

“รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดีไซน์มาเพื่อพวกเรา”: ผลของกฎหมายเพื่อ “การปฏิรูปพรรคการเมือง”¹

ณัชชาภัทร อมรกุล²

Received: April 20, 2020

Revised: June 8, 2020

Accepted: August 27, 2020

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ หนึ่งคือ เพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2560 สองคือ เพื่อศึกษาว่าผลของกรอบกฎหมายดังกล่าวในการปฏิรูปพรรคการเมืองสามารถทำได้ดีหรือไม่ประการใด และสามารถ เพื่อนำเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ บทความนี้เป็นงานศึกษาที่ทำต่อยอดจากงานวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปพรรคการเมือง” ที่ทำในช่วงก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ส่วนในบทความฉบับนี้นำกรอบทางกฎหมายมาวิเคราะห์กับผลจริงที่เกิดขึ้นทางการเมืองในรอบ 1 ปี หลังจากการเลือกตั้ง ผลการวิจัยพบว่า 1) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่ากฎหมายที่ร่างออกมาทำจริงไม่ได้ เพราะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง 2) เมื่อกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำไปบังคับใช้ พบว่ามีปัญหาในหลายจุด โดยเฉพาะในปัญหาของระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม เงื่อนไขของการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ส่งผลต่อเสถียรภาพของพรรคการเมือง ทั้งพรรคที่เป็นพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ตลอดจนความตึงมั่นของระบอบประชาธิปไตย 3) เพื่อที่จะปฏิรูปพรรคการเมือง ต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นต่างๆ ข้างต้น และต้องมีการกระบวนกรที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม

คำสำคัญ ระบบจัดสรรปันส่วนผสม, พรรคการเมือง, การเลือกตั้งทั่วไปในประเทศไทย พ.ศ. 2562

¹ บทความนี้เป็นการต่อยอดจากงานวิจัยเรื่อง “การปฏิรูปพรรคการเมือง” ที่ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

² นักวิชาการผู้ชำนาญการ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า กรุงเทพฯ 10210
อีเมล: natchapat@kpi.ac.th

“This Constitution was Designed for Us”: The Impacts on the Laws for “Political Party Reform”

Natchapat Amornkul³

Abstract

The three objectives of this research article are to analyze the legal frameworks related to political party reform that occurred in 2017, study whether these legal frameworks could reform Thai political parties, and present guidelines for the amendment of the Thai Constitution. This article is an extension of research on “Reforming Political Parties,” which was conducted before the general election in Thailand in 2019. Legal frameworks were used to analyze the results of the actual political outcome one year after the election. The research findings are as follows: First, the people responsible for drafting the Constitution desired political parties to be political institutions that are deeply rooted in Thai society. However, the stakeholders reflected that this was impossible because current laws do not correspond to reality. Furthermore, when these laws were enforced, problems arose in many areas especially in the Mixed Member apportionment system (MMA). The requirement of political party members, resulting in fragmentation of both opposition and government political parties. Last, to reform political parties, the Constitution must be amended concerning facets of the above issues with the full participation of stakeholders and Thai citizens.

Keywords Mixed Member Apportionment System-MMA, Political Party, General Election in Thailand 2019

³ Academician, Professional Level, The College of Politics and Governance, King Prajadhipok's Institute, Bangkok 10210. E-mail: natchapat@kpi.ac.th

1. บทนำ

บทความวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ประการที่หนึ่งคือ เพื่อวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพรรคการเมืองที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2560 ผ่านกรอบแนวคิดเรื่องบทบาทพรรคการเมืองแบบสามฐาน และความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ประการที่สอง เพื่อศึกษาว่าผลของกรอบกฎหมายดังกล่าวในการปฏิรูปพรรคการเมืองสามารถทำได้ดีหรือไม่ประการใด และประการสุดท้ายคือเพื่อนำเสนอเป็นข้อมูลในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่แนวทางการปฏิรูปพรรคการเมืองไทย

บทความนี้เป็นงานศึกษาที่ทำต่อยอดจากหนังสือเรื่องความหวังและความน่าจะเป็น: ฉากทัศน์พรรคการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ที่ทำในช่วงก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 โดยในงานวิจัยดังกล่าวใช้วิธีการวิเคราะห์กฎหมายและการสัมภาษณ์ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้สร้างเป็นฉากทัศน์ (Scenario) ทางการเมืองหลังจากการเลือกตั้ง (ณัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562) ส่วนในบทความฉบับนี้นำผลของการวางฉากทัศน์ดังกล่าวมาวิเคราะห์กับผลจริงที่เกิดขึ้นทางการเมืองในรอบ 1 ปี หลังจากการเลือกตั้ง

การนำเสนอบทความฉบับนี้แบ่งเป็น 5 ส่วน 1) เป็นการอธิบาย แนวคิดเกี่ยวกับพรรคการเมือง 3 กลุ่มคือ แนวคิดดั้งเดิมของพรรคการเมือง แนวคิดเรื่องบทบาทพรรคการเมืองแบบสามฐาน (Tripod View of Political Party) และแนวคิดความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมือง 2) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายพรรคการเมือง 2 ฉบับคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 3) เป็นการวิเคราะห์กรอบกฎหมายทั้ง 2 ข้างต้น มาทาบทับกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพรรคการเมืองและความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง โดยผ่านการสำรวจความคิดเห็นของผู้ร่างกฎหมาย (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำกฎหมาย (นักการเมือง พรรคการเมือง) และผู้เชี่ยวชาญ (นักวิชาการและสื่อมวลชน) 4) ผลของการปฏิรูปพรรคการเมืองกับความเป็นพรรคการเมืองในปัจจุบัน 5) บทสรุปและข้อเสนอแนะ

2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพรรคการเมือง

บทความฉบับนี้มีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องคือ แนวคิดดั้งเดิมของพรรคการเมือง พรรคการเมืองแบบสามฐาน และแนวคิดความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและระบบพรรคการเมืองดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดดั้งเดิมของพรรคการเมือง

นักวิชาการได้ให้ความเห็นของพรรคการเมืองไว้มากมาย เช่น พรรคการเมืองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการต่อสู้ทางการเมือง (Political Warfare) อันเป็นบทบาทเบื้องต้นของพรรคการเมือง (Duverger, 1972) พรรคการเมือง เป็นองค์การของกลุ่มตัวแทนทางการเมืองที่เข้มแข็งของสังคมที่มุ่งควบคุมอำนาจรัฐบาลและแข่งขันกับกลุ่มอื่นๆ ที่มีความคิดแตกต่างกัน เพื่อได้มาซึ่งการสนับสนุนจากประชาชน (Neumann, 1956) พรรคการเมือง คือ กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นเอกเทศ และสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งและแข่งขันในการเลือกตั้ง โดยมุ่งหวังว่าจะได้ควบคุม และใช้อำนาจการควบคุมบุคลากรและนโยบายของรัฐ (Ranney & Kendall, 1956) พรรคการเมืองคือองค์การที่สมาชิกมีลักษณะคล้ายคลึงกันเพียงพอที่จะอยู่ร่วมกันได้โดยมีจุดมุ่งหมายโดยเปิดเผย เพื่อชนะการเลือกตั้งที่ทำให้สามารถเข้าไปใช้อำนาจรัฐบาลโดยทำให้สามารถใช้อิทธิพลในการได้ประโยชน์และความได้เปรียบจากการมีสิทธิอำนาจ (Authority) (Goodman, 1956) พรรคการเมือง เป็นกลุ่มคนที่มีความคิดความอ่านต้องตรงกัน มีความต้องการที่จะเข้ามาบริหารประเทศ เพื่อให้บรรลุตามอุดมการณ์ (โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์ และนรนิติ เศรษฐบุตร, 2521) และคณะบุคคลที่รวมตัวกันด้วยความเห็นพ้องกันในนโยบายทางการเมืองการปกครอง และดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจเพื่อปฏิบัติตามนโยบายนั้น (สมยศ เชื้อไทย, 2547) สรุปได้ว่า พรรคการเมือง เป็นการรวมกลุ่มของกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งด้วยความสมัครใจ โดยเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีหลักเกณฑ์และมีวัตถุประสงค์ชัดเจน เพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยกลุ่มบุคคลดังกล่าว มีความคิดหรือมีอุดมการณ์ทางการเมือง หรือมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การเมือง หรือสังคมไปในทางที่สอดคล้องกัน ทั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระบบ ทั้งนี้ เพื่อมีอิทธิพลหรือมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในรูปแบบของรัฐบาลหรือรัฐสภา

2.2 พรรคการเมืองแบบมาตรฐาน

จากคำจำกัดความดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของความเป็นพรรคการเมืองไทยในหลายทศวรรษที่ผ่านมา และกิจกรรมทางการเมืองของพรรคการเมืองในปัจจุบันแล้วยังมีความไม่เพียงพอ จึงได้หยิบยกการมองพรรคการเมืองของ V.O.Key (1964) ที่ได้เสนอเครื่องมือในการประเมินการทำหน้าที่ของพรรคการเมือง การแบ่งบทบาทพรรคการเมืองเป็นสามฐาน ซึ่งพรรคการเมืองหนึ่งอาจแสดงบทบาทอย่างใดอย่างหนึ่งมากกว่าฐานอื่น หรืออาจให้ความสำคัญกับทั้งสามฐานในเวลาเดียวกัน ซึ่งสามฐานของพรรคการเมืองตามทัศนะของ Key มีคุณลักษณะดังนี้ (V.O.Key, 1964)

ฐานแรก คือ พรรคของบรรดาผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Party-In-the-Electorate - PIE) เป็นองค์กร หรือ สมาคมที่ก่อตัวขึ้นจากความภักดีของมวลชนผู้สนับสนุนในกิจกรรมการเลือกตั้ง (A Bundle of Electoral Royalties) ในกรณีที่แสดงตนเป็นสมาชิกพรรคดำรงอยู่อย่างเข้มแข็ง ผู้เข้าชิงตำแหน่งในทางการเมืองจะได้รับการหนุนหลังโดยมวลสมาชิกให้เข้าแข่งขันเลือกตั้ง ในนามของพรรคการเมืองนั้น พรรคการเมืองจึงดำรงอยู่ในความสัมพันธ์กับมวลชนผู้สนับสนุนอย่างแนบแน่น

ฐานที่สอง การจัดองค์กรพรรคการเมือง (Party Organization - PO) ประกอบด้วยกลไกดำเนินงานกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่คณะกรรมการพรรคระดับท้องถิ่นไปจนถึงคณะกรรมการพรรคระดับชาติ ตลอดจนบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นฟันเฟืองดำเนินกิจการของพรรค เป็นการถาวร และกำกับทิศทางการดำเนินงานของพรรคในระดับต่างๆ พรรคการเมืองจึงเป็นองค์กรสมัยใหม่ที่มีการจัดการขนาดใหญ่ หรือ เป็นจักรกลทางการเมืองรูปแบบหนึ่งนั่นเอง

ฐานที่สาม พรรคในรัฐบาล (Party-In-Government - PIG) เป็นองค์การรวมหมู่ของผู้มีชื่อเสียงโดดเด่น ผู้นำทางการเมืองในรัฐบาลส่วนใหญ่ หรือนอกรัฐบาลต่างก็แสดงตนภายใต้ป้ายตรากำกับของพรรคการเมืองแทบทั้งสิ้น และการยอมรับป้ายตรากำกับร่วมกันนี้ ได้ก่อให้เกิดแนวทางและทิศทางเชิงนโยบายของพรรคการเมืองขึ้น

2.3 พรรคการเมืองกับความเป็นสถาบันการเมือง

การจะเป็นสถาบันของพรรคการเมืองโดยเฉพาะประเทศที่เปลี่ยนผ่านมาสู่ความเป็นประชาธิปไตยในสมัยประชาธิปไตยคลื่นลูกที่ 3 (ราวปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา) Mainwaring ได้อธิบายไว้ว่าจะต้องมีคุณลักษณะ 5 ประการ จากงานที่มีชื่อว่า “Party Systems in the Third Wave” ดังต่อไปนี้ (Mainwaring, 1998)

ประการที่ 1 การมีหรือไม่มีคามผันผวนของคะแนนเลือกตั้ง (Electoral Volatility) หมายความว่า พรรคการเมืองที่มีความเป็นสถาบันทางการเมือง ควรจะเป็นพรรคการเมืองที่มีคะแนนไม่กระโดดโลดเต้นหรือหวือหวามากเกินไป โดยแนวคิดนี้อธิบายผ่านการคำนวณหาคะแนนเสียงที่เกิดการผันผวนหรือส่วนต่างของคะแนนเสียงที่เป็นมาตรฐาน เพราะในประเทศที่เป็นประเทศประชาธิปไตย อาทิ สหรัฐอเมริกา และประเทศกลุ่มอุตสาหกรรมก้าวหน้า คะแนนเสียงของพรรคการเมืองในประเทศเหล่านี้จะมีลักษณะการผันผวนที่น้อยมาก ซึ่งการผันผวนน้อยเป็นการแสดงให้เห็นถึง “การหยั่งราก” หรือ “การมีลักษณะในชี้นำทางสังคมให้แก่ผู้สนับสนุนผ่านชุดของอุดมการณ์ที่ประชาชน” ไม่ใช่พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นและดับไปอย่างง่ายดายตามกระแสสังคม

ประการที่ 2 ความสามารถในการหยั่งรากลึกในสังคมของพรรคการเมือง (Parties' Roots in Society) คือบทบาทในการเป็นเสมือนตัวกลางประสานผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มผลประโยชน์และพรรคการเมือง โดยที่ลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการทำให้พรรคการเมืองมีความสำคัญในลักษณะของความเป็นสถาบันที่ขับเคลื่อนในสังคม

ประการที่ 3 การก้าวข้ามความเป็นบุคคลสู่ความเป็นพรรคการเมืองในการให้การสนับสนุนทางการเมืองของประชาชน (Party Rootedness Versus Personalism) คือการให้ความสำคัญในพรรคการเมืองมากกว่าตัวบุคคล อาทิเช่นการให้ความสำคัญของตัวตราสัญลักษณ์และชุดอุดมการณ์ที่ถูกนิยามจากพรรคการเมือง สิ่งเหล่านี้ยังสะท้อนเป็นการควบคุมทางการเมืองในการตัดสินใจไม่เกิดลักษณะผู้นำที่เป็นที่นิยมจนกลายเป็นรูปแบบของอำนาจนิยมที่เกิดการนิยมบุคคลซึ่งจะส่งผลเสียต่อประชาธิปไตยในระยะยาวต่อไป

ประการที่ 4 มุมมองความชอบธรรมของพรรคการเมืองและการเลือกตั้ง (The Legitimacy of Parties and Elections) โดยการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ระบบการเมืองที่เป็นอยู่มีผลต่อการเป็นสถาบันทางการเมืองของพรรคการเมือง ซึ่งสามารถสรุปได้สองส่วนคือ ส่วนหนึ่งพรรคการเมืองลักษณะของการศึกษาในส่วนของพรรคการเมือง แสดงให้เห็นว่าความถูกต้องชอบธรรมของพรรคการเมืองเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองสามารถดำรงอยู่ได้และกลายเป็นสถาบันเช่นเดียวกับการเปิดโอกาสอย่างกว้างแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง สิ่งเหล่านี้อาจสะท้อนคืบไปสู่การหยั่งรากเข้าไปในสังคมได้ด้วยเช่นเดียวกัน

ประการที่ 5 องค์กรพรรคการเมือง (Party Organization) ในข้อนี้ความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองถูกอธิบายพรรคการเมืองผ่านการจัดรูปแบบองค์กร โดยข้อสรุปนี้มาจากการศึกษาพรรคการเมืองในสังคมตะวันตกที่เป็นประชาธิปไตยพบว่า พรรคการเมืองที่มีความสามารถในการอยู่รอดสังคมอย่างยาวนานโดยมีประวัติศาสตร์ร่วมกับการจัดตั้งรัฐบาลหรือมีบทบาทในการแข่งขันในการเลือกตั้งอย่างเสมอมา มักจะมีคุณลักษณะสัมพันธ์เกี่ยวกับการจัดการองค์กรที่ดี

3. กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปพรรคการเมืองในปัจจุบัน

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวกับการปฏิรูปพรรคการเมืองในบทความฉบับนี้เน้นที่กฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 แม้ว่าจะมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560 แต่กฎหมายเหล่านี้ถูกร่างโดยกลุ่มคนกลุ่มเดียวกัน และได้ถูกกำหนดให้มีบทบาทสำคัญในการวางกรอบเพื่อแก้ไขปัญหาและการจัดการกับระบบพรรคการเมืองของไทย แต่บทความฉบับนี้จะเน้นเนื้อหาเฉพาะกฎหมายสองฉบับนี้เป็นหลัก เนื่องจากเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดทิศทางพรรคการเมืองในประเทศไทย

3.1 **สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องพรรคการเมือง**

3.1.1 บทบาทที่มากขึ้นของสมาชิกพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ระบุเรื่องการมีส่วนร่วมของสมาชิกพรรคการเมืองไว้เป็นบรรทัดฐานไว้ในมาตรา 45 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่งผลให้การบริหารพรรคการเมือง ต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง และระบุให้สมาชิกมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจการของพรรค ตลอดจนการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์ และมีคุณธรรมจริยธรรม ทั้งนี้ ยังกำหนดให้มีกลไกตรวจสอบความรับผิดชอบ ในกรณีที่พรรคการเมืองเสนอนโยบายที่มิได้วิเคราะห์ถึงความคุ้มค่า และความเสี่ยงด้านต่างๆ อันจะก่อผลกระทบต่อระบบสังคมการเมืองโดยรวม (มาตรา 57) นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดว่า พรรคการเมืองที่จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบบัญชีรายชื่อนั้น จะต้องส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเท่านั้น โดยสมาชิกพรรคการเมืองจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมพิจารณาด้วย (ไพโรจน์โรต) ซึ่งยังต้องมีรายละเอียดต่างๆ เช่น การคำนึงถึงการกระจายในภูมิภาคต่างๆ และความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง (มาตรา 90)

3.1.2 การเสนอรายชื่อนายกรัฐมนตรี ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีสิทธิแจ้งรายชื่อบุคคลไม่เกิน 3 รายชื่อ ที่คาดว่าจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงจะประกาศรายชื่อเหล่านั้นให้ประชาชนทราบ (มาตรา 88) และภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกบุคคลผู้มีรายชื่อดังกล่าวเป็น

นายกรัฐมนตรี (มาตรา 159) เพื่อให้ "พรรคการเมือง" จะเป็นองค์กรสำคัญในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและกำหนดรายชื่อนายกรัฐมนตรีแล้ว

3.1.3 การเป็นฐานในการแปรคะแนนเสียงตามระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม การกำหนดให้พรรคการเมืองเป็นฐานในการแปรคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไปเป็นจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละพรรคจะพึงมีได้ ทั้งจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และจากระบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 91, 93, 94) และเพื่อป้องกันมิให้เกิดการดำเนินการที่ผิดเจตนารมณ์ของผู้เลือกตั้ง

3.1.4 ห้ามควบรวมพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ยังมีข้อห้ามมิให้มีการควบรวมพรรคการเมืองที่มีสมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 99)

3.1.5 คุณสมบัติเพิ่มเติมของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ ต้องสังกัดพรรคการเมือง และได้รับการส่งเข้าสมัครรับเลือกตั้งโดยพรรคการเมืองที่ตนสังกัด (มาตรา 83 (1), 87) และยังต้องสังกัดพรรคการเมืองเดียวไม่น้อยกว่า 90 วันก่อนวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ในกรณีที่เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปจากการยุบสภาให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประเภทต้องสังกัดพรรคการเมืองเพียง 30 วัน (มาตรา 97 (3)) ทว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นสุดลงทันที เมื่อลาออกพรรคการเมืองที่ตนสังกัด (มาตรา 101 (8)) หรือพ้นจากสมาชิกภาพด้วยมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และต่อมาไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้เกิน 30 วัน (มาตรา 101 (9)) หรือ ขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง หรือ ในกรณีขาดจากการเป็นสมาชิกด้วยเหตุแห่งการยุบพรรคที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด และไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้เกิน 60 วัน (มาตรา 101 (10))

3.1.6 เพิ่มบทบาทของพรรคการเมืองในรัฐสภาและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดสัดส่วนกรรมมาธิการสามัญอันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดว่าจะต้องมีสัดส่วนจำนวนสอดคล้องกับอัตราส่วนจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 129) และยังกำหนดให้พรรคการเมืองมีบทบาทมากขึ้นในอันที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปการเมือง คือ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อผ่านกระบวนการลงมติเห็นชอบในหลักการ (วาระหนึ่ง) และผ่านการแปรญัตติรายมาตราแล้ว (วาระสอง) ในการลงมติเพื่อประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้อีกแต่โดยมีมติเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของทั้งสองสภารวมกัน และในจำนวนนี้จะต้องเป็นความเห็นชอบจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านรวมอยู่ด้วย โดยคะแนนเสียง

ของสมาชิกจากพรรคฝ่ายค้านจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านรวมกัน

3.1.7 ใ้บทบาทของวุฒิสภาในการเลือกนายกรัฐมนตรี แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดที่มาของวุฒิสภาว่า ไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่ในบทเฉพาะกาลก็ยังกำหนดให้วุฒิสภามีที่มาแบบพิเศษกว่าปกติอีก โดยประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน มีที่มาจากสามช่องทาง คือ มาจากคณะกรรมการสรรหา (ที่คัดเลือกโดยคสช.) จำนวน 9-12 คน ทำหน้าที่สรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมจำนวนไม่เกิน 400 คน เพื่อให้ คสช. คัดเลือกให้เหลือ 194 คน ช่องทางที่สอง มาจากผู้ที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง 6 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และช่องทางที่สาม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาโดย "แบ่งกลุ่มอาชีพ" เลือกกันเองให้ได้ 200 คน แล้วนำรายชื่อให้ คสช. เลือกให้เหลือ 50 คน วุฒิสภาจำนวน 244 คนจึงมาจากการคัดเลือกของ คสช. และอีก 6 คนเป็นวุฒิสภาโดยตำแหน่งที่มาจากตำแหน่งทางการเมืองที่สนับสนุน คสช. จึงกลายเป็นว่าจำนวนผู้โหวตเลือกนายกรัฐมนตรีจำนวน 1 ใน 3 นั้นไม่ได้มีที่มาจากประชาชน ผลที่เกิดขึ้นคือ ทำให้พรรคที่ได้รับการสนับสนุนจาก คสช. มี 250 คะแนนเสียงร่อยก่อนแล้ว พรรคพลังประชารัฐที่มีคะแนนเสียงบวกสมาชิกวุฒิสภาจึงได้เปรียบพรรคเพื่อไทยที่ได้คะแนนเสียงจากประชาชนมากกว่า และประเทศไทยจึงมีรัฐบาลผสมที่มีพรรคการเมืองอยู่ราว 18 พรรค การมีพรรคเล็กพรรคน้อยอยู่เต็มไปหมดเช่นนี้ทำให้ประเทศไทยย้อนกลับไปเหมือนเมื่อราว 30 ปีที่แล้ว ความเป็นสถาบันพรรคการเมืองจึงอ่อนแอลง

3.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

3.2.1 เพิ่มข้อกำหนดและความซับซ้อนในการจัดตั้งพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กำหนดให้การจัดตั้งพรรคการเมืองมีขั้นตอนที่สลับซับซ้อนมากขึ้น และให้มีบทบาทของสมาชิกพรรคเข้ามาเกี่ยวข้องเพิ่มมากขึ้น โดยกำหนดให้ก่อนการจัดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองนั้น ต้องมีการประชุมกันของบุคคลที่มีคุณลักษณะตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เข้ามาประชุมไม่น้อยกว่า 250 คนเพื่อกำหนดชื่อพรรค ชื่อย่อ และภาพเครื่องหมายของพรรค คำประกาศอุดมการณ์ของพรรค นโยบายของพรรค และข้อบังคับต่างๆ ของพรรค การประชุมนี้ที่จะประชุมจะต้องเลือกผู้บริหารพรรคและกรรมการบริหารพรรค และต้องมีการบันทึกการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษรและให้ลงมติในที่ประชุมด้วยเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุม (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) โดยเปิดเผย (มาตรา 10) หลังจากนั้น จึงค่อยให้บุคคลจำนวนไม่น้อยกว่า 500 คน ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองโดย

ยื่นคำขอจัดตั้งพรรคการเมืองแก่นายทะเบียนพรรคการเมือง (เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง) และมีทุนประเดิมพรรคการเมือง 1,000,000 บาท จากผู้ร่วมกันจัดตั้งพรรคการเมืองคนละไม่น้อยกว่า 1,000 บาทแต่ต้องไม่เกิน 50,000 บาท (มาตรา 9, 11) แต่ในส่วนของการพรรคการเมืองเท่านั้น ต้องแจ้งความเปลี่ยนแปลงสมาชิกแก่นายทะเบียนทราบภายใน 90 วัน จากนั้นให้หาสมาชิกพรรค จนครบ 500 คนภายใน 180 วัน ซึ่งจ่ายค่าบำรุงพรรคคนละไม่น้อยกว่า 1,000 บาท รวมกันเป็นทุนประเดิมพรรค 1,000,000 บาท ภายในเวลา 180 วัน หลังจากนั้นทั้งพรรคเก่าและพรรคใหม่ จะต้องจัดให้สมาชิกพรรคจ่ายค่าบำรุงพรรคไม่น้อยกว่า 5,000 คน และภายในเวลา 4 ปีสมาชิกพรรคต้องจ่ายค่าบำรุงไม่น้อยกว่า 10,000 คน มิฉะนั้นจะถือว่าสมาชิกภาพของผู้ที่ไม่ได้ชำระค่าบำรุงพรรคเป็นอันสิ้นสุดลง ทั้งยังต้องมีหัวหน้าสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 4 สาขา และสมาชิกพรรคในจังหวัดต่างๆ ตามที่กำหนด กฎหมายยังระบุให้จัดตั้งสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดให้ครบถ้วนภายใน 180 วัน (มาตรา 140, 141) อีกด้วย

3.2.2 กำหนดกรอบให้พรรคการเมืองต้องดำเนินการ พรรคการเมืองต้องรับผิดชอบกับพฤติกรรมของสมาชิกพรรค โดยต้องเสริมสร้างให้ประชาชนและสมาชิกพรรคการเมืองมีความรู้และความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพอย่างถูกต้อง และพรรคการเมืองต้องเสนอนโยบาย ที่สอดคล้องกับสมดุลด้านวัตถุ ด้านจิตใจ ความอยู่ดีมีสุขของประชาชน และกำหนดให้พรรคการเมืองจึงต้องมีกลไกส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของพรรคอย่างมีเหตุมีผล สามัคคีปรองดองและไม่ใช้ความรุนแรง (มาตรา 23) อีกทั้งยังต้องควบคุมสมาชิกพรรคการเมือง และคณะกรรมการบริหารพรรคและกรรมการบริหารพรรคการเมืองตรวจสอบติดตามพฤติกรรมของสมาชิกพรรคที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของคณะกรรมการบริหารพรรค หากปล่อยปละละเลยก็就会被ดำเนินการให้พ้นจากตำแหน่ง และห้ามมิให้มีตำแหน่งใดในพรรคการเมืองเป็นเวลา 20 ปี (มาตรา 22) และมีข้อกำหนดอื่นๆ ที่ผูกมัดพรรคการเมืองอีกหลายประการ เช่น ห้ามไม่ให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคการเมืองควบคุม ครองจำ หรือขึ้นนำกิจการของพรรคการเมือง ไม่ว่าพรรคการเมืองจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 28, 29) ห้ามมิให้พรรคการเมืองเสนอผลประโยชน์แก่บุคคล เพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ขณะเดียวกันบุคคลเองก็ถูกห้ามไม่ให้เรียกร้องผลประโยชน์ใดใดจากพรรคการเมืองเพื่อให้ตนเองสมัครเป็นสมาชิกพรรค (มาตรา 30, 31) ห้ามมิให้บุคคลของพรรครับบริจาคเพื่อเป้าประสงค์ในการทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร (มาตรา 44) ห้ามมิให้พรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองกระทำการส่งเสริม บ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติของ

ประเทศ (มาตรา 45) ห้ามบุคคลากรของพรรคและสมาชิกพรรคเรียกรับผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการสัญญาว่าจะให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดก็ตามของรัฐ (มาตรา 46)

3.2.3 ให้สมาชิกพรรคการเมืองมีบทบาทในการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง กระบวนการเลือกผู้สมัครของพรรคการเมืองทั้งในแบบบัญชีรายชื่อและแบบเขต จะต้องมาจากการเสนอของสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา 47) โดยการคัดสรรผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทำโดยเป็นอำนาจของคณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมือง (มาตรา 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56) และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง หากปรากฏกรณีที่คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองไม่เห็นชอบบุคคลใดที่เสนอขึ้นไป ให้คณะกรรมการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสรรหาบุคคลใหม่ หรืออาจจัดประชุมร่วมกันเพื่อลงมติพิจารณา

3.2.4 รายได้ของพรรคการเมือง และการสนับสนุนจากภาครัฐ นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้พรรคการเมืองมีรายได้จากเงินทุนประเดิม 1,000,000 บาทแล้ว ยังอาจมีรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง เงินที่ได้จากการจำหน่ายสินค้า และบริการของพรรค เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดที่ได้จากการจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรค และเงินอุดหนุนจากกองทุนของรัฐ เป็นต้น (มาตรา 62) การจัดกิจกรรมระดมทุนของพรรคการเมืองนั้นจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและประกาศให้ประชาชนทราบถึงจำนวนและที่มาของเงินรวมถึงการประกาศรายชื่อผู้บริจาคทรัพย์สิน และมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริจาคเงินของพรรคการเมือง เช่น การบริจาคแก่พรรคการเมืองนั้นจะมีมูลค่าเกินกว่า 10,000,000 บาท ต่อพรรคต่อปีได้ และหากนิติบุคคลบริจาคให้แก่พรรคการเมืองไม่ว่าพรรคเดียวหรือหลายพรรคเกินปีละ 5,000,000 บาท จะต้องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นทราบ ขณะที่พรรคการเมืองก็ไม่สามารถรับบริจาคจากบุคคลหรือนิติบุคคลเกินกว่า 10,000,000 บาทต่อปีได้ (มาตรา 64-66) ทั้งยังห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดบริจาคเงิน หรือทรัพย์สินอื่นใดแก่พรรคการเมือง เช่นเดียวกับข้าราชการการเมืองก็ห้ามใช้ตำแหน่งเรียกรับบริจาคให้แก่พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งใดๆ ขณะที่ สำหรับพรรคการเมืองเองก็ห้ามรับบริจาคจากผู้ที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย และนิติบุคคลที่จดทะเบียนดำเนินกิจการในต่างประเทศ (มาตรา 73-77) นอกจากนี้ ยังมีกองทุนพัฒนาพรรคการเมืองขึ้นเพื่อส่งเสริมความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองและสนับสนุนด้านเงินทุนดำเนินกิจการพรรคการเมือง

3.2.5 การสิ้นสุดลงของพรรคการเมือง พรรคการเมืองอาจสิ้นสุดลงในกรณีที่สิ้นสภาพความเป็นพรรคการเมือง เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดได้ หรือมีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมือง หรือในกรณีที่มีการคว่ำบวมกิจการของพรรคที่สมาชิกพรรคเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในช่วงที่อยู่ในอายุของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 90-91) สำหรับ

เหตุแห่งการร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองนั้น ต้องเข้าองค์ประกอบอย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 ลักษณะนี้ (มาตรา 92) หนึ่ง กระทำการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สอง กระทำการอันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ สาม กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่มีความผิดร้ายแรงตามมาตรา 20, 28, 30, 36, 44, 45, 46, 72 และ 74 สี่ มีเหตุอันจะต้องยุบพรรคการเมืองตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้สวนแล้ว เห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 ลักษณะ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรค และตัดสิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองนั้น (มาตรา 92)

4. บทวิเคราะห์: กรอบกฎหมายข้างต้นทำได้ดีเพียงใดกับการปฏิรูปพรรคการเมือง

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์กรอบกฎหมายทั้ง 2 ข้างต้น มาทาบทับกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของพรรคการเมืองและความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง โดยผ่านการสำรวจความคิดเห็นของผู้ร่างกฎหมาย (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำกฎหมาย (นักการเมือง พรรคการเมือง) และผู้เชี่ยวชาญ (นักวิชาการและสื่อมวลชน) ซึ่งได้แยกการวิเคราะห์เป็น 2 ตอน ดังนี้

4.1 การเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มก๊วนการเมืองมาเป็นพรรคการเมือง

4.1.1 พรรคการเมืองกับความเชื่อมโยงกับประชาชน (PIE) จากการกำหนดให้การตั้งพรรคการเมืองตั้งได้ยากมากขึ้น และกำหนดให้สมาชิกพรรคต้องมีคุณสมบัติอื่นๆ ที่เข้มข้นขึ้น มาจากความมุ่งประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้ผู้ที่จะเข้ามาจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติสูงกว่าคนทั่วไป นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเงินประเดิมจัดตั้งพรรคการเมืองไม่น้อยกว่า 1 ล้านบาท โดยกำหนดให้สมาชิกทุกคนต้องร่วมจ่ายกันเป็นทุนประเดิมคนละไม่น้อยกว่า 1 พันบาท แต่ไม่เกินคนละ 5 หมื่นบาท เพื่อไม่ให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกว่าสมาชิกคนอื่นๆ โดยอ้างว่าตนเองเป็นผู้จ่ายเงินประเดิมมากกว่าสมาชิกคนอื่นๆ นอกจากนี้ ยังได้มีการเพิ่มบทบาทของสมาชิกในการก่อตั้งพรรคการเมือง เพื่อที่จะทำให้สมาชิกพรรคการเมืองได้เป็นผู้ร่วมก่อตั้งพรรคการเมือง มีความภาคภูมิใจในบทบาทของตนเองที่ริเริ่มก่อตั้งพรรคการเมืองอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ดี จากงานวิจัยของณิชชาภัทร และอรรถสิทธิ์ ได้ศึกษา มุมมองของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทางการเมืองนั้นมองว่า การที่ให้ต้องรวบรวมรายชื่อสมาชิกเป็นจำนวนมากขึ้นถึง

500 คน แต่ได้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกพรรคไว้มากมายนั้น กลายเป็นเรื่องที่ทำให้เป็นภาระของพรรคการเมือง อีกทั้งในประเทศไทยยังไม่มีศูนย์กลางข้อมูลที่ตรวจสอบคุณสมบัติของสมาชิกพรรคการเมือง จึงทำให้พรรคการเมืองมีความสับสนที่จะทำผิดกฎหมาย (ณัชชาภัทร อมรกุล และ อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

4.1.2 พรรคการเมืองกับบทบาทของการเป็นองค์กรทางการเมือง (PIO) โดยผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมองว่า การกำหนดการตั้งและการขยายสาขาพรรค (มาตรา 33) การเพิ่มพูนสมาชิกพรรค (มาตรา 33) การจ่ายเงินค่าบำรุงพรรค (มาตรา 15, 27) และการจำกัดเงินบริจาคพรรค (มาตรา 64, 65, 66, 67, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77) การเลือกตั้งขั้นต้น (มาตรา 47) ปลอตการแทรกแซงจากภายนอก (มาตรา 23, 28, 29, 30, 31, 32) บทลงโทษรุนแรง (มาตรา 90 – 95 และมาตรา 100 - 139) ห้ามควรวรมพรรคในช่วงอายุของสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 96, 97, 98, 99) นั้น ต้องการทำให้พรรคการเมืองมีความเป็นสถาบันการเมือง และเป็นองค์กรที่มีฐานสมาชิกสนับสนุนมาก ดูได้จากการที่กำหนดให้พรรคการเมืองต้องหาจำนวนสมาชิกเพิ่มเติมขึ้นทุกปีในระยะเวลา 4 ปี และไม่ให้มีผู้ใดคนหนึ่งสามารถครอบครองความเป็นเจ้าของ ผ่านการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองได้มากกว่าผู้อื่นมากเกินไป และยังมีเรื่องของการเลือกตั้งขั้นต้นที่ทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้รับฉันทามติจากประชาชนในเขตเลือกตั้งจริงๆ ไม่ได้ถูกสั่งการมาจากผู้บริหารพรรคจากส่วนกลาง ซึ่งจะเป็นการสร้างประชาธิปไตยให้กับพรรคการเมือง นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ป้องกันไม่ให้พรรคการเมืองถูกแทรกแซงจากภายนอก ด้วยบทลงโทษต่างๆ ที่มีความรุนแรง ถึงขั้นยุบพรรคการเมือง และการออกคำสั่งให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และห้ามดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองอีกถึง 20 ปี

แต่ในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองประเด็นนี้เป็นดาบสองคม โดยประเด็นที่มีการพูดถึงมากที่สุดก็คือการเลือกตั้งขั้นต้นที่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ยาวนาน และไม่ได้รับการสนับสนุนใดๆ จากภาครัฐ แต่ในขณะเดียวกัน ได้กำหนดจำนวนผู้ที่เข้ามาประชุมสาขาพรรคประจำภาคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัดไว้น้อยเกินไป จนทำให้การครอบงำทางการเมืองสามารถเกิดได้ที่สาขาพรรคประจำภาคหรือตัวแทนพรรคประจำจังหวัด โดยไม่ต้องไปเกี่ยวข้องกับส่วนกลาง (ณัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

4.1.3 บทบาทของพรรคการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาล (PIG) ในส่วนนี้ผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มองว่า การเลือกตั้งขั้นต้นจะทำให้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้มีที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง (มาตรา 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 และ 56) และการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนั้นช่วยในเรื่องการนับคะแนนที่มีความยุติธรรม และทุกๆ เสียงที่มาลงคะแนนจะเป็นคะแนนเสียงที่มีค่า

การเสนอชื่อผู้ชิงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะทำให้ผู้ที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถตัดสินใจได้ง่ายว่าจะเลือกพรรคการเมืองใดให้เป็นพรรคของตน นอกจากนี้ ยังรวมถึงประเด็นการห้ามการโกงการรับสมัครผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในขั้นตอนไพรมารีโหวต และปรับเงินถึง 5 แสนบาท หากไม่ชี้แจงการใช้เงินและความคุ้มค่าของนโยบายเพื่อป้องกันนโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบการบริหารการคลัง ในขณะที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองประเด็นปัญหาในส่วนนี้ว่า ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมนั้นเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะประชาชนที่เลือกผู้ลงสมัครคนใดคนหนึ่งไม่จำเป็นต้องเลือกพรรคคนนั้นติดไปด้วย แต่การนับคะแนนแบบ MMP ทำให้การเลือกผู้สมัครคนใดคนหนึ่งหมายความว่าต้องเลือกพรรคคนนั้นไปด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การที่ต้องเสนอนโยบายต่อ กต. เป็นการผูกมัดพรรคการเมืองจนเกินไป และเป็นการเพิ่มอำนาจให้กับ กต. มากจนเกินไป จน กต. สามารถชี้ความถูกต้องเหมาะสมของนโยบาย แทนที่จะเป็นประชาชน (รัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

4.2 การสร้างความเป็นสถาบันแก่พรรคการเมือง

4.2.1 สร้างผ่านการจำกัดความผันผวนของคะแนนเสียงเลือกตั้ง (Electoral Volatility) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า การเลือกตั้งขั้นต้น (มาตรา 47) ระบบเลือกตั้งแบบ MMP (มาตรา 48, 49, 50, 51) การตั้งและขยายสาขาพรรค(มาตรา 33) และเพิ่มพูนสมาชิกพรรค (มาตรา 33) มีเป้าหมายที่จะทำให้พรรคการเมืองมีฐานเสียงที่แน่นอน และมีการอ้างอิงตนเองต่อพรรคการเมือง (Party Identification) ซึ่งจะทำให้คะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ผันผวนหรือผันผวนไม่มากนัก เพราะสมาชิกพรรคจะเลือกพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัด อย่างไรก็ตาม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ พรรคการเมืองและนักการเมืองกลับมองว่า กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกตั้งขั้นต้นยังคงมีปัญหาอยู่ โดยการเลือกตั้งขั้นต้นที่กำหนดให้ทุกพรรคต้องทำกับทุกเขตที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้น เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากลำบากสำหรับพรรคเกิดใหม่หรือพรรคเล็กที่มีทุนต่ำ และพรรคที่มีประเด็นทางการเมืองที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นพรรคที่คนรุ่นใหม่ให้ความนิยมมากกว่าพรรคที่มีนโยบายทั่วไป อย่างไรก็ตาม มาตรา 50 ในกฎหมายก็มีความคลุมเครือซึ่งเป็นการเปิดช่องให้กับการตีความอยู่ ซึ่งเรายังไม่เห็นปัญหาในเรื่องนี้ชัดเจนนัก เพราะในการเลือกตั้งครั้งนี้ยังไม่ได้ใช้มาตรานี้ โดยใน (3) กำหนดให้ตัวแทนหัวหน้าสาขาพรรคการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดจัดการประชุมสมาชิกเพื่อลงคะแนนเลือกผู้สมัครตามรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาส่งมา (4) กำหนดให้สาขาพรรคต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่า 100 คน ในการประชุมตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัดต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่า 50 คน การที่กำหนดให้สมาชิกพรรคการเมืองเข้ามาร่วมกันเพียง 100 คนก็สามารถ

เลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งภาคได้ ก็เป็นการที่เปิดโอกาสให้พรรคใหญ่ถูกโจมตีจากผู้ที่ต้องการกลั่นแกล้ง หรือผู้ที่ต้องการมีอิทธิพลในการเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะส่งตัวแทนเพียง 100 คนก็สามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทั้งภาคแล้ว ด้วยเหตุนี้ การกำหนดตัวบทกฎหมายดังกล่าว จึงไม่อาจทำให้ผู้เลือกตั้งเลือกพรรคการเมืองนั้นๆ ทุกครั้งไป (ณัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

และในส่วนของการนับคะแนนแบบ MMP ที่คาดหวังว่า จะทำให้นอกจากลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมาก เพราะคะแนนจะไม่เสียหายไปไหนเขตเลือกตั้งแต่ละเขตนั้น เป็นความคาดหวังที่ว่าอาจจะก่อให้เกิดผลเสียในเรื่องอื่น เนื่องจากการที่ผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะต้องเลือกที่พรรคการเมือง หรือเลือกที่ตัวผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง อาจเป็นการลดความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ในระยะยาวแล้วไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งแต่อย่างใด เช่นเดียวกับในส่วนของการตั้งและขยายสาขาพรรค และการเพิ่มพูนสมาชิกพรรค เป็นการสร้างภาระให้กับพรรคการเมือง และเอื้อให้กับพรรคการเมืองที่มีทุนมาก ในขณะที่พรรคการเมืองที่ไม่ใหญ่และเป็นพรรคเฉพาะด้าน อาจจะต้องล่มสลายไป หรือไม่ได้เกิดขึ้นเลย (ณัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

4.2.2 สร้างผ่านการหยั่งรากลึกของพรรคการเมืองในสังคม (Parties' Roots in Society) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมองว่า ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น การจัดตั้งพรรค (มาตรา 9, 10) เงินประเดิมจัดตั้งพรรค (มาตรา 9) ตั้งและขยายสาขาพรรค (มาตรา 33) การเพิ่มพูนสมาชิกพรรค (มาตรา 33) เงินค่าบำรุงพรรค (มาตรา 15, 27) และการห้ามควรวรมพรรค (มาตรา 96, 97, 98, 99) จะทำให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากทำให้พรรคการเมืองสามารถผูกพันกับสมาชิกพรรคการเมือง และทำให้พรรคการเมืองสามารถหยั่งรากลึกในสังคม แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ พรรคการเมืองและนักการเมืองยังสงสัยว่า บทบัญญัติที่กล่าวมาจะช่วยสร้างรากลึกของพรรคการเมืองในสังคมได้หรือไม่ เพราะจุดอ่อนหลักอยู่ที่การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกพรรคไว้สูงมาก แต่ไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถเป็นศูนย์กลางในการตรวจคุณสมบัติดังกล่าวเหล่านี้ จึงมีความสับสนเสี่ยงที่พรรคการเมืองจะพลาดพลั้งรับสมาชิกพรรคการเมืองที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องเก็บเงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกพรรคการเมือง โดยหวังว่าการเก็บเงินนั้น จะทำให้สมาชิกพรรคการเมืองรู้สึกว่าเขาเป็นเจ้าของและจะต้องเข้ามาควบคุมพรรคการเมืองให้ทำตามสิ่งที่ตนเองต้องการ แต่ในความเป็นจริงแล้ว การเก็บเงินค่าบำรุงพรรคจากสมาชิกพรรคการเมืองเป็นการสร้างภาระให้กับสมาชิกพรรคการเมือง อาจมีคนต้องการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองน้อยลงมาก และเป็นอุปสรรคของพรรคการเมืองในการหาสมาชิกพรรคการเมือง เพราะที่ผ่านมาได้มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยไม่ต้องผ่านการบริจาค

เงิน นอกจากนี้ การที่พลเมืองไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ห่างไกลตัวเมือง จะประสบปัญหาในการจ่ายเงินค่าบำรุงพรรคการเมือง (รัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

4.2.3 สร้างผ่านการเน้นย้ำความสำคัญของพรรคการเมืองเหนือตัวบุคคล (Party Rootedness Versus Personalism) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีการให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองเหนือตัวบุคคล โดยการกำหนดให้มี การเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Election) (มาตรา 47) การตั้งและขยายสาขาพรรค (มาตรา 33) การเพิ่มพูนสมาชิกพรรค (มาตรา 33) การปลดออกการแทรกแซงจากภายนอก (มาตรา 23, 28, 29, 30, 31, 32) การจำกัดเงินบริจาค (มาตรา 64, 65, 66, 67, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77) และคำประกาศอุดมการณ์ของพรรค (มาตรา 10) ซึ่งในส่วนนี้ได้เน้นให้เห็นถึงการกระจายอำนาจในการคัดเลือกผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งไปให้สาขาพรรคการเมืองประจำภาคและตัวแทนพรรคประจำจังหวัด เพื่อไม่ให้อำนาจในการบริหารพรรคการเมืองอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และให้มีการระดมสมาชิกพรรค และให้อำนาจสมาชิกพรรค เพื่อกระจายอำนาจจากกรรมการผู้บริหารพรรคไปให้กับสมาชิกพรรคการเมือง และยังให้มีการประกาศอุดมการณ์ของพรรค เพื่อที่จะให้พรรคการเมืองมีอุดมการณ์ที่ชัดเจนแน่นอน แต่นักการเมืองและพรรคการเมืองผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงมองว่า แม้ว่าจะมีการกำหนดความสำคัญของสมาชิกพรรคและการกระจายอำนาจในการกำหนดตัวบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม แต่เมื่อดูภาพรวมแล้ว การจัดตั้งพรรคการเมืองที่ทำได้ยาก และการยุบพรรคการเมืองที่ทำได้ง่าย ผ่านกฎหมายต่างๆ กลับทำให้พรรคการเมืองอาจไม่สามารถอยู่รอดกลายเป็นสถาบันหลักทางการเมืองได้ (รัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

4.2.4 สร้างผ่านความชอบธรรมของพรรคและการเลือกตั้ง (The Legitimacy of Parties and Elections) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองมีความชอบธรรมมากขึ้น โดยได้กำหนดบทลงโทษที่เข้มข้นรุนแรงมากขึ้น โดยมีการตัดสิทธิ์ในการดำรงตำแหน่งต่างๆ ในพรรคการเมืองเป็นระยะเวลาถึง 20 ปี ตลอดจนมีการยุบพรรคการเมืองได้ง่ายมากขึ้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่า พรรคกระทำผิดในสามประการคือ การล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การใช้อำนาจในการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือให้คนที่ไม่ใช่สมาชิกพรรคควบคุม ครอบงำ หรือชี้นำพรรค ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม แต่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมองว่า ในจุดนี้เป็น การเพิ่มบทบาทให้กับศาลรัฐธรรมนูญ ในขณะที่พรรคการเมืองกลับถูกลดทอนความสำคัญ และการห้ามสมาชิกพรรคการเมืองไปทำงานในองค์กรต่างๆ จะทำให้พรรคการเมืองสามารถหาสมาชิกได้ยากมากขึ้น โดยเฉพาะสมาชิกที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานในองค์กรภาครัฐหรือองค์กรมหาชนที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพรรคการเมือง (รัชชาภัทร อมรกุล และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว, 2562)

4.2.5 การจัดรูปแบบองค์กร (Party Organization) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีแนวทางการจัดรูปแบบองค์กรผ่านมาตราต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 58-62 ที่กำหนดให้คณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองทำหน้าที่บริหารเงิน และบัญชีของพรรคการเมือง ต้องมีการทำบัญชีพรรคการเมือง และมีผู้ตรวจสอบบัญชี อีกทั้งยังให้มีการเสนองบการเงินที่ผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองแล้วต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่ออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี ในส่วนนี้หากประสบความสำเร็จ จะทำให้พรรคการเมืองมีบัญชีรายรับรายจ่ายที่เปิดเผยและตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสามารถป้องกันการทุจริตได้ในระดับหนึ่ง โดยเงินที่จะเข้ามาที่พรรคการเมืองต้องมีที่มาที่ไป และการใช้จ่ายเงินโดยองค์กรพรรคการเมืองต้องสามารถตรวจสอบได้ ถือเป็นรูปแบบของการแผ่ระบุงการทำหน้าที่ขององค์กรด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสร้างความเป็นองค์กรให้กับพรรคการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมือง

5. ข้อค้นพบ: ผลของการปฏิรูปพรรคการเมืองกับความเป็นพรรคการเมืองในปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์ในส่วนที่ผ่านมา เมื่อศึกษาร่วมกับสถานการณ์ทางการเมืองไทยในปัจจุบัน ทำให้พบว่า การปฏิรูปพรรคการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น ไม่ได้ทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งขึ้น ทำหน้าที่ของมันได้ดีขึ้น แต่กลับกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานและการสร้างความเป็นสถาบันของพรรคการเมือง ดังต่อไปนี้

5.1 ระบบเลือกตั้งปีให้ไม่มีพรรคขนาดใหญ่ จากการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การเลือกตั้งในปัจจุบันใช้ระบบจัดสรรปันส่วนผสม ที่เป็นระบบใหม่ในการเลือกตั้งครั้งนี้ เป็นระบบที่ให้ประชาชนมีบัตรเลือกตั้งใบเดียว นับทุกคะแนนเสียงที่ออกไปลงคะแนน แล้วให้ได้สัดส่วนเพื่อนับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ “พึงมี” ในแต่ละพรรค แล้วหลังจากนั้นจะนำจำนวน “พึงมี” นั้นมาลบกับจำนวน สมาชิกแบบแบ่งเขตที่พรรคได้รับ ที่เหลือจึงเป็นคะแนนบัญชีรายชื่อ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า ประโยชน์ที่ได้จากระบบนี้คือ เป็นการนับคะแนนเสียง “ทุกคะแนน” ที่ออกมาลงคะแนน

แต่เมื่อระบบนี้ได้ถูกนำมาใช้จริงๆ กลับทำให้ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งมีคะแนนเสียงมากจนเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลได้อย่างชอบธรรม โดยหลังจากการเลือกตั้งและคำนวณผลการเลือกตั้งด้วยหลักเกณฑ์ที่ประกาศโดย กกต. แล้ว ผลการเลือกตั้งออกมาดังนี้ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562)

ตารางที่ 1 การรับรองคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ลำดับ	พรรค	คะแนนเสียง	ร้อยละ	แบ่งเขต	บัญชีรายชื่อ	รวม
1	เพื่อไทย	7,881,006	22.16	136	0	136
2	พลังประชารัฐ	8,441,274	23.74	97	19	116
3	อนาคตใหม่	6,330,617	17.80	31	50	81
4	ประชาธิปัตย์	3,959,358	11.13	33	20	53
5	ภูมิใจไทย	3,734,459	10.50	39	12	51
6	เสรีรวมไทย	824,284	2.32	0	10	10
7	ชาติไทยพัฒนา	783,689	2.20	6	4	10
8	ประชาชาติ	481,490	1.35	6	1	7
9	เศรษฐกิจใหม่	486,273	1.37	0	6	6
10	เพื่อชาติ	421,412	1.19	0	5	5
11	รวมพลังประชาชาติไทย	415,585	1.17	1	4	5
12	ชาติพัฒนา	244,770	0.69	1	2	3
13	พลังท้องถิ่นไท	214,189	0.60	0	3	3
14	รักษผืนป่าประเทศไทย	134,816	0.38	0	2	2
15	พลังปวงชนไทย	80,186	0.23	0	1	1
16	พลังชาติไทย	73,421	0.21	0	1	1
17	ประชาภิวัฒน์	69,431	0.20	0	1	1
18	พลังไทยรักไทย	60,434	0.17	0	1	1
19	พรรคไทยศรีวิไลย์	60,354	0.17	0	1	1
20	ครูไทยเพื่อประชาชน	56,633	0.16	0	1	1
21	ประชานิยม	56,264	0.16	0	1	1
22	ประชารัฐไทย	48,037	0.14	0	1	1
23	ประชาชนปฏิรูป	45,420	0.13	0	1	1
24	พลเมืองไทย	44,961	0.13	0	1	1
25	ประชาธิปไตยใหม่	39,260	0.11	0	1	1
26	พลังธรรมใหม่	35,099	0.10	0	1	1

ที่มา: คณะกรรมการการเลือกตั้ง (2562)

ทั้งนี้ วิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ได้ใช้วิธีการคำนวณตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 131 ที่ได้กำหนดไว้ว่า ภายใน 1 ปีหลังเลือกตั้ง หากต้องมีการเลือกตั้งใหม่ เพราะการเลือกตั้งไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ให้คำนวณจำนวน ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อใหม่ ด้วยเหตุนี้รายชื่อผู้ที่เป็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงยังมีการเปลี่ยนแปลงได้ภายใน 1 ปี หลังจากการเลือกตั้ง

ผลการเลือกตั้งและผลการจัดตั้งรัฐบาล สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและนักวิชาการที่ต่างเคยให้ความเห็นในกรณีของระบบจัดสรรปันส่วนผสมแล้วว่าการผูกมัดให้ใช้สัดส่วนของคะแนน “พึงมี” จะทำให้ไม่มีพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงนำโด่งในการเลือกตั้ง ซึ่งผลของการเลือกตั้งก็เป็นไปเช่นนั้นคือ มีแต่พรรคการเมืองระดับกลางๆ กับพรรคการเมืองขนาดเล็ก ซึ่งทำให้การทำงานของพรรคการเมืองมีประสิทธิภาพต่ำ ขาดความประสานร่วมมือระหว่างพรรคต่างๆ และการสร้างพรรคการเมืองให้มีขนาดใหญ่ก็เป็นไปไม่ได้ ต้องแบ่งพรรคการเมืองให้มีขนาดเล็ก ขาดเอกภาพในการทำงานร่วมกัน

5.2 การลดทอนความเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ให้อำนาจสภาที่เป็นองค์กรที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชนมีบทบาทในการเลือกนายกรัฐมนตรี ทำให้วุฒิสภากลับกลายเป็นตัวเล่นสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของพรรคการเมืองมากกว่าฉันทามติหรือความต้องการของพรรคการเมืองเอง เพราะเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ทำให้พรรคการเมืองเลือกที่จะร่วมกับพรรคอันดับสองที่ได้เสียงในสภา แทนที่จะร่วมกับพรรคอันดับหนึ่ง ทั้งนี้ วุฒิสภาจำนวน 244 คนจึงมาจากการคัดเลือกของ คสช. และอีก 6 คนเป็นวุฒิสภาโดยตำแหน่งที่มาจากตำแหน่งทางการเมืองที่สนับสนุน คสช. จึงกลายเป็นว่าจำนวนผู้โหวตเลือกนายกรัฐมนตรีจำนวน 1 ใน 3 นั้นไม่ได้มีที่มาจากประชาชน

ผลการเลือกตั้งที่ได้นำแสดงให้เห็นข้างต้น และการจัดตั้งรัฐบาลที่มีพรรคพลังประชารัฐเป็นแกนนำนั้น สะท้อนว่า การที่ระบบการเลือกตั้งได้กำหนดให้จำนวน ส.ส. ทั้งระบบเขตและระบบบัญชีรายชื่อ ต้องผูกกับคะแนนเสียงพึงมีนั้น ทำให้พรรคเพื่อไทยไม่ได้ ส.ส. บัญชีรายชื่อเลยแม้แต่คนเดียว และแม้ว่าพรรคเพื่อไทยจะได้จำนวน ส.ส. มากที่สุด แต่เพื่อไทยก็ไม่ได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เพราะพรรคที่ได้คะแนนเสียงลำดับ 4 และ 5 เลือกที่จะสนับสนุนพรรคพลังประชารัฐ ที่ได้คะแนน ส.ส. มากเป็นลำดับสอง แม้ว่าพรรคลำดับที่ 4 จะเคยประกาศว่าไม่สนับสนุนพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสาเหตุที่ทำให้พรรคลำดับ 4 และ 5 ร่วมสนับสนุนพรรคลำดับ 2 เพราะพรรคลำดับ 2 ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นพรรคที่สนับสนุนนายกรัฐมนตรีที่เคยเป็นผู้นำ คสช. นั้น เป็นผู้แต่งตั้งวุฒิสภา ที่เลือกนายกรัฐมนตรีคนเดิมนั่นเอง

ด้วยระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม ผสมกับการคำนวณสูตรเลือกตั้งแบบทศนิยม 4 จุดโดยไม่มีคะแนนขั้นต่ำ และการที่มี ส.ว. ยืนพื้นคอยเลือกพลเอกประยุทธ์อีก 250 คน จึงทำให้ ส.ว. กลายเป็นกลุ่มการเมืองที่ลดทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง พรรคการเมืองต้องนำ ส.ว. มาเป็นตัวแปรทางการเมือง ทำให้ขาดตอนกับคำสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ในระยะยาวและระยะสั้น นี่คือการบั่นทอนความเข้มแข็งของพรรคการเมือง

5.3 เห็นความอ่อนแอของพรรคการเมืองขนาดใหญ่ สืบเนื่องจากการคำนวณ ส.ส. แบบจัดสรรปันส่วนผสม ทำให้พรรคเพื่อไทยไม่ได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อเลย เพราะพรรคเพื่อไทยได้ ส.ส. แบบแบ่งเขตครบจำนวน ส.ส. พังมีแล้ว ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในพรรคการเมืองค่อนข้างมากซึ่งมาจากการที่แกนนำของพรรคไปอยู่ในบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ ส.ส. ในสภา พรรคเพื่อไทยจึงอยู่ในลักษณะของกลุ่มการเมืองที่ขาดผู้นำที่เป็นเอกภาพ บทบาทของพรรคเพื่อไทยในนามของพรรคฝ่ายค้านในการทำงานตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลจึงอ่อนแอมาก มีข่าวอยู่เสมอว่า ส.ส. พรรคเพื่อไทยหลายคนไม่ให้ความสำคัญกับมติพรรค และเลือกที่จะลงคะแนนเสียงของตนเองขัดกับมติของพรรคการเมือง ในระยะสั้นและระยะยาวจึงเห็นแนวโน้มที่พรรคเพื่อไทยกำลังดำเนินไปสู่ความล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะการทำหน้าที่เพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล (Party In Government) และการทำหน้าที่ในฐานะองค์กรพรรคการเมือง (Party Organization) และนอกจากพรรคเพื่อไทยแล้ว พรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล ก็มีปัญหภายในพรรคตนเอง ผลที่เกิดขึ้นกับพรรคพลังประชารัฐคือ มีการลาออกของกรรมการบริหารพรรคจำนวนมากกกึ่งหนึ่ง ซึ่งในตอนที่ยืนยันบทความนี้ยังไม่อาจจะสรุปได้ว่าเส้นทางของพรรคพลังประชารัฐภายหลังจากนี้จะเป็นอย่างไร แต่การนัดกันลาออกเป็นจำนวนมากของคณะกรรมการบริหารพรรคเพื่อเปิดโอกาสให้เลือกคณะกรรมการบริหารพรรคใหม่ ก็เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงความแตกแยกในพรรค ซึ่งได้เคยสะท้อนออกมาหลายครั้งนับตั้งแต่หลังการเลือกตั้งเป็นต้นมา ส่วนพรรคการเมืองขนาดใหญ่อีกพรรคหนึ่งคือ พรรคอนาคตใหม่ ก็มีปัญหามิสามารถคุมเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคของตนเองได้ ในช่วงที่ยังไม่ได้ถูกยุบพรรคก็มีการขับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกแยกในพรรคของตนเองเช่นกัน

5.4 มีช่องทางให้กับพรรคขนาดเล็ก แม้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะไม่ได้ตั้งใจให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีบทบาทในทางการเมืองขนาดนี้ แต่ด้วยสูตรการคำนวณซึ่งคณะกรรมการเลือกตั้งได้เลือกใช้นั้น ได้ทำให้มีพรรคการเมืองขนาดเล็กเข้ามาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก พรรคขนาดเล็กเหล่านี้ได้รับการเชื้อเชิญจากรัฐบาลให้เข้าร่วมรัฐบาลโดยการสนับสนุนให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ได้ตำแหน่งรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยรัฐมนตรี ด้วยระบบเลือกตั้งและสูตรการคำนวณคะแนนที่ทำให้ขาดพรรคการเมืองขนาดใหญ่

ในสภาผู้แทนราษฎร เหลือแต่พรรคการเมืองขนาดกลางและพรรคการเมืองขนาดเล็ก ตลอดจน บทเฉพาะกาลของสมาชิกวุฒิสภา ผลลัพธ์ก็คือ พรรคขนาดเล็กเหล่านี้เข้ามาสนับสนุนพรรคขนาดใหญ่ที่จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งไม่แน่ใจว่าจะเป็นพรรคใด มีอุดมการณ์ทางการเมืองอย่างไร พรรคขนาดเล็กเหล่านี้ก็สามารถเข้าไปร่วมได้ ทำให้พรรคเหล่านี้สามารถต่อรองกับพรรคขนาดกลางอย่างพรรคพลังประชารัฐ ที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้ ผลก็คือในการเลือกตั้งครั้งต่อไป จะต้องเกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กขึ้นมากมาย เพราะสามารถต่อรองกับรัฐบาลได้ดีกว่าเป็น ส.ส. ในพรรคขนาดใหญ่ที่ต้องรองอะไรยากมาก

5.5 การยุบพรรคทำได้ง่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นักการเมือง และพรรคการเมืองต่างได้เคยแสดงความเห็นไว้ว่า การยุบพรรคการเมืองสามารถทำได้โดยง่ายโดยกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น ซึ่งก่อนการเลือกตั้ง มีการยุบพรรคไทยรักษาชาติมาแล้ว แต่นั่นก็ไม่เท่ากับการยุบพรรคอนาคตใหม่ ซึ่งแม้ปัจจุบันจะยังไม่มีการทำวิจัยแสดงให้เห็นว่าการยุบพรรคอนาคตใหม่ซึ่งมีลูกคะแนนเสียง 6,330,617 คะแนนเสียง คิดเป็นร้อยละ 17.80 ของผู้ลงคะแนนเสียงนั้นทำให้เกิดผลเสียอย่างไรต่อระบบพรรคการเมืองในประเทศไทย แต่การยุบพรรคการเมืองที่มีสัดส่วนผู้ลงคะแนนมากถึงร้อยละ 17.80 ย่อมเป็นการทำลายจิตใจของประชาชนที่ให้ความเชื่อมั่นกับพรรคการเมืองนี้ ไม่ว่าพรรคอนาคตใหม่จะถูกยุบเพราะความไม่รอบคอบของพรรคเอง หรือถูกมองว่าถูกยุบจากศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับประชาชน จะส่งผลในระยะยาวให้ประชาชนเหล่านี้มีความสนใจที่จะสนับสนุนพรรคการเมือง และระบบการเมืองไทยลดน้อยลง

6. สรุป

เมื่อวิเคราะห์ในตัวของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จะเห็นว่ากรอบกฎหมายที่กำหนดการปฏิรูปพรรคการเมือง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 กับแนวคิดทฤษฎีเรื่องบทบาทของพรรคการเมือง และความเป็นสถาบันของพรรคการเมืองนั้น พบว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทย โดยต้องการเปลี่ยนแปลงความเป็นกลุ่มก้อนทางการเมืองให้มาเป็นพรรคการเมืองผ่านการสร้างความเชื่อมโยงกับประชาชน โดยให้สมาชิกพรรคการเมืองมีบทบาทหน้าที่ต่อพรรคการเมืองทั้งในเรื่องของนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองมากพอที่จะรับประกันความเชื่อมโยงระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชน และให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมเพื่อให้ทุกๆ คะแนนเสียงที่ออกมาเป็นคะแนนเสียงที่มีค่า

แต่จาก 1 ปี ที่ได้มีการเลือกตั้งเกิดขึ้นพบว่า กฎหมายกลับทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอลง ซึ่งนักการเมือง และพรรคการเมืองต่างๆ ก็ทราบดีว่า จุดมุ่งหมายของการปฏิรูปพรรคการเมืองในครั้งนี้คือการสกัดกระแสพรรคการเมืองเก่า ดังที่นายสมศักดิ์ เทพสุทิน ได้เคยพูดปราศรัยไว้ในเวทีวันเปิดตัวเข้าพรรคพลังประชาชนไว้ว่า **“รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดีไซน์มาเพื่อพวกเรา”** เพราะเพียงในช่วงปีแรกที่เกิดขึ้นได้ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องเอกภาพ เสถียรภาพและความตั้งมั่นของพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากปัญหาของระบบเลือกตั้ง การถูกตีกรอบด้วยจำนวน คุณสมบัติ และหน้าที่ในการจ่ายเงินบำรุงพรรคของสมาชิกพรรคการเมือง การบังคับใช้ข้อกฎหมายต่างๆ ที่ต้องผ่านการตีความโดยเจ้าหน้าที่รัฐ บทลงโทษที่รุนแรง นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้วุฒิสภามีบทบาทในการเลือกนายกรัฐมนตรีถึง 5 ปี ยังส่งผลต่อการตัดสินใจของพรรคการเมืองมากกว่าการทำตามฉันทามติที่ได้จากประชาชน และทำให้พรรคการเมืองล้มตายก่อนที่จะสามารถฝังรากในสังคมการเมืองได้ จึงเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันอย่างสุดขั้วระหว่างความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของผู้ร่าง กับแนวคิดของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

7. ข้อเสนอแนะ

การร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ถูกกระทำการโดยผู้ร่างที่ไม่ได้เป็นพรรคการเมือง นักการเมือง หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เมื่อนำมาใช้ในภาคปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น แทนที่จะทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง แต่กลับทำลายพรรคการเมืองพรรคใหญ่ ลดทอนความเชื่อมโยงระหว่างระบบการเมืองกับประชาชน ทำให้กลุ่มก๊วนการเมืองมีอิทธิพล และการที่พรรคการเมืองถูกยุบได้โดยง่าย เป็นการทำลายความหวัง ความเชื่อมโยง และความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมือง ในระยะสั้นและระยะยาว จะทำให้พรรคการเมืองไม่สามารถฝังรากอยู่ในประชาชนคนไทยได้

เพื่อที่จะปฏิรูปพรรคการเมือง จึงต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมีการรื้อกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองมีอิสระ มีเอกภาพ และสามารถเติบโตได้เองอย่างเข้มแข็ง สมควรที่จะต้องปรับแก้กฎหมายเลือกตั้ง และแก้ไขบทเฉพาะกาลที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภานเลือกนายกรัฐมนตรีได้ 5 ปี ต้องมีการทบทวนเงื่อนไขของการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ จะต้องทำโดยการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากภาคประชาชน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, และนรนิติ เศรษฐบุตร. (2521). *พรรคการเมือง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). *หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ*. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2562, จาก https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20190528140635.pdf
- ณัชชาภัทร อมรกุล, และอรรถสิทธิ์ พานแก้ว. (2562). *ความหวังและความน่าจะเป็น: ฉากทัศน์พรรคการเมืองไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560*. สืบค้นเมื่อ 15 มิถุนายน 2562, จาก <http://www.kpi.ac.th/knowledge/book/data/926>
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พุทธศักราช 2561. (2561, 12 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 68 ก. หน้า 40-97
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พุทธศักราช 2560. (2560, 7 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 105. หน้า 1-41
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40. หน้า 1-90
- สมยศ เชื้อไทย. (2547). *คำอธิบายวิชากรกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาษาอังกฤษ

- Duverger, M. (1972). *Party Politics and Pressure Group*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Goodman, W. (1956). *The Two-Party System in the United States*. Princeton: D. Van. Nostrand Company, Inc.
- Mainwaring, S. (1998). Party Systems in the Third Wave. *Journal of Democracy*, 9(3), 67-81
- Neumann, S. (1956). *Modern Political Party*. Chicago: University of Chicago Press.

- Ranney, A., & Kendall, W. (1956). *Democracy and the American Party System*. New York: Harcourt, Dorace and Company.
- V.O. Key., Jr. (1964). *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company.