

การนำระบบการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรก (Primary Election) มาใช้ในการคัดเลือกผู้สมัครเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งในประเทศไทย

รศ.มานิตย์ จุ่มปา*

ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย**

ล่าสุดในการเลือกตั้งที่จังหวัดปทุมธานี ผลปรากฏว่าพรรคเพื่อไทยแพ้ทั้งสนามการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำให้มีข่าวรายงานออกมาว่า ทางพรรคเพื่อไทยกำลังพิจารณาปรับปรุงกระบวนการกำหนดตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ โดยศึกษาการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกโดยสมาชิกพรรคการเมือง หรือ primary election มาใช้ในการคัดเลือกตัวผู้สมัครในแต่ละเขต ซึ่งนับว่าเป็นแนวโน้มที่ดีและน่าสนใจ ทั้งนี้เพราะแต่เดิมนี่ยึดถือปฏิบัติกันมานั้น การคัดเลือกผู้สมัครเพื่อส่งลงสนามเลือกตั้ง มักจะอยู่ในการตัดสินใจของบุคคลเพียงไม่กี่คนในพรรคการเมือง ไม่ว่าจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือคณะกรรมการของพรรคการเมืองที่ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาส่งสมาชิกพรรคลงสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ไม่ได้ส่งเสริมพัฒนาความเป็นพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง จนบางครั้งส่งผลตามมาที่สำคัญ คือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นพ่ายแพ้ในสนามเลือกตั้ง เพราะไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น

ประเทศไทยที่ผ่านมาแล้วยังไม่เคยมีการนำการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกโดยสมาชิกพรรคการเมืองมาใช้ในการพิจารณาเลือกสมาชิกพรรคการเมืองส่งเป็นตัวแทนในการเลือกตั้ง แต่การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกโดยพรรคการเมืองนี้ได้มีการใช้อย่างแพร่หลายอยู่ในหลายประเทศ ประเทศที่โดดเด่นในเรื่องนี้คงไม่พ้นประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีการใช้ระบบนี้ทั้งในการเลือกตั้งในระดับสหรัฐ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการเลือกตั้งระดับมลรัฐ ทั้งเลือกตั้งสมาชิกสภาของมลรัฐ การเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐ ตลอดจนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นด้วยผลที่ตามมาที่ชัดเจนของสหรัฐอเมริกา คือ พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งอย่างเห็นได้ชัด

ระบบการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกนี้ หมายถึง วิธีการในการเลือกบุคคลให้เป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งในนามของพรรคการเมืองโดยสมาชิกของพรรคการเมือง ทั้งนี้การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกนี้อาจมีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ หรือหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ พรรคการเมืองก็สามารถดำเนินการเองได้ อย่างไรก็ตาม หากต้องการความชัดเจนก็สามารถบัญญัติไว้ในข้อบังคับของพรรคตนเองก็ย่อมกระทำ

* รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

** นักวิชาการอิสระ

ได้ โดยระบบการเลือกตั้งประเภทนี้จะมีการหย่อนบัตรเพื่อเลือกบุคคลเพื่อเป็นผู้สมัครในนามของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง โดยทั่วไปจะมีการจัดการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกนี้ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป เพราะการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกนี้ก็เพื่อคัดบุคคลเข้าไปเป็นผู้สมัครในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะจัดให้มีขึ้น ระบบการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกนี้มีวัตถุประสงค์ในการทำให้สมาชิกของพรรคการเมืองมีความโดดเด่นแยกออกมาจากตัวของพรรคการเมืองหรือคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยการให้สิทธิในการเลือกผู้สมัครเพื่อส่งสมัครในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของพรรคการเมืองในกระบวนการคัดคนส่งสมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนเป็นการปรับปรุงระบบการคัดคนเพื่อส่งสมัครรับเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สำหรับวิธีการในการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกนั้น อาจจำแนกได้เป็น ๓ วิธีสำคัญ ได้แก่

วิธีแรก การประชุมเพื่อเลือกผู้สมัครรอบแรก (Convention Election) วิธีการนี้เป็นวิธีการประชุมเป็นปกติเป็นการภายในของพรรคการเมือง ซึ่งอาจมีการเรียกกันในหลายชื่อ แต่ที่คุ้นเคยมากที่สุดก็คือ “Party Caucus” ที่นิยมเรียกสั้นๆ ว่า “Caucus” โดยบางพรรคการเมืองให้สมาชิกพรรคทุกคนเข้าร่วมการประชุมนี้และลงคะแนนเสียงได้ ในขณะที่บางพรรคการเมืองจำกัดเฉพาะให้ตัวแทนของหน่วยย่อยของพรรคการเมืองเข้าร่วมประชุมได้เท่านั้น จุดเด่นของการประชุมเพื่อเลือกผู้สมัครรอบแรก คือสมาชิกที่เข้าประชุมสามารถพูดคุยอภิปรายในที่ประชุมจนนำไปสู่การบรรลุข้อตกลงที่ชัดเจนก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงได้ แต่ก็มีจุดด้อยก็คือไม่ใช่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของสมาชิกพรรคการเมืองหนึ่ง ในการลงคะแนนเสียงในการประชุม บางครั้งมีการลงเสียงโดยการขานชื่อ หรือด้วยวิธีการอื่นที่ไม่ใช่เป็นการลงคะแนนเสียงโดยลับ ซึ่งอาจถูกมองได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในวิถีประชาธิปไตย

วิธีที่สอง การเลือกผู้สมัครรอบแรกโดยสมาชิกพรรคการเมือง (Membership Election) หรือบางครั้งแรกว่าเป็นการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกแบบปิด (Closed Primary Elections) เพราะเฉพาะแต่สมาชิก พรรคเท่านั้นที่มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยทั่วไปการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกโดยสมาชิกพรรคการเมืองนี้ การจัดการลงคะแนนจะทำโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ดี พรรคการเมืองสามารถดำเนินการเองได้เป็นการภายในของพรรค การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกโดยสมาชิกพรรคการเมืองนี้มีจุดเด่นตรงที่เป็นระบบเปิดมีความโปร่งใสมากกว่าวิธีการประชุมเพื่อเลือกผู้สมัครรอบแรก ทำให้สมาชิกพรรคมีอำนาจและส่วนร่วมในพรรคการเมืองมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดอำนาจของชนชั้นนำในพรรคการเมืองที่มีประสบการณ์ในทางการเมือง

วิธีที่สาม การเลือกผู้สมัครรอบแรกแบบเปิด (Open Voter Elections) เป็นการเลือกผู้สมัครรอบแรกที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นทั้งที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองและไม่ได้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองสามารถลงคะแนนเสียงได้ วิธีการนี้ไม่เป็นที่นิยมใช้กัน โดยปกติหากมีการใช้วิธีการนี้ การจัดการลงคะแนนจะทำโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง จุดเด่นของวิธีการนี้ คือ พรรคการเมืองไม่จำเป็นต้องจัดข้อมูลสมาชิกพรรคให้ทันสมัยอยู่เสมอ และผู้ลงคะแนนเสียงไม่จำเป็นต้องประกาศตัวเองว่าสังกัดพรรคการเมืองใด จุดด้อยของวิธีการนี้คือการดึงอำนาจในการพิจารณาส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปจากพรรคการเมือง นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกแบบเปิดนี้มักจะมีผู้มาลงคะแนนเสียงน้อยกว่าการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะส่งผลทำให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและได้เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองในการสมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ไม่มีหลักประกันที่มั่นคงว่าจะชนะการเลือกตั้ง นอกจากนี้ สมาชิกพรรคการเมืองอื่นอาจมาลงคะแนนเสียงในการเลือกผู้สมัครรอบแรกแบบเปิดแล้วในการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกพรรคการเมืองอื่นนั้นก็จะลงคะแนนเสียงให้ผู้สมัครของพรรคการเมืองตนเอง เช่นนี้ย่อมทำให้ผลของการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกแบบเปิดไม่อาจทำให้พรรคการเมืองได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีแนวโน้มที่จะชนะการเลือกตั้งอย่างแท้จริง

จุดเด่นของการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรก ได้แก่

- (๑) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกช่วยให้พรรคการเมืองคัดเลือกผู้สมัครที่มีแนวโน้มชนะในการเลือกตั้งมากที่สุดโดยการลงคะแนนของประชาชนจำนวนหนึ่งที่จะลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครของพรรคการเมืองในอนาคต
- (๒) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกทำให้กระบวนการประชาธิปไตยเริ่มต้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไป
- (๓) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีความชัดเจนว่า ได้รับการมอบหมายมาอย่างชอบธรรมเพราะได้รับการเลือกมาจากสมาชิกพรรคการเมือง ไม่ใช่จากผู้นำหรือผู้มีอำนาจในพรรคการเมือง
- (๔) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกทำให้ตัวผู้สมัครของพรรคการเมืองเองและประชาชนทั่วไปได้เห็นถึงวิสัยทัศน์และนโยบายของพรรคการเมืองอย่างเปิดเผย ตั้งแต่เนิ่น ๆ ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป
- (๕) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกทำให้สมาชิกพรรคการเมืองธรรมดาทั่วไปมีอำนาจขึ้นและมีส่วนร่วมในยุทธศาสตร์และการตัดสินใจที่สำคัญของพรรคการเมือง
- (๖) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกช่วยให้สมาชิกพรรคการเมืองสามารถจับบุคคลที่ไม่ได้รับการยอมรับออกไปจากสนามการเลือกตั้งและรักษาคนที่ได้รับการยอมรับให้ก้าวต่อไปในสนามการเลือกตั้ง

จุดด้อยของการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรก ได้แก่

- (๑) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกไม่ได้เป็นการคัดเลือกผู้สมัครที่มีแนวโน้มที่จะชนะการเลือกตั้งอย่างแท้จริง เพราะว่ามีสมาชิกพรรคการเมืองจำนวนน้อยเท่านั้นที่ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้สมัคร

รอบแรก

(๒) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกในกรณีที่มีการชิงงบประมาณแผ่นดินดำเนินการ เป็นการดำเนินการที่เสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมากอันเป็นการกระทบต่องบประมาณในการจัดการเลือกตั้งทั่วไป

(๓) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกก่อให้เกิดการต่อสู้แข่งขันกันภายในพรรคการเมืองแทนที่สนับสนุนช่วยเหลือกันในช่วงเวลาที่ต้องเตรียมการสำหรับการเลือกตั้งทั่วไป

(๔) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกเป็นการตัดอำนาจการตัดสินใจในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจากผู้ที่มิใช่ประธานหรือเลขาธิการพรรคการเมืองของพรรคการเมือง โดยให้อำนาจนี้อยู่ที่สมาชิกพรรคการเมืองธรรมดาทั่วไปที่ไม่มีหรือขาดประสบการณ์ในทางการเมือง

(๕) การเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกทำให้โครงสร้างของพรรคการเมืองอ่อนแอ เพราะมุ่งไปในการพิจารณาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรายบุคคลมากเกินไปกว่าการพิจารณาถึงตัวพรรคการเมือง หรือนโยบายของพรรคการเมือง

เมื่อได้พิจารณาถึงการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกแล้ว ทำให้เห็นว่า เป็นการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งลงสู่สนามเลือกตั้งจากที่อยู่ในอำนาจของพรรคการเมือง (ผู้นำพรรค กรรมการบริหารพรรค หรือนายทุนพรรค) ไปสู่สมาชิกพรรคการเมือง ซึ่งหากพรรคการเมืองในประเทศไทยสามารถริเริ่มดำเนินการได้ จะเป็นผลดีในสร้างเสริมรากฐานความเป็นประชาธิปไตยในระบบพรรคการเมืองไทย แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ผู้มีอำนาจที่แท้จริงในพรรคการเมืองจะยอมหันหรือลดทอนอำนาจของตนเหนือพรรคการเมืองหรือไม่ หากยอม เราก็คงได้เห็นการเลือกตั้งผู้สมัครรอบแรกในประเทศไทยในเวลาอันไม่ช้านี้

