกับผู้ให้ข้อมูลหลัก ซึ่งประกอบด้วยนักการเมือง ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งและสนับสนุนกิจการพรรคการเมือง ตลอดจนนักวิชาการ สื่อมวลชน และนักกิจกรรมทางสังคมที่มีประสบการณ์ทำงานเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองในประเทศไทย

ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสในนามพรรคของสหรัฐอเมริกา

ดังที่ได้กล่าวไปข้างแล้วถึงความเป็นต้นกำเนิดและต้นตำรับของสหรัฐอเมริกา ในการนำการเลือกตั้งขึ้นต้นมาใช้เพื่อสรรหาและคัดเลือกผู้เสนอตัวลงสมัครเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองเพื่อลงชิงตำแหน่งต่างๆ ในการเลือกตั้งทุกระดับ อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกเริ่มของการก่อตั้งประเทศ การประชุมสมาชิกพรรคในท้องถิ่นที่เรียกว่า คอคัส (caucus) กลับเป็นรูปแบบหลักที่พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาเลือกใช้ ในการคัดเลือกผู้สมัครในนามของพรรคอยู่หลายสิบปี (Magleby and Light, 2009: 181) จนกระทั่งราวต้นทศวรรษที่ 1820 จึงได้มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ต่อกระบวนการที่มีลักษณะปิดและเป็นการตกลงทางลับ (secret deal) ระหว่างผู้นำพรรคการเมืองกับผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ดังกล่าว นำไปสู่การปรับปรุงระบบคอคัสและการออกแบบการประชุมใหญ่ผู้แทนพรรค (party convention) ขึ้นมา เพื่อหวังเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค และลดการครอบงำ

กระบวนการโดยกลุ่มผู้นำภายในแต่ละพรรค (Patterson, 2014: 253) อย่างไรก็ตาม ประชาชนยังคงมองว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการครอบงำกระบวนการได้มากนัก เนื่องจากผู้หลักผู้ใหญ่ของพรรคและผู้มีอิทธิพลในเขตเลือกตั้ง (party bosses and machines) ยังสามารถวิ่งเต้นหรือล็อบบี้ (lobby) เพื่อให้ผู้สมัครที่ตนเองสนับสนุนได้เป็นตัวแทนพรรคได้อยู่ดี (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2558: 133; Magleby and Light, 2009: 181)

ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1900 พรรคการเมืองในสหรัฐอเมริกาได้รับแรงกดดันจากขบวนการปฏิรูปเพื่อความก้าวหน้า (progressive reform movements) ให้ดำเนินกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคที่มีความโปร่งใสและเปิดกว้างมากขึ้นผ่านการจัดลงคะแนนในการเลือกตั้งขึ้นต้น จนในที่สุดฟลอริดา (Florida) กลายเป็นมลรัฐแรกที่บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขึ้นต้นเพื่อสรรหาผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานาธิบดีในนามพรรคออกมายังบังคับใช้ใน ค.ศ. 1901 ในขณะที่วิสคอนซิน (Wisconsin) กลายเป็นมลรัฐแรกที่ได้นำการเลือกตั้งขึ้นต้นแบบเปิดมาใช้ในการเลือกผู้เสนอตัวเป็นตัวแทนพรรคแทนการประชุมสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้ง (คอคัส) ใน ค.ศ. 1905 หลังจากนั้น การเลือกตั้งขึ้นต้นได้ถูกนำไปใช้ในมลรัฐอื่นๆ อย่างกว้างขวาง กระทั่งราวทศวรรษที่ 1920 การเลือกตั้งขึ้นต้นได้กลายเป็นแนวปฏิบัติทั่วไปสำหรับการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองในแทบจะทุกมลรัฐ (Magleby and Light, 2009: 181) โดยในแต่ละมลรัฐจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งขึ้นต้นที่แตกต่างกันไป ทั้งในเรื่องการกำหนดว่าใครคือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมืองที่มีสิทธิในการอำนวยความสะดวกการเลือกตั้ง (คณะผู้แทน) ใครสามารถออกเสียงในการเลือกตั้งขึ้นต้น (กรณีระบบเปิด) ได้บ้าง ผู้สมัครคนใดที่มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งขึ้นต้น งบประมาณในการจัดการเลือกตั้งขึ้นต้นมาจากไหน และการอำนวยความสะดวกในการ

จัดการเลือกตั้งขั้นต้นจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง (Persily, 2001: 2187)

ปัจจุบัน กระบวนการสรรหาและคัดเลือกตัวแทนพรรคการเมืองเพื่อลงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Members of the House of Representatives) และวุฒิสมาชิก (Senators) ที่ใช้อยู่ในมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา มีทั้งรูปแบบคอคัสและการเลือกตั้งขั้นต้น ดังนี้

1) การประชุมสมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งหรือคอคัส

ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งขั้นต้นจะเป็นที่นิยมและมีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่บางมลรัฐเลือกใช้วิธีการที่เปิดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เข้าร่วมการประชุมเลือกตัวแทนซึ่งจัดโดยพรรคการเมืองนั้นแทนที่จะเป็นการเข้าคูหาเพื่อลงคะแนนเสียง⁶ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประชุมคอคัสเป็นการหยั่งเสียงระหว่างสมาชิกพรรคในระดับมลรัฐว่าจะเลือกสนับสนุนผู้เสนอตัวคนใดในการประชุมใหญ่ของพรรคในระดับชาติ อย่างไรก็ตาม การประชุมแบบคอคัสไม่ได้เป็นลักษณะการประชุมลับของสมาชิกระดับสูง แต่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงที่เป็นสมาชิกพรรคธรรมดาเข้าร่วมได้ ดังนั้น ลักษณะการลงคะแนนเสียงจึงเป็นการปรึกษาหารือกันระหว่างสมาชิกพรรคทั้งในระดับวงในและระดับทั่วไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นกระบวนการที่เปิดให้สมาชิกระดับทั่วไปเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการตัดสินใจของสมาชิกพรรคระดับวงใน (ผู้นำพรรคและหัวคะแนน) (Magleby and Light, 2009: 181)

2) การเลือกตั้งขั้นต้น (primary election)

การเลือกตั้งขั้นต้น สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ⁷ ดังนี้

2.1) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด (closed primaries)

การเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิดเป็นระบบที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ลงทะเบียนและระบุว่าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าร่วมการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคที่ตนเป็นสมาชิก ดังนั้น ผู้มีสิทธิออกเสียงที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคจะไม่ได้ลงคะแนนในการเลือกตั้งขั้นต้น อย่างไรก็ตาม ในบางมลรัฐอาจมีการอนุญาตให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอิสระ (independents) เข้าร่วมการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองได้ โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งอิสระจะต้องสถานะ “อิสระ” ของตนเพื่อเข้าร่วมการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2558: 135) อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์การเปิดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอิสระสามารถร่วมลงคะแนนในการเลือกตั้งขั้นต้นระบบปิดได้ในบางมลรัฐ พบว่า พรรคการเมืองมักไม่ค่อยให้ความสำคัญกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งอิสระเท่ากับสมาชิกพรรค

มลรัฐที่ใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด เช่น โคลราโด (Colorado) เดลาแวร์ (Delaware) ฟลอริดา (Florida) นิวแฮมป์เชียร์ (New Hampshire) นิวยอร์ก (New York) เพนซิลเวเนีย (Pennsylvania)⁸ เป็นต้น

⁶ ดูคำอธิบายภาษาไทย เช่น สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2556: 273) อรรถสิทธิ์ พานแก้ว (2558: 134-138) เป็นต้น

⁷ ปรับปรุงจากการแบ่งของ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว (2558: 134-138) Gerber and Morton (1998: 308-312) Katz (2014: 208) และ National Conference of State Legislatures (2016)

⁸ ดู National Conference of State Legislatures (2016)

2.2) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด (open primaries)

การเลือกตั้งขั้นต้นรูปแบบนี้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ลงทะเบียนเลือกตั้ง (registered voters) ทุกคน สามารถออกเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองไหนก็ได้ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกพรรครีพับลิกันสามารถลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคเดโมแครต (Democrat) ได้ ส่วนผู้มีสิทธิออกเสียงที่ไม่ได้แสดงตนว่าสังกัดพรรคการเมืองใดหรือผู้มีสิทธิออกเสียงอิสระก็สามารถลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง (National Conference of State Legislatures, 2016) แต่เมื่อลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคหนึ่งไปแล้ว จะไม่สามารถลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคอื่นๆ ได้ ในปัจจุบัน พรรคการเมืองจัดให้มีการแยกคูปา (ballot) ออกเป็นคูปาสำหรับสมาชิกพรรคและคูปาสำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงอิสระ เพื่อแยกคะแนนเสียงผู้มีสิทธิออกเสียงสองกลุ่ม มลรัฐที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเปิด เช่น มลรัฐอาร์คันซอ (Arkansas) มิชิแกน (Michigan) มินเนโซตา (Minnesota) เป็นต้น

2.3) การเลือกตั้งขั้นต้นระบบผสม (hybrid primary system)

การเลือกตั้งขั้นต้นระบบผสมหรือระบบกึ่งปิด (semi-closed) เป็นระบบที่หลายมลรัฐนำการเลือกตั้งขั้นต้นระบบผสมมาใช้ เพื่อแก้ปัญหาการจำกัดการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีได้เป็นสมาชิกพรรคของการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิด โดยการเปิดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอิสระสามารถเข้าร่วมลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองที่ประสงค์จะเข้าร่วมได้ในขณะเดียวกัน การนำการเลือกตั้งขั้นต้นระบบผสมมาใช้ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เข้าไปทำให้การเลือกตั้ง

ขั้นต้นของพรรคคู่แข่งปั่นป่วนซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญของการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด โดยการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สังกัดพรรคสามารถเข้าร่วมการลงคะแนนเสียงได้เฉพาะการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคตนเองเท่านั้น

2.4) การเลือกตั้งขั้นต้นระบบตะกร้า (blanket primaries)

การเลือกตั้งขั้นต้นระบบตะกร้าเป็นระบบที่นำเอารายชื่อผู้สมัครของทุกพรรคการเมืองมารวมในบัตรเลือกตั้งเดียวกันแล้วให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงครั้งเดียวเพื่อหาผู้สมัครที่ได้คะแนนสูงสุดของแต่ละพรรคเป็นตัวแทนไปแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป

2.5) การเลือกตั้งขั้นต้นแบบสองคนคะแนนสูงสุด (top two primaries)

การเลือกตั้งขั้นต้นแบบสองคนคะแนนสูงสุดเป็นระบบที่นำเอารายชื่อผู้สมัครของทุกพรรคการเมืองมารวมในบัตรเลือกตั้ง เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียงครั้งเดียวเช่นเดียวกับการเลือกตั้งขั้นต้นระบบตะกร้า แต่การเลือกตั้งขั้นต้นแบบสองคนคะแนนสูงสุดนี้จะคัดเอาผู้สมัครสองคนแรกที่ได้คะแนนสูงสุดโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นผู้สมัครในนามพรรคใดไปแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป (McGhee et al., 2014: 338) อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งแบบสองคนคะแนนสูงสุดไม่ได้รับความนิยมมากนัก เพราะมีความเป็นไปได้ว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกเฉพาะรายชื่อจากพรรคเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งทั่วไปเป็นการแข่งขันระหว่างผู้สมัครจากพรรคเดียวกันเอง มลรัฐที่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสองคนสูงสุด เช่น แคลิฟอร์เนีย (California) วอชิงตัน (Washington) ส่วนเนแบรสกา (Nebraska) ใช้ระบบนี้เฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ ที่เปิดโอกาสให้ผู้สมัครจากทุกพรรคการเมืองแข่งขัน (nonpartisan legislative race)⁹

⁹ ดู National Conference of State Legislatures (2016)

โดยสรุป ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองเกรสในนามพรรค (congressional primary election) ที่แต่ละมลรัฐใช้ ส่วนใหญ่จะเป็นระบบการเลือกตั้งแบบปิดที่จำกัดเฉพาะผู้มีสิทธิออกเสียงที่เป็นสมาชิกพรรค หรือเป็นการหาหรือระหว่างสมาชิกวงใน (คอคัส) ซึ่งสมาชิกทั่วไปเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้ เนื่องจากเป็นการสรรหาตัวแทนพรรค แสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองส่วนใหญ่ต้องการให้การเลือกตั้งขั้นต้นเป็นการแข่งขันภายในพรรคเพื่อหยั่งเสียงสมาชิกพรรคมากกว่าเปิดกว้างให้ผู้มีสิทธิออกเสียงทั่วไปเข้ามาร่วมลงคะแนนในระบบคูหาลับ (secret ballot) ซึ่งจะยากต่อการแยกแยะคะแนนนิยมที่แท้จริงของผู้สมัครแต่ละคน

ระบบการคัดสรรผู้สมัครโดยใช้การเลือกตั้งขั้นต้นในประเทศอื่น ๆ นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกา

นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้วยังมีประเทศอื่นๆ ที่ใช้การเลือกตั้งขั้นต้นในการสรรหาผู้สมัครลงเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาอีกหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งขั้นต้นในสหรัฐอเมริกา ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นในประเทศต่างๆ ยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นในลักษณะของการทดลองใช้โดยพรรคการเมืองบางพรรค ทำให้ความสนใจของสื่อมวลชนและสาธารณชนต่อกระบวนการคัดสรรผู้สมัครในนามพรรคผ่านการหยั่งเสียงขั้นต้นยังอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่การเลือกตั้งขั้นต้นในบางประเทศ (เช่น ในอเมริกาใต้) กลายเป็นเครื่องมือของผู้นำพรรคการเมืองในการควบคุมกระบวนการสรรหาผู้สมัครเป็นตัวแทนพรรคการเมือง¹⁰ ซึ่งองค์กรพรรคการเมืองยังขึ้นอยู่กับผู้นำพรรคการเมืองและมีระบบอุปถัมภ์ภายในพรรคการเมืองสูง คล้ายคลึงกับกรณีของประเทศไทย

ส่วนนี้นำเสนอระบบการเลือกตั้งขั้นต้นในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาประกอบด้วย อังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดา และบางประเทศในทวีปอเมริกาที่พรรคการเมืองส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์และถูกผูกขาดการนำโดยผู้นำพรรค ได้แก่ อาร์เจนตินา เม็กซิโก และชิลี

ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นในอังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดา

โดยทั่วไป ระบบการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของอังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดามีรูปแบบค่อนข้างหลากหลายแตกต่างกันไปตามที่แต่ละพรรคการเมืองจะกำหนด และไม่มีลักษณะที่เป็นการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดกว้างเหมือนในสหรัฐอเมริกา (Jaensch et al., 2004: 48; Johns, 2000; Orr 2011) พรรคการเมืองส่วนใหญ่ในประเทศเหล่านี้เลือกที่จะใช้วิธีการคัดเลือกผู้สมัคร โดยมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้นำพรรค สมาชิกพรรค กลุ่มผลประโยชน์ที่มีความใกล้ชิดกับพรรค (เช่น กรณีของสหภาพแรงงานกับพรรคแรงงานในอังกฤษ) หรือส่วนผสมของบุคคลหรือกลุ่มเหล่านี้ (Gauja, 2012: 645; Lloyd, 2000; Scott, 2000: 188–90) อย่างไรก็ตาม ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีพรรคการเมืองหลายพรรคในอังกฤษ ออสเตรเลีย และแคนาดาเริ่มมีการนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้น ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีชื่อสมาชิกพรรคเข้ามามีส่วนในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคด้วย

ในประเทศอังกฤษ พรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) เริ่มเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคได้ใน ค.ศ. 2003 โดยในขณะนั้น พรรคอนุรักษนิยมยังคงใช้วิธีการคัดสรรผู้สมัครโดยที่ประชุมพรรคในแต่ละเขตเลือกตั้ง แต่ใน 2 เขตเลือกตั้ง ได้แก่ เขตวาร์ริงตัน เซาธ์ (Warrington South) และเรดดิง อีสต์ (Reading East)

¹⁰ ดู Jones (2002: 147-184; Morgenstern (2002: 413-445)

นั้นกำหนดให้ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยผู้เข้าร่วมประชุมราว 350 คน มีองค์ประชุมเป็นสมาชิกพรรคหนึ่ง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีใช้สมาชิกพรรคในเขตเลือกตั้งนั้นๆ อีกครั้งหนึ่ง เข้าร่วมการลงคะแนนโดยใช้การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากอย่างง่าย จากรายชื่อผู้เสนอตัวลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคที่พรรคเป็นผู้จัดทำขึ้น ต่อมาในช่วง ค.ศ. 2006 – 2010 พรรคอนุรักษนิยมได้นำรูปแบบการคัดสรรผู้สมัครในนามพรรคผ่านการประชุมพรรคแบบเปิดในลักษณะดังกล่าวออกไปครอบคลุมเขตเลือกตั้งจำนวน 116 เขตเลือกตั้งทั่วประเทศ (Criddle, 2010: 315) นอกจากนี้ ใน ค.ศ. 2007 พรรคอนุรักษนิยมยังได้มีการทดลองใช้วิธีการหยั่งเสียงขั้นต้นแบบเปิด โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถร่วมออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อคัดเลือกผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนรอบคองในนามพรรคผ่านทางโทรศัพท์ โดยมีค่าใช้จ่ายในการลงคะแนน 1 ปอนด์ต่อคน ผลปรากฏว่ามีผู้ร่วมลงคะแนนในการเลือกตั้งขั้นต้นครั้งนั้น 20,019 คน คิดเป็นร้อยละ 0.4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด จากนั้น พรรคอนุรักษนิยมได้นำวิธีการหยั่งเสียงขั้นต้นแบบเปิดมาใช้ในการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. 2009 ในเขตทอตนเนส (Totnes) และกอสพอร์ต (Gosport) โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตลงคะแนนผ่านทางไปรษณีย์หรือด้วยตนเอง ณ สถานที่ที่พรรคจัดเตรียมไว้ให้ (Gauja, 2012: 646)

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่า การเลือกตั้งขั้นต้นในอังกฤษมิได้มีบทบาทบัญญัติบังคับไว้ในกฎหมาย พรรคการเมืองเป็นผู้จัดการเลือกตั้งขั้นต้นขึ้นมาเอง โดยในช่วงที่แนวคิดถูกนำมาทดลองใช้นั้นเกิดจากการที่นายเดวิด คาเมรอน หัวหน้าพรรคอนุรักษนิยม ต้องการให้การเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อคว่าผู้สมัครของพรรคมีคะแนนนิยมอย่างน้อยแค่ไหน การเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคอนุรักษนิยมเป็นระบบเปิดที่ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนน (Williams and Paun, 2011) อย่างไรก็ตาม

มีเพียงพรรคอนุรักษนิยมเท่านั้นที่ใช้การเลือกตั้งขั้นต้นในการสรรหาผู้สมัครเฉพาะบางเขตเท่านั้น และเน้นเขตเลือกตั้งที่ผู้สมัครเดิมถอนตัว หรือไม่ของสมัครต่อดังนั้น การเลือกตั้งขั้นต้นของอังกฤษจึงเป็นการสรรหาผู้สมัครที่มีศักยภาพ หรือหยั่งเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต่อผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหน้าใหม่มากกว่าการแข่งขันชิงชัยเพื่อเป็นผู้สมัครในนามพรรค (Hannan, 2013)

การนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดไปใช้ในออสเตรเลียดูเหมือนว่าจะมีความซับซ้อนมากกว่าในกรณีของอังกฤษ สาเหตุประการหนึ่งเป็นเพราะออสเตรเลียใช้ระบบการเลือกตั้งแบบการเลือกตามลำดับความชอบ (preferential voting system หรือ alternative vote) ซึ่งเป็นระบบที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงคะแนนเสียง ด้วยการจัดอันดับจากผู้สมัครที่ตนเองชอบมากที่สุดไปยังผู้สมัครที่ชอบน้อยที่สุด ผู้ชนะการเลือกตั้งคือผู้สมัครที่ได้คะแนนเสียงลำดับที่หนึ่งจากผู้เลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่ง ถ้าในรอบแรกไม่มีใครได้เสียงข้างมากเด็ดขาดดังกล่าว ก็ให้ตัดผู้สมัครที่ได้คะแนนน้อยที่สุดออกไป และเกลี่ยคะแนนในบัตรของผู้สมัครคนนั้นไปให้กับผู้สมัครคนอื่น ที่ถูกเลือกเป็นลำดับที่สองตามที่ถูกผู้เลือกตั้งระบุไว้ จนกว่าจะมีผู้สมัครคนใดคนหนึ่งได้เสียงเกินกึ่งหนึ่ง (Bean, 2007; Cook, 2004) พรรคการเมืองที่นำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดไปทดลองใช้จึงออกแบบวิธีการลงคะแนนให้สอดคล้องกับระบบการเลือกตั้งดังกล่าว เพื่อให้ได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีโอกาสชนะในการเลือกตั้งจริงมากที่สุด

นอกจากนี้ การนำการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดไปใช้โดยพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคในออสเตรเลีย คือ พรรคแรงงาน (Australian Labor Party) และพรรคแห่งชาติ (Nationals) ตั้งแต่ ค.ศ. 2010 เป็นต้นมานั้น ปรากฏว่า ทั้งสองพรรคยังคงมีการนำไปใช้ในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับสภามลรัฐและระดับท้องถิ่น

เท่านั้น โดยรูปแบบที่กำหนดขึ้นยังมีแนวโน้มที่จะรักษาอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นเรื่องภายในพรรคมากกว่าที่จะกระจายอำนาจดังกล่าวออกไปให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Pennings and Hazan 2001, 270) กล่าวคือ ในกรณีของพรรคแรงงานที่ไอร์แลนด์ทดลองใช้การเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดเมื่อ ค.ศ. 2010 เพื่อคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภามลรัฐวิกตอเรียในเขตคิลซีย์ (Kilsyth) ได้กำหนดให้ผู้เสนอตัวเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคต้องเป็นสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 12 เดือน ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการกระบวนการสรรหาผู้สมัคร และพรรคสามารถโต้แย้ง (veto) ผลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการสรรหาผู้สมัครดังกล่าวได้ ในส่วนของผู้มีสิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งขั้นต้น จะต้องเป็นผู้ที่ลงทะเบียนขอใช้สิทธิกับพรรคที่ประกาศอย่างชัดเจนว่าเป็นผู้สนับสนุนพรรค และจะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครของพรรคในการเลือกตั้ง รวมถึงจะต้องไม่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่น ผลปรากฏว่าในการเลือกตั้งขั้นต้นครั้งนั้น มีผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิทั้งสิ้น 300 คน และมีผู้มาลงคะแนนทั้งหมด 170 คน คิดเป็นร้อยละ 0.4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (Gauja, 2012: 646) ส่วนกรณีของพรรคแห่งชาติซึ่งได้จัดการเลือกตั้งขั้นต้นในปีเดียวกันในเขตแทมเวิร์ธ (Tamworth) มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) นั้น มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอตัวเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคไว้คล้ายคลึงกัน คือ ต้องเป็นสมาชิกพรรคไม่น้อยกว่า 12 เดือน ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการจัดการกระบวนการสรรหา (500 ดอลลาร์ออสเตรเลีย) และพรรคสามารถโต้แย้ง (veto) ผลการสรรหาได้ แต่กรณีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นมีความเปิดกว้างมากกว่า โดยกำหนดให้ใครก็ตามที่ลงทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าร่วมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคได้ทุกคน ผลปรากฏว่ามีผู้ออกมาร่วมออกเสียงลงคะแนนกับพรรคแห่งชาติ จำนวน 4,293 คน คิดเป็น

ราวร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (Gauja, 2012: 646)

แคนาดา เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ใช้การเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อสรรหาผู้สมัครลงแข่งขันในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองเป็นองค์กรสำคัญในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้น โดยพรรคการเมืองเริ่มจัดให้มีการเลือกตั้งขั้นต้นประมาณ 1 เดือนก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองแคนาดาเป็นระบบปิดที่คล้ายกับระบบคอคัสของสหรัฐอเมริกา แต่ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) ผ่านการลงคะแนนหลายรอบจนกว่าจะได้ผู้ชนะที่ได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง โดยกระบวนการเลือกตั้งขั้นต้นที่ใช้กันอยู่โดยพรรคการเมืองต่างๆ ในแคนาดา สามารถแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน¹¹ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1: ผู้สมัครยื่นใบสมัครเพื่อเข้าทำการแถลงนโยบายกับสมาชิกพรรคการเมือง

ขั้นตอนที่ 2: สมาชิกพรรคที่เข้าร่วมลงคะแนน หากมีผู้สมัครที่ได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่งถือว่าเป็นผู้ชนะ หากไม่มีก็ต้องเลือกตั้งกันใหม่จนกว่าจะได้ผู้ชนะที่สุดในขั้นตอนนี้ ผู้สมัครที่มีแนวโน้มว่าจะไม่ชนะ สามารถยอมแพ้ได้และสามารถสนับสนุนผู้สมัครคนอื่นได้ (throw their support)

ขั้นตอนที่ 3: เมื่อได้ผู้ชนะแล้ว พรรคการเมืองท้องถิ่นและผู้ชนะการเลือกตั้งยื่นผลการเลือกตั้งขั้นต้นและใบสมัครขอเป็นผู้แทนพรรคพร้อมด้วยค่าสมัครต่อกรรมการบริหารพรรคส่วนกลาง (party headquarters)

ขั้นตอนที่ 4: กรรมการบริหารพรรครับรองและเสนอชื่อผู้ชนะการเลือกตั้งขั้นต้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค อย่างไรก็ตาม กรรมการบริหารพรรค

¹¹ โปรดศึกษาเพิ่มเติมใน Cross (2006: 171-195)

อาจจะไม่รับรองและสามารถเสนอชื่อผู้สมัครคนอื่นได้ หากผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งมีประวัติที่ไม่สะอาดหรือ ผลการเลือกตั้งมีความขัดแย้งกันสูง แต่เหตุการณ์ลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นไม่บ่อยนัก

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ในกรณีของแคนาดานี้ นับว่ามีความคล้ายคลึงกับในกรณีของออสเตรเลีย ในกรณีที่พรรคส่วนกลางมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งขั้นต้น ในลักษณะของการรับรอง (หรือไม่รับรอง) ผลการเลือกตั้งขั้นต้นและสามารถแทรกแซงกระบวนการสรรหา ตัวแทนได้อย่างชอบธรรมซึ่งอาจมีข้อสังเกตว่า พรรคการเมืองส่วนกลางกำลังละเมิดเสรีภาพของ พรรคการเมืองส่วนท้องถิ่น ผู้สมัครและสมาชิกพรรค หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งขั้นต้นไม่มีบัญญัติไว้ใน กฎหมายจึงถือเป็นเรื่องของการจัดการภายในพรรค ดังนั้น รัฐ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง) จะไม่เข้ามา แทรกแซงความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการ เลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองต่างๆ

การเลือกตั้งขั้นต้นในทวีปอเมริกาใต้

การเลือกตั้งขั้นต้นเป็นหนึ่งในกระบวนการคัดสรร ผู้สมัครของพรรคการเมืองในอเมริกาใต้ พรรคการเมือง ในทวีปอเมริกาใต้ (โดยเฉพาะพรรคฝ่ายซ้าย) มักจะใช้ กระบวนการการเลือกตั้งขั้นต้นในการคัดเลือกผู้สมัคร ในขณะที่พรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลมักใช้การ เลือกตั้งขั้นต้นในการรับรองผู้สมัครที่ดำรงตำแหน่ง อยู่แล้ว

อาร์เจนตินา: ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นผู้สมัครของ พรรคการเมืองในอาร์เจนตินามี 3 รูปแบบ¹² ได้แก่

1) การคัดสรรโดยผู้นำพรรคการเมือง (elite arrangement): ผู้นำพรรคพิจารณาคัดเลือกผู้สมัคร

จากรายชื่อที่เสนอมาจากผู้นำในระดับเขต

2) การคัดสรรในที่ประชุมใหญ่ (assembly election): ผู้นำพรรคเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่

3) ระบบเลือกตั้งโดยตรง (direct election): มี 2 รูปแบบย่อย คือ

3.1) ระบบปิดที่เปิดให้เฉพาะผู้มีสิทธิออกเสียง ที่เป็นสมาชิกพรรค

3.2) ระบบเปิดที่เปิดให้ทั้งผู้มีสิทธิออกเสียงที่เป็น สมาชิกพรรคและที่ระบุว่าเป็นอิสระ

เม็กซิโก: พรรคการเมืองหลักใช้การเลือกตั้งภายใน สมาชิกพรรคการเมือง (mandate primaries or intraparty competition) พรรคการเมืองจัดให้มีการ แข่งขันเลือกตั้งระหว่างผู้สมัคร แต่เป็นการเลือกตั้งใน การประชุมใหญ่พรรค อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ บริหารพรรค (central executive committee) เป็น ผู้ตัดสินใจอีกครั้งหนึ่งว่าจะส่งผู้สมัครคนไหนลงเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะไม่เป็นผู้ที่ชนะการเลือกตั้งขั้นต้นก็ได้¹³

ชิลี: พรรคการเมืองใช้การเลือกตั้งขั้นต้นในการ คัดเลือกผู้สมัครในการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ ค.ศ. 1993 ในปี 2013 ชิลีกำหนดให้การเลือกตั้งขั้นต้นมีผลทาง กฎหมาย กล่าวคือ พรรคการเมืองต้องส่งผู้สมัครที่ชนะ การเลือกตั้งขั้นต้นแข่งขันเลือกตั้งทั่วไปเท่านั้น¹⁴ ชิลีใช้ ระบบการเลือกตั้งแบบปิด กล่าวคือ พรรคการเมืองหรือ กลุ่มพรรคการเมืองอนุญาตให้เฉพาะผู้มีสิทธิออกเสียง เลือกตั้งที่เป็นสมาชิกพรรค หรือกลุ่มพรรคการเมือง พันธมิตรออกเสียงเท่านั้น

¹² ดู Jones (2002)

¹³ ดู Welden (2002: 377-412)

¹⁴ ดู Londregan (2002: 341-376)

โดยสรุป ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นของประเทศอื่นๆ ไม่ซับซ้อนเท่ากับระบบการเลือกตั้งขั้นต้นของสหรัฐอเมริกา ระยะเวลาในกระบวนการการเลือกตั้งขั้นต้นก็สั้นกว่า โดยระบบการเลือกตั้งแบบปิดหรือกึ่งปิดเป็นระบบที่ได้รับความนิยมในยุโรปและอเมริกาใต้ ในขณะที่ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นที่บางพรรคการเมืองในอังกฤษและออสเตรเลียนำไปใช้เริ่มมีแนวทางการพัฒนาไปสู่ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดมากขึ้น อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งขั้นต้นในประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างกันไป ตั้งแต่การสรรหาตัวผู้สมัครที่มีศักยภาพและได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป จนถึง การแสวงหาความชอบธรรมของผู้สมัครระดับแกนนำพรรคในการขอความสนับสนุนจากสมาชิกในการเลือกตั้งทั่วไป นอกจากนี้ ระดับการแทรกแซงการเลือกตั้งขั้นต้น

ของคณะกรรมการบริหารพรรคในระดับชาติในอเมริกาใต้มีมาก หากเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาซึ่งให้อิสระกับการตัดสินใจของสมาชิกพรรคในระดับท้องถิ่นค่อนข้างมาก ทำให้การเลือกตั้งขั้นต้นของอเมริกาใต้มีลักษณะที่รวมศูนย์และเสริมสร้างอำนาจให้กับผู้นำพรรค กล่าวคือ ผู้นำพรรคการเมืองยังคงต้องการมีบทบาทในการคัดเลือกผู้สมัครลงรับเลือกตั้งอยู่ โดยดูจากการไม่เข้ามาแทรกแซงของรัฐ (ผ่านคณะกรรมการการเลือกตั้ง) และให้อิสระกับพรรคการเมืองในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้น นอกจากนี้ ผู้นำพรรคการเมืองยังมีบทบาทในการรับรองหรือไม่รับรองผลการเลือกตั้งขั้นต้นได้ ในขณะที่ผู้นำพรรคการเมืองและพรรคการเมืองส่วนกลางในสหรัฐอเมริกา มักไม่ปฏิเสธผลการเลือกตั้งขั้นต้นที่จัดโดยพรรคการเมืองระดับมลรัฐ

ตาราง 1 เปรียบเทียบระบบการเลือกตั้งขั้นต้นในประเทศต่างๆ

ประเทศ	ประเภทการสรรหาผู้สมัคร	เปิด	ปิด		ผสม
			เลือกตั้ง	คอคัส	
ออสเตรเลีย	นิติบัญญัติ	○			
อังกฤษ	นิติบัญญัติ		○		
แคนาดา	นิติบัญญัติ			○	
อาเจนตินา	นิติบัญญัติ/บริหาร				○
เม็กซิโก	นิติบัญญัติ/บริหาร			○	
ชิลี	นิติบัญญัติ/บริหาร		○		

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียน

ระบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในประเทศไทย: รูปแบบและปัญหาอุปสรรค

ระบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยในปัจจุบัน

มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 มาตรา 38 และมาตรา 39 ซึ่งนับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองฉบับแรกของประเทศไทย ที่ได้วางแนวทางที่ชัดเจนในเรื่องการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งให้พรรคการเมือง

นำไปปฏิบัติ เนื่องจากที่ผ่านมา ระบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย เป็นระบบที่กฎหมายค่อนข้างจะให้อิสระแก่พรรคการเมืองแต่ละพรรคในการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกของตนเอง โดยกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองทุกฉบับตั้งแต่พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 จนถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติให้พรรคการเมืองมีข้อบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกสมาชิก เพื่อส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในข้อบังคับพรรคเท่านั้น แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติเป็นการบังคับว่าพรรคการเมืองจะต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวอย่างไร

รูปแบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคการเมืองของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 กำหนดให้พรรคการเมืองดำเนินการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามพรรคได้ 2 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง การคัดเลือกโดยกรรมการบริหารพรรค จากรายชื่อที่เสนอจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง และที่ประชุมสาขาพรรคการเมือง

รูปแบบนี้ คือ การกำหนดให้การพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ให้เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะกรรมการบริหาร

พรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง¹⁵ ตามขั้นตอน ดังนี้

1. คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง จากรายชื่อบุคคลซึ่งมีที่มาได้สองช่องทาง ได้แก่

(1) รายชื่อผู้ซึ่งที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ องค์กรประชุมของที่ประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองต้องประกอบด้วยกรรมการสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยกึ่งหนึ่ง และสมาชิกสาขาพรรคการเมืองซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าสิบคนลงมติให้ความเห็นชอบในการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ทั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสาขาพรรคการเมืองนั้น¹⁶ ทั้งนี้ การให้ความเห็นชอบให้กระทำโดยการลงมติลับ¹⁷

(2) รายชื่อบุคคลอื่นที่คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเห็นสมควร

2. คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองเสนอรายชื่อบุคคลตามข้อ (1) และ (2) ต่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองเพื่อลงมติและเมื่อคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองมีมติให้ส่งผู้ใดเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในนามของพรรคแล้ว มติดังกล่าวของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองให้ถือเป็นที่สุด¹⁸

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 38

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 37

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 37

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 38

รูปแบบที่สอง การลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค¹⁹ โดยมีขั้นตอนในการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ให้ที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองมีมติให้ใช้วิธีการให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมือง ลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ และเมื่อที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองมีมติที่จะพิจารณาเลือกผู้สมัครของพรรคด้วยวิธีการนี้แล้ว มีให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอชื่อ การพิจารณาและการคัดเลือกผู้สมควรเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 37 และมาตรา 38 มาใช้บังคับอีก²⁰

2. ให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองและคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง จัดให้มีการลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หรือแบบบัญชีรายชื่อโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค (ตามมติในข้อ 1.) ซึ่งองค์ประชุมของที่ประชุมใหญ่อย่างน้อยต้องประกอบด้วยกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งหมด ผู้แทนของสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสาขาพรรคการเมือง และตัวแทนสมาชิก ทั้งนี้ มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่น้อยกว่าสองร้อยคน²¹

3. ให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ (ตามข้อ 2.) แต่ละคน มีเสียงหนึ่งเสียงเท่าๆ กัน

4. การเสนอชื่อบุคคลเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่มีการลงมติ จะต้องขอความเห็นจากคณะกรรมการสาขาพรรคการเมืองในแต่ละภาคก่อน

5. การลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัคร ให้ผู้เข้าร่วมประชุมใหญ่ลงคะแนนเลือกผู้สมัครแต่ละเขต โดยผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลำดับลงไปในแต่ละเขตเลือกตั้งเป็นผู้ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบบัญชีรายชื่อ แล้วแต่กรณี²² ทั้งนี้ การลงคะแนนดังกล่าว จะให้ลงคะแนนทางไปรษณีย์ตามที่กำหนดในข้อบังคับพรรคการเมืองก็ได้²³

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ระบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทย ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคในระดับหนึ่ง ทั้งโดยการเข้าร่วมประชุมใหญ่สาขาพรรคการเมืองและโดยการเข้าร่วมประชุมใหญ่พรรคการเมือง (อย่างใดอย่างหนึ่ง) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสองแนวทางสามารถจัดอยู่ในนิยามของการเลือกตั้งขั้นต้นที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ กล่าวคือ การคัดเลือกผู้สมัครรูปแบบที่หนึ่งโดยกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้ลงมติจาก

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 39

²⁰ ในที่นี้คือการพิจารณาคัดเลือกผู้สมัครในรูปแบบแรกดังรายละเอียดที่ได้นำเสนอไว้ก่อนหน้านี้แล้ว

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 29

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 39

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 39

รายชื่อที่เสนอจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งรายชื่อที่เสนอจากที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองและรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเห็นสมควรนั้น เป็นรูปแบบที่คล้ายกับระบบการคัดสรรผู้สมัครโดยผู้นำพรรคการเมืองที่ใช้อยู่ในประเทศอาร์เจนตินา²⁴ ส่วนการคัดเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง โดยการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมใหญ่พรรคการเมืองตามรูปแบบที่สองนั้นคล้ายกับระบบคอคัสและการเลือกตั้งขั้นต้นระบบปิดที่มีการใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา เม็กซิโก เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรค

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองในรูปแบบที่มีการหยั่งเสียงขั้นต้นของสมาชิกพรรคการเมืองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ดังที่กล่าวมา แต่ที่ผ่านมาพรรคการเมืองของประเทศไทยยังคงมีอิสระในการตัดสินใจส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค โดยไม่จำเป็นต้องเปิดให้สมาชิกพรรคมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกก็ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 40 บัญญัติให้การไม่ปฏิบัติตามวิธีการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อส่งสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง

ทั้งสองรูปแบบ ไม่มีผลกระทบต่อการสมัครและการได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกซึ่งพรรคการเมืองนั้นส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้ง รูปแบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองรูปแบบที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 38 และ 39 จึงไม่มีสภาพบังคับในทางกฎหมาย เนื่องจากหากพรรคการเมืองใดตัดสินใจส่งผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการดำเนินการใดๆ เลย ตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา 38 หรือมาตรา 39 ผู้สมัครคนนั้นก็ยังคงเป็นผู้สมัครในนามของพรรคได้ต่อไป เช่นเดียวกันหากบุคคลที่พรรคการเมืองส่งลงสมัครโดยไม่ผ่านการคัดเลือกตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา 38 หรือมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติได้รับการเลือกตั้ง บุคคลผู้นั้นก็ยังคงเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชอบด้วยกฎหมาย²⁵ นอกจากนี้ การเปิดให้พรรคการเมืองสามารถเลือกวิธีการคัดเลือกผู้สมัครในนามพรรคโดยมอบอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้แก่กรรมการบริหารพรรค โดยพิจารณาจากรายชื่อที่เสนอจากคณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งและที่ประชุมสาขาพรรคการเมืองนั้น แม้จะเป็นรูปแบบที่ดำเนินการได้ง่าย²⁶ แต่ไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาขาพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองอย่างแท้จริง เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของผู้แทนสาขาพรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมืองในการตัดสินใจ

²⁴ ระบบการคัดสรรผู้สมัครโดยผู้นำพรรคการเมือง คือ ระบบที่เปิดโอกาสให้ผู้นำพรรคในระดับเขตสามารถเสนอรายชื่อบุคคลต่อผู้นำพรรค โดยผู้นำพรรคพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรลงสมัครในนามพรรคจากรายชื่อดังกล่าวในขั้นสุดท้าย

²⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยืนยันว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มีช่องว่างในการบังคับใช้ในเรื่องนี้อยู่จริง

²⁶ ข้อมูลจากการประชุมกลุ่มและสัมภาษณ์ผู้บริหารพรรคการเมือง ทั้งพรรคขนาดกลางและขนาดใหญ่ ที่มีสมาชิกพรรคได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ของบทความนี้ ค้นพบว่าไม่มีพรรคการเมืองใดเลยที่ใช้วิธีการคัดสรรผู้สมัครโดยใช้วิธีการลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา 39 แม้แต่พรรคเดียว โดยทุกพรรคให้เหตุผลตรงกันว่า การดำเนินการตามมาตรา 38 โดยให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครและ/หรือกรรมการบริหารพรรค เป็นวิธีการที่สะดวก และไม่ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรค

เลือกผู้สมัครในนามพรรคในขั้นสุดท้าย²⁷

ทางเลือกสำหรับการปฏิรูประบบการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ในนามพรรคการเมือง

จากการสำรวจเชิงเปรียบเทียบรูปแบบการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นในประเทศที่นำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นไปใช้ในทวีปยุโรป (อังกฤษ) ทวีปอเมริกาเหนือ (สหรัฐอเมริกาและแคนาดา) ทวีปอเมริกาใต้ (ชิลี เม็กซิโก และอาร์เจนตินา) และออสเตรเลีย และการศึกษาทบทวนรูปแบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสำรวจจากรูปแบบดังกล่าวที่สรุปมาข้างต้น การปฏิรูประบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง โดยนำระบบการเลือกตั้งขั้นต้นมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเสริมสร้างประชาธิปไตยภายในให้แก่พรรคการเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมือง และประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย มีข้อเสนอทางเลือกที่เป็นไปได้และมีความเหมาะสมกับบริบททางการเมืองอย่างน้อย 5 ทางเลือก ดังต่อไปนี้

ทางเลือกที่หนึ่ง ใช้ระบบการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเดิมตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยบัญญัติเพิ่มมาตรการป้องกันการฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายวางกรอบไว้ เพื่อให้

บทบัญญัติดังกล่าวมีประสิทธิภาพบังคับ มาตรการที่ควรพิจารณาบัญญัติเพิ่มเติม เช่น

กำหนดโทษหรือผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งแก่บุคคลที่มีส่วนในการดำเนินการให้ผู้สมัครที่ไม่ได้ผ่านการคัดเลือกโดยกระบวนการตามที่กฎหมายบัญญัติ ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค

กำหนดให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคลงชื่อรับรองการได้รับการคัดเลือกตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดของผู้สมัครแต่ละราย เพื่อป้องกันมิให้มีการส่งผู้อื่นที่ไม่ผ่านการคัดเลือกลงสมัครในภายหลัง

กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครล่วงหน้าก่อนวันรับสมัคร โดยกำหนดช่วงเวลาดังกล่าวต้องกำหนดให้มีระยะเวลาเพียงพอสำหรับการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้คัดค้านกระบวนการคัดเลือกก่อนที่จะถึงวันสมัครรับเลือกตั้งด้วย²⁸ เช่น กำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครล่วงหน้าก่อนวันรับสมัครอย่างน้อย 30 วัน และกำหนดระยะเวลาในการคัดค้านกระบวนการคัดเลือกดังกล่าวภายใน 7 วันหลังจากวันที่พรรคมีมติ เป็นต้น

²⁷ ดูรายละเอียดการวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการปรับปรุงบทบาทของสาขาพรรคการเมืองได้ในงานวิจัย เช่น บุญศรี มิวังศ์ไอซ์ (2555) ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ และคณะ (2549) และสตีลธรรณานิติโชติ (2556) เป็นต้น

²⁸ ข้อเสนอแนะทั้งสามประการที่กล่าวมาในส่วนนี้ นำมาจาก วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2554: 226)

ข้อดี	ข้อจำกัด
<ul style="list-style-type: none"> - เป็นข้อกำหนดที่มีการวางหลักการไว้แล้วตั้งแต่ พ.ศ.2550 - มีความสอดคล้องกับแนวทางส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองในประเทศไทยดำเนินการอย่างต่อเนื่องมากกว่าสามทศวรรษ - รูปแบบไม่ยุ่งยาก สามารถดำเนินการได้ทั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กและใหญ่ - ส่งเสริมพรรคการเมืองให้มีความเป็นเอกภาพ สามารถรักษาอุดมการณ์และแนวทางทางการเมืองของพรรคได้อย่างมั่นคง 	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นการเลือกตั้งขั้นต้นระบบปิด ทำให้การมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครจำกัดอยู่เฉพาะผู้นำพรรคและสมาชิกพรรค (วงใน) ในขณะที่สมาชิกพรรคที่อยู่ห่างไกลศูนย์กลางอำนาจและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคไม่มีโอกาสมีส่วนร่วม - พรรคไม่ทราบคะแนนนิยมที่แท้จริงของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก

ทางเลือกที่สอง กำหนดให้พรรคการเมืองใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบปิดในการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้คงรูปแบบการลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรคตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ไว้เป็นทางเลือกหนึ่งเหมือนเดิม แต่ให้ยกเลิกรูปแบบที่ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารพรรคเป็นผู้ลงมติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย (มาตรา 38) และเปลี่ยนมาใช้รูปแบบการลงคะแนนเสียง

โดยสมาชิกพรรคเป็นอีกทางเลือกหนึ่งแทน ทั้งนี้การกำหนดขั้นตอนและวิธีการลงคะแนนเสียงขั้นต้นโดยสมาชิกพรรคนั้น อาจกำหนดให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคดำเนินการโดย (1) เปิดให้สมาชิกพรรคของตนเองมาลงทะเบียนขอใช้สิทธิเลือกผู้สมัครในนามพรรค โดยแสดงหลักฐานการเป็นสมาชิก (2) เปิดให้มีการเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค โดยกำหนดรูปแบบและวิธีการรับรองรายชื่อผู้เสนอตัวดังกล่าวตามความเหมาะสม และ (3) จัดการลงคะแนนโดยวิธีลับ นับคะแนน ประกาศ และรับรองผล

ข้อดี	ข้อจำกัด
<p>- เหมือนทางเลือกที่หนึ่ง คือ เป็นข้อกำหนดที่มีการวางหลักการไว้แล้วในมาตรา 39 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2550 ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางส่งเสริมและพัฒนาพรรคการเมืองในเชิงโครงสร้างและการจัดองค์กรภายในพรรคการเมืองในประเทศไทยดำเนินการอย่างต่อเนื่องมากกว่าสามทศวรรษ และเป็นรูปแบบที่ไม่ยุ่งยากสามารถดำเนินการได้ทันทีทั้งพรรคการเมืองขนาดเล็กและขนาดใหญ่</p> <p>- เพิ่มวิธีการที่ทำให้การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคในการคัดเลือกผู้สมัครมีความหมายมากขึ้น และช่วยลดอำนาจผูกขาดของกลุ่มผู้นำพรรคได้</p>	<p>- คล้ายข้อจำกัดของทางเลือกที่หนึ่ง เนื่องจากยังคงเป็นวิธีการเลือกตั้งขั้นต้นระบบปิดอยู่ ทำให้การมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครจำกัดอยู่เฉพาะสมาชิกพรรค ในขณะที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่มีโอกาสในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรค ทำให้พรรคการเมืองได้ทราบถึงคะแนนนิยมของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกในระดับที่จำกัด</p> <p>- อดีตนักการเมืองและ/หรือผู้นำพรรคมีความได้เปรียบในการแข่งขันเพื่อเป็นตัวแทนของพรรคมากกว่าผู้เสนอตัวหน้าใหม่</p>

ทางเลือกที่สาม กำหนดให้พรรคการเมืองดำเนินการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง โดยใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิด ในรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ประสงค์จะใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกผู้สมัครของพรรคการเมืองลงทะเบียนขอใช้สิทธิล่วงหน้า และอาจมีการอำนวยความสะดวกให้สามารถลงทะเบียนได้หลากหลายช่องทาง เช่น ผ่านทางจดหมายหรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-registration) ทั้งนี้ ผู้ประสงค์จะใช้สิทธิที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใด ให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกผู้สมัครของพรรคที่ตนสังกัดได้เพียงพรรคเดียวเท่านั้น ส่วนผู้ประสงค์จะใช้สิทธิที่ไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดเลย ในการลงทะเบียนขอใช้สิทธิต้องระบุว่าประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งขั้นต้นผู้สมัครของพรรคการเมืองใด ซึ่งสามารถระบุได้เพียงพรรคการเมืองเดียวเท่านั้น

การลงคะแนนเพื่อคัดเลือกผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต ควรกำหนดให้ผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิ สามารถเลือกผู้สมัครในเขตที่ตนมีสิทธิเลือกตั้ง

เพียงเสียงเดียวเท่านั้น ส่วนการลงคะแนนเพื่อคัดเลือกผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบสัดส่วน/บัญชีรายชื่อ ควรกำหนดให้ผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิสามารถเลือกผู้สมัครได้มากกว่า 1 คน โดยอาจกำหนดไว้เป็นสัดส่วน เช่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนผู้สมัครทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นๆ คาดว่าจะส่งลงสมัครเป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามข้อเสนอทางเลือกนี้ มีหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อมูลสมาชิกพรรคของผู้ประสงค์จะใช้สิทธิช่วยกำกับควบคุมการเลือกตั้งขั้นต้น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามขั้นตอนของกฎหมาย ตลอดจนการสนับสนุนในเรื่องสถานที่และเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นเท่านั้น โดยการบริหารจัดการอื่นๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจัดการลงคะแนน ให้เป็นภาระหน้าที่ของพรรคการเมืองแต่ละพรรค ซึ่งอาจให้นับเป็นกิจกรรมของพรรคการเมืองที่อาจขอเงินอุดหนุนจากกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองได้)

ข้อดี	ข้อจำกัด
<ul style="list-style-type: none"> - เพิ่มการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง - ทำให้พรรคการเมืองมีโอกาสทราบในเบื้องต้นถึงระดับความนิยมของผู้สมัครแต่ละคนที่ชนะในการเลือกตั้งขั้นต้น เพื่อนำไปใช้วางยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งในการแข่งขันจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น - เพิ่มโอกาสของนักการเมืองหน้าใหม่ในการแข่งขันเพื่อเป็นตัวแทนของพรรค ทำให้กระบวนการคัดสรรผู้สมัครในนามพรรคมีความชอบธรรมมากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> - พรรคการเมืองมีความยากลำบากมากขึ้นในการรักษาอุดมการณ์ดั้งเดิมและอัตลักษณ์ของพรรค ทำให้ในระยะยาว พรรคการเมืองส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่พรรคการเมืองที่มีนโยบายหรือแนวทางการทำงานทางการเมืองที่มุ่งสนองตอบประชาชนในทุกเรื่อง (catch-all party) จนไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองต่างๆ ได้ - มีความยุ่งยากและมีข้อจำกัดในการดำเนินการ (โดยเฉพาะสำหรับพรรคการเมืองขนาดเล็ก) ทำให้พรรคการเมือง ต้องอาศัยความช่วยเหลือและการอำนวยความสะดวกจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งในเรื่องการตรวจสอบข้อมูลการเป็นสมาชิกพรรค ระบบการลงทะเบียน และอาจรวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่จำเป็นในการจัดการลงคะแนนเสียงขั้นต้นด้วย ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีแนวโน้มที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครของแต่ละพรรคอย่างใกล้ชิดเช่นนี้ หากมีการกำหนดระยะเวลาในการเลือกตั้งขั้นต้นของพรรคการเมืองที่กระชั้นเกินไป เช่น 30 วันก่อนวันรับสมัคร ก็จะเป็นการเพิ่มภาระให้กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดการเลือกตั้ง ตั้งแต่วันรับสมัครจนถึงวันประกาศรับรองผลด้วย

ทางเลือกที่สี่ ใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดในการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง ในรูปแบบเดียวกับระบบที่นำเสนอเป็นทางเลือกที่สาม แต่เปลี่ยนผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นจากพรรคการเมืองเป็นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกำหนดช่วงเวลาในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นที่แน่นอน เช่น

กำหนดจัดทุกๆ สองปี ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกในการเลือกตั้งขั้นต้นของแต่ละพรรคการเมือง มีสถานะความเป็นตัวแทนของพรรค จนกว่าจะมีการเลือกตั้งขั้นต้นในรอบต่อไป หรือจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่ากรณีใดจะมาถึงก่อน

ข้อดี	ข้อจำกัด
<p>- เหมือนกับข้อดีของทางเลือกที่สาม คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป ในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทำให้พรรคการเมืองมีโอกาสทราบในเบื้องต้นถึงระดับความนิยมของผู้สมัครแต่ละคนทีละขั้นในการเลือกตั้งขั้นต้น เพื่อนำไปใช้วางยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งในการแข่งขันจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้กระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคเป็นที่ยอมรับมากขึ้น</p> <p>- เพิ่มข้อดีจากทางเลือกที่สามในแง่การลดข้อจำกัดและความยุ่งยากในการบริหารจัดการ ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กไม่มีความสามารถในการจัดการได้ ในขณะที่การกำหนดช่วงเวลาในการเลือกตั้งขั้นต้นให้มีระยะเวลาก่อนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่นานพอสมควร (ดังเช่นในกรณีนี้คือ อาจนานถึงสองปี) จะทำให้ผู้ประสงค์จะลงสมัครรับเลือกตั้งมีหลักประกันในเรื่องการเป็นตัวแทนพรรค สามารถทุ่มเทลงทำงานในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่องก่อนถึงวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ การกำหนดช่วงเวลาในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นไว้อย่างแน่นอน จะช่วยให้ผู้เสนอตัวหน้าใหม่มีโอกาสหาเสียงกับสมาชิกพรรค และผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ที่ตนประสงค์จะลงแข่งขันได้มากขึ้น</p>	<p>- มีข้อจำกัดในเรื่องการรักษาอุดมการณ์และอัตลักษณ์ของพรรคการเมืองเช่นเดียวกับทางเลือกที่สาม</p> <p>- เพิ่มภาระทั้งในแง่การบริหารจัดการและงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากนี้เนื่องจากประเทศไทยใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีวาระที่ไม่ตายตัว จึงอาจเกิดปัญหาที่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปกับวันเลือกตั้งขั้นต้นที่กำหนดช่วงเวลาไว้ตายตัวนั้นอาจจะทับซ้อนกันก็ได้ ทำให้ในสภาพความเป็นจริงอาจไม่สามารถนำทางเลือกนี้ไปปฏิบัติได้</p>

ทางเลือกที่ห้า ใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบผสมผสาน โดยกำหนดให้การคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองทำได้อย่างน้อยสองรูปแบบ โดยให้เลือกใช้ตามช่วงเวลาที่กำหนดตามวาระของสภาผู้แทนราษฎรที่แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

กรณีสภาผู้แทนราษฎรมีอายุไม่ถึง 1 ปี ให้พรรคการเมืองเลือกใช้วิธีการคัดเลือกผู้สมัครในรูปแบบการลงมติเลือกผู้สมควรส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค โดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค หรือรูปแบบการลงคะแนน

เสียงโดยสมาชิกพรรคตามข้อเสนอทางเลือกที่สอง รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ได้

กรณีสภาผู้แทนราษฎรมีอายุเกิน 1 ปี ให้พรรคการเมืองเริ่มกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีอายุครบ 1 ปีนั้น โดยใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดตามข้อเสนอทางเลือกที่สามหรือเลือกรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อมของพรรคการเมืองนั้นๆ

ข้อดี	ข้อจำกัด
<p>- เหมือนกับข้อดีของทางเลือกที่สามและสี่เกือบทุกประการ โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปในกระบวนการคัดเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง และทำให้พรรคการเมืองมีโอกาสทราบในเบื้องต้นถึงระดับความนิยมของผู้สมัครแต่ละคนที่ชนะในการเลือกตั้งขั้นต้นเพื่อนำไปใช้วางยุทธศาสตร์การหาเสียงเลือกตั้งในการแข่งขันจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น</p> <p>- เพิ่มข้อดีของทางเลือกที่สี่ในแง่การลดข้อจำกัดในเรื่องการกำหนดช่วงเวลาที่น่านอนในการจัดการเลือกตั้งขั้นต้นได้อีกทางหนึ่ง</p>	<p>- เหมือนข้อจำกัดของทางเลือกที่สี่ ในเรื่องภาระความรับผิดชอบและค่าใช้จ่ายของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง</p>

ผลจากการนำทางเลือกทั้งห้าทางเลือกข้างต้นไปสัมภาษณ์และประชุมกลุ่มกับผู้บริหารและสมาชิกพรรคการเมือง ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการเลือกตั้งและสนับสนุนกิจการพรรคการเมือง ตลอดจนนักวิชาการ สื่อมวลชน และนักกิจกรรมทางสังคมที่มีประสบการณ์ทำงานเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองในประเทศไทย พบว่า โดยภาพรวมผู้ให้ข้อมูลทุกฝ่ายมีความเห็นสอดคล้องกันว่าการสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกระบวนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคโดยนำรูปแบบการหยั่งเสียงขั้นต้นมาใช้ จะมีส่วนช่วยปฏิรูปพรรคการเมืองไทย ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งและมีประชาธิปไตยภายในพรรค ประชาชนและสมาชิกพรรคมีความรู้สึกเป็นเจ้าของพรรคมากขึ้น อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลแต่ละฝ่ายยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องรูปแบบ วิธีการ รวมถึงระบบการบริหารจัดการ

เพื่อให้ระบบการหยั่งเสียงขั้นต้นที่นำมาใช้เกิดประโยชน์ต่อพรรคการเมืองและประชาชนอย่างแท้จริง

ผู้บริหารและสมาชิกพรรคการเมืองที่ให้สัมภาษณ์และร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุมกลุ่มเกือบทั้งหมดต้องการรูปแบบและวิธีการคัดสรรผู้สมัครที่พรรคการเมืองทุกพรรคสามารถดำเนินการได้จริง ไม่เพิ่มภาระในการจัดการ และมีกลไกในการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกและประชาชน ตลอดจนสามารถควบคุมให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม²⁹ ข้อเสนอแนะของฝ่ายพรรคการเมืองจึงเน้นไปที่การสนับสนุนจากรัฐทั้งในแง่งบประมาณและการอำนวยความสะดวก โดยเฉพาะผ่านทางสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ในขณะที่ผู้ให้ข้อมูลที่มีประสบการณ์ในฐานะผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการการเลือกตั้งและสนับสนุนการดำเนินกิจการพรรคการเมือง มีความห่วงกังวลในแง่การปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย

²⁹ ผู้บริหารพรรคการเมืองใหญ่พรรคหนึ่งบอกเล่าประสบการณ์ของพรรคในการทดลองจัดการเลือกตั้งขั้นต้นว่าไม่ประสบความสำเร็จทั้งในแง่การมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและการหยั่งเสียงเพื่อวัดความนิยมของผู้เสนอตัวเป็นผู้สมัคร กล่าวคือ มีสมาชิกเข้าร่วมการออกเสียงขั้นต้นที่พรรคจัดขึ้นค่อนข้างน้อย ทำให้ผลการเลือกตั้งขั้นต้นขาดความชอบธรรม นอกจากนี้ สมาชิกที่มาเข้าร่วมลงคะแนนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่นี้การเมืองในพื้นที่ชุกชวณมา พรรคจึงมีความห่วงกังวลว่าจะมีมาตรการอย่างไร ที่จะสามารถป้องกันมิให้การลงคะแนนขั้นต้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการครอบงำของนักการเมืองในพื้นที่ จนผลการเลือกตั้งขั้นต้นไม่สะท้อนความนิยมที่แท้จริงของผู้ได้รับการคัดสรรเป็นตัวแทนพรรค

ทั้งในเรื่องเงื่อนไขเวลาว่าจะทำอย่างไรให้พรรคการเมืองสามารถจัดการเลือกตั้งขึ้นต้นได้ก่อนวันเลือกตั้งในช่วงเวลาที่เหมาะสม และในเรื่องความครอบคลุมในเชิงพื้นที่ที่ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีมุมมองที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีการจัดการหยั่งเสียงขึ้นต้นให้ครบทุกเขตเลือกตั้ง ส่วนในแง่การจัดการเลือกตั้งขึ้นต้นนั้น ผู้ให้ข้อมูลกลุ่มนี้มองว่าควรกำหนดให้เป็นกิจการภายในของแต่ละพรรคการเมืองที่จะต้องรับผิดชอบและจัดการเอง โดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่หนุนเสริมเท่านั้น เช่น การสนับสนุนในเรื่องสถานที่หรืออุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับการลงคะแนน การสนับสนุนในเรื่องฐานข้อมูลสมาชิกพรรค เป็นต้น ส่วนความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นนักวิชาการ สื่อมวลชน และนักกิจกรรมทางสังคมนั้น ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการบรรลุผลตามหลักการและเป้าหมายของการจัดการหยั่งเสียงขึ้นต้น โดยเฉพาะการบรรลุผลในการปฏิรูประบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง ตลอดจนการวางรากฐานและพัฒนาระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยในระยะยาว

ข้อมูลความคิดเห็นเหล่านี้ สะท้อนว่า การออกแบบระบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายมิใช่เรื่องง่าย จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลความรู้ในเรื่องประชาธิปไตยและพรรคการเมืองที่เพียงพอและทันสมัย ควบคู่กับการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อเปิดพื้นที่ให้ทุกภาคส่วนได้แสดงและรับฟังความคิดเห็น รวมถึงแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกันเพื่อให้ได้รูปแบบและวิธีการที่เป็นที่ยอมรับ ปฏิบัติได้จริง และส่งเสริมประชาธิปไตย

สรุปและเสนอแนะ

ระบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในประเทศ

ประชาธิปไตยแต่ละประเทศนั้นมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป บางประเทศเลือกใช้ระบบคัดสรรที่ให้อำนาจแก่ผู้นำระดับสูงของพรรค เพื่อความเป็นเอกภาพและทำให้พรรคมีอำนาจต่อรองทางการเมืองสูง ในขณะที่หลายประเทศเลือกใช้ระบบการเลือกตั้งขึ้นต้น ไม่ว่าจะในรูปแบบปิดหรือเปิดด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น เพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่บุคคลที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค เพื่อหยั่งกระแสคะแนนนิยมในตัวผู้สมัคร เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคและ/หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีความเห็นว่าการนำระบบการเลือกตั้งขึ้นต้นมาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองในกรณีของประเทศไทยนั้น มีลักษณะเฉพาะและมีข้อควรพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก การนำระบบการเลือกตั้งขึ้นต้นมาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในบริบททางการเมืองของประเทศไทยควรมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการปฏิรูปพรรคการเมืองในประเทศไทยให้เป็นสถาบันประชาธิปไตยที่มีศักยภาพในการเป็นกลไกเชื่อมโยงประชาชน (ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์อยู่กับสถาบันทางการเมืองในโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง เช่น ภาคประชาสังคม กลุ่มผลประโยชน์) เข้ากับสถาบันทางการเมืองในโครงสร้างอำนาจส่วนบน (เช่น รัฐธรรมนูญ รัฐสภา รัฐบาล) การนำระบบการเลือกตั้งขึ้นต้นไม่ว่าจะในรูปแบบใดมาใช้ควรถือเป็นมาตรการหนึ่งในการเสริมสร้างประชาธิปไตยภายในให้แก่พรรคการเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองและประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองอย่างมีความหมายและเห็นผลได้จริง

ประการที่สอง ในการบัญญัติเกี่ยวกับรูปแบบขั้นตอน และวิธีการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง โดยการเลือกตั้งขึ้นต้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.... ผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมาย³⁰ ควรพิจารณานำข้อเสนอทางเลือกต่างๆ ที่บทความนี้พัฒนาขึ้นไปประกอบการพิจารณากำหนดเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติ ที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองมีทางเลือกสำหรับการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคของตน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละพรรคมากกว่าการบังคับให้ทุกพรรคการเมืองต้องดำเนินการตามรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเพียงรูปแบบเดียว

ประการที่สาม ในการวางบทบัญญัติเรื่องการเลือกตั้งขั้นต้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.... ผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมายควรให้ความสำคัญกับการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติ ที่มุ่งวางรากฐานการพัฒนาพรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยโดยภาพรวมผ่านการวางกรอบระยะเวลาในการนำทางเลือกในการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละแนวทางไปปฏิบัติใช้ ซึ่งอาจพิจารณาแบ่งการดำเนินการและเตรียมความพร้อมเป็น 2 ระยะ ดังนี้

ในระยะแรก (1-5 ปีหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่) เนื้อหาที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.... ควรมีลักษณะเป็นการวางแนวทางให้พรรคการเมืองสามารถเลือกรูปแบบในการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างน้อย 3 ทางเลือก ได้แก่

(1) รูปแบบการลงมติเลือกผู้สมัครส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรคโดยที่ประชุมใหญ่ของพรรค³¹
 (2) รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นระบบปิดโดยสมาชิกพรรค³² และ (3) รูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นระบบเปิดโดยพรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินการภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง³³

ทั้งนี้ ในระหว่างที่การกำหนดให้พรรคการเมืองสามารถเลือกรูปแบบในการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งจาก 3 รูปแบบดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านต่างๆ เพื่อรองรับกับการนำรูปแบบการเลือกตั้งขั้นต้นระบบเปิดที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นในอนาคตควบคู่ไปด้วย

ในระยะกลางและระยะยาว (ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญไปแล้วมากกว่า 5 ปี และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปแล้วอย่างน้อย 2 ครั้ง) ควรมีการพิจารณาปรับปรุงเนื้อหาที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.... โดยการบัญญัติเพิ่มเติมรูปแบบการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง โดยใช้ระบบการเลือกตั้งขั้นต้นแบบเปิดที่มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้จัดดำเนินการตามข้อเสนอทางเลือกที่ 4 หรือ

³⁰ ผู้รับผิดชอบในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.... ควรมีองค์ประกอบของผู้ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องระบบการเลือกตั้งและพรรคการเมืองของประเทศไทย เช่น กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กรรมการปฏิรูปการเมือง สภาปฏิรูปแห่งชาติ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้แทนจากพรรคการเมืองซึ่งเลือกกันเอง นักวิชาการ นักกิจกรรมทางสังคมที่ทำงานเรื่องการตรวจสอบติดตามการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น และควรมีวิธีการทำงานที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไป

³¹ รายละเอียดวิธีการปรากฏตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 39

³² รายละเอียดวิธีการปรากฏตามข้อเสนอทางเลือกที่สองของบทความนี้

³³ รายละเอียดวิธีการปรากฏตามข้อเสนอทางเลือกที่สามของบทความนี้

ทางเลือกที่ 5 ของบทความนี้ (ขึ้นอยู่กับความพร้อมของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและสถานการณ์ทางการเมือง ณ ขณะนั้น) เป็นอีกทางเลือกหนึ่งให้แก่พรรคการเมืองต่างๆ เพื่อเป็นมาตรการของรัฐในการหนุนเสริมศักยภาพและโอกาสทางการเมืองของพรรคการเมืองใหม่ๆ และพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองให้สะดวกและกว้างขวางยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ นอกจากการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการคัดสรรบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมือง โดยการเลือกตั้งขั้นต้นในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.... แล้วควรพิจารณาบัญญัติเพิ่มมาตรการป้องกันการฝ่าฝืนหรือ

ไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายวางกรอบไว้ เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวมีสภาพบังคับ เช่น การกำหนดโทษหรือผลร้ายอย่างใดอย่างหนึ่งแก่บุคคลที่มีส่วนในการดำเนินการให้ผู้สมัครที่ไม่ได้ผ่านการคัดเลือกโดยกระบวนการตามที่กฎหมายบัญญัติได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามพรรค การกำหนดให้หัวหน้าพรรคหรือกรรมการบริหารพรรคลงชื่อรับรองการได้รับคัดเลือกตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดของผู้สมัครแต่ละราย เพื่อป้องกันมิให้มีการส่งผู้อื่นที่ไม่ผ่านการคัดเลือกลงสมัครในภายหลัง และกำหนดให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการคัดเลือกผู้สมัครล่วงหน้าก่อนวันรับสมัคร โดยกำหนดช่วงเวลาดังกล่าวต้องกำหนดให้มีระยะเวลาเพียงพอสำหรับการเปิดโอกาสให้สมาชิกพรรคได้คัดค้านกระบวนการคัดเลือกก่อนที่จะถึงวันสมัครรับเลือกตั้งด้วย³⁴

³⁴ ดังรายละเอียดที่นำเสนอไว้แล้วในข้อเสนอทางเลือกที่หนึ่งของบทความนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย. (2558). “ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภากับการพัฒนาการเมืองของประเทศไทย.” *จลนिति*. 12 (2), 1-28.
- “ทุกฝ่ายชี้ Primary Election คือแนวทางให้นักการเมืองทำงานเพื่อประชาชน.” North Public News, 26 ธันวาคม 2556 < <http://www.northpublicnews.com/ทุกฝ่ายชี้-primary-election-คือแนวทาง/>>
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2558). ข้อเสนอระบบคัดสรรผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 13 (1), 5-27.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). *แนวทางการปฏิรูประบบการเลือกตั้งและพรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปัทมา สุปก่าปัง. (2557). “ระบบการคัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสังคมไทย” ใน *รัฐธรรมนูญกลางแปลง: แนวทางการปฏิรูปเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 115-144.
- ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, วชิร โตสงวน, ปัทมา สุปก่าปัง และสตีล ธนานิธิโชติ. (2549). *การประเมินผลการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองประจำปี 2548*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (อัดสำเนา).
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวินัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สตีล ธนานิธิโชติ. (2556). “พรรคการเมืองไทยยังไม่เข้มแข็ง” *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย* 5 (3), 117-146.
- สตีล ธนานิธิโชติ. (2558). “ความได้เปรียบในสนามเลือกตั้งของทายาทตระกูลนักการเมือง” *วารสารสังคมศาสตร์* 45 (2), 49-74.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2556). *การเมืองอเมริกา*. (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- “เสวนา “ไพรมารีโหวต” นักวิชาการเสนอ “การเลือกก่อน” ปรับระบบการเมือง” ประชาไท, 21 มกราคม 2556 <<http://www.prachatai.com/journal/2013/01/44800>>
- อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2558). *เพิ่มดุลอำนาจระหว่าง ‘นักการเมือง’ และ ‘พรรคการเมือง’: เพิ่มประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ “ผู้แทนราษฎร.”* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Bean, Clive. (2007). "Australia's Experience with the Alternative Vote" **Representation**. 34 (2), 103-110.
- Cook, Ian. (2004). **Government and Democracy in Australia**. London: Oxford University Press.
- Craig, Patricia. (2016). "Pressure and Politics in a Decentralized Candidate Selection System: The Case of the United States" **American Behavioral Scientist**. 60 (7), 799-818.
- Cross, William. (2006). "Chapter 7: Candidate Nomination in Canada's Political Parties." In **The Canadian Federal Election of 2006**. eds. Jon H. Pammett and Christopher Dornan. Toronto: Dundurn Press, 171-195.
- Ezrow, Lawrence. (2010). **Linking Citizens and Parties: How Electoral Systems Matter for Political Representation**. New York: Oxford University Press
- Gallagher, Michael and March, Michael. (1988). **Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics**. London: SAGE.
- Gallagher, Michael, and Mitchell, Paul. (2005). "Introduction to Electoral Systems" In **The Politics of Electoral Systems**. ed. Michael Gallagher and Paul Mitchell. New York: Oxford University Press.
- Gauja, Anika. (2012). "The 'Push' for Primaries: What Drives Party Organizational Reform in Australia and the United Kingdom" **Australian Journal of Political Science**. 47 (4), 641-658
- Gerber, Elisabeth R., and Morton, Rebecca B. (1998). "Primary Election Systems and Representation" **Journal of Law, Economics, & Organization**. 14 (2), 304-324.
- Giollabhu?, Shane Mac. (2011). "How things fall apart: Candidate selection and the cohesion of dominant parties in South Africa and Namibia" **Party Politics**. 19 (4), 577-600.
- Goodwin-Gill, Guy S. (2006). **Free and Fair Election: New Expanded Edition**. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Hannan, Daniel. (2013) "Open Primaries are Spreading Unremarked across Local Conservative Associations," The Telegraph, 19 October. <<http://blogs.telegraph.co.uk/news/danielhannan/100242136/unremarked-primaries-are-spreading-across-localconservative-associations/>> [accessed 2 May 2015]
- Hazan, Reuven Y. (2014). "Candidate Selection: Implications and Challenges for Legislative Research," In Shane Martin, Thomas Saalfeld and Kaare W. Strøm, eds. **Oxford Handbook of Legislative Studies**. Oxford: Oxford University Press, pp. 213-230.

- Hazan, Reuven Y., and Rahat, Gideon. (2006). "Candidate Selection: Methods and Consequences." In Richard S. Katz and William J. Crotty, eds. **Handbook of Party Politics**. London: Sage, pp. 109-121.
- _____. **Democracies within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequence**. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Jacobson, Gary C. (2015). "It's Nothing Personal: The Decline of the Incumbency Advantage in US House Elections" **Journal of Politics**. 77 (3), 861-873.
- Jaensch, D., Brent, P. and Bowden, B. (2004). **Australian Political Parties in the Spotlight**. Report No. 4, Democratic Audit of Australia. Canberra: Australian National University.
- Johns, G. (2000). Party Democracy: An Audit of Australian Parties. **Australian Journal of Political Science**. 35, 401-25.
- Jones, Mark P. (2002). "Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress" In Scott Morgenstern & Benito Nacif (eds.). **Legislative Politics in Latin America**. 147-184. New York: Cambridge University Press.
- Katz, Richard S. (2014). "Chapter 12: Political Parties." In Daniele Caramani (ed.). **Comparative Politics**. 3rd edition, 199-215. Oxford: Oxford University Press.
- Lloyd, C. (2000). "A Quest for National Rules" In J. Warhurst and A. Parkin, eds. **The Machine: Labor Confronts the Future**. Sydney: Allen & Unwin.
- Londregan, John. (2002). "Appointment, Reelection, and Autonomy in the Senate of Chile" In Scott Morgenstern & Benito Nacif (eds.). **Legislative Politics in Latin America**. 341-376. New York: Cambridge University Press.
- Lundell, Krister. (2004). "Determinants of Candidate Selection: Degree of Centralization in Comparative Perspective" **Party Politics**. 10 (1), 25-47.
- Magleby, David B., and Light, Paul C. (2009). **Government by the People**. 23rd edition. New York: Longman.
- Maisel, L. Sandy and Stone, Walter J. (2001). "Primary Elections as a Deterrent to Candidacy for the U.S. House of Representatives" In Peter Galderisi, Marni Ezra, Michael Lyons eds., **Congressional Primaries and the Politics of Representation**. Rowman and Littlefield. 29-47.
- McGhee, Eric, Masket, Seth, Shor, Boris, Rogers, Steven, and McCarty, Nolan. (2014). "A Primary Cause of Partisanship? Nomination Systems and Legislator Ideology" **American Journal of Political Science**. 58 (2), 337-351.

- Morgenstern, Scott, and Siavelis, Peter M. (2008). "Pathways to Power and Democracy in Latin America" in Siavelis, Peter M. and Scott Morgenstern, eds. **Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America**. Pennsylvania, PA: Pennsylvania State University Press, 371-401.
- Morgenstern, Scott. (2002). "Explaining Legislative Politics in Latin America" In Scott Morgenstern & Benito Nacif (eds.). **Legislative Politics in Latin America**. 413-445. New York: Cambridge University Press.
- National Conference of State Legislatures. (2016). "**The State Primary Types.**" <<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/primary-types.aspx>> [accessed 27 April 2015].
- Orr, G. (2011). "Party Primaries for Candidate Selection? Right Question, Wrong Answer" **University of New South Wales Law Journal**. 34 (3), 964-983.
- Pennings, Paul, and Hazan, Reuven Y. (2001). "Democratizing candidate selection: Causes and consequences" **Party Politics**. 7 (3), 267-276.
- Persily, Nathaniel. (2001). "Candidates v. Parties: The Constitutional Constraints on Primary Ballot Access Laws" **The Georgetown Law Journal**. 89 (7), 2181-2225.
- Patterson, Thomas E. (2014). **We The People: An Introduction to American Government**. 11th edition. New York: McGraw-Hill.
- Rahat, Gideon, Hazan, Reuven Y., and Katz, Richard S. (2008). "Democracy and Political Parties: On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation" **Party Politics**. 14 (6), 663-683.
- Scott, A. (2000). **Running on Empty: 'Modernising' the British and Australian Labour Parties**. Sydney: Pluto Press.
- Smith, Daniel M., and Tsutsumi, Hidenori. (2014). "Candidate selection methods and policy cohesion in parties: The impact of open recruitment in Japan" **Party Politics**. 22 (3), 339-353.
- Strøm, Kaare. (2003). "Parliamentary Democracy and Delegation." In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman, eds. **Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies**. New York: Oxford University Press.
- Welden, Jeffrey A. (2002). "The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico" In Scott Morgenstern & Benito Nacif (eds.). **Legislative Politics in Latin America**. 377-412. New York: Cambridge University Press.

Williams, R. and Paun, A. (2011). **Party People: How Do – and How Should – British Political Parties Select their Parliamentary Candidates?**. London: Institute for Government.