ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง: การปฏิเสธในการตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา

Political Question Doctrine and redistricting: The rejection to review redistricting map by the Supreme Court of the United States

ธันยธรณ์ โรจน์มหามงคล

Tanyatorn Rojmahamongkol

นิสิตในหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
LL. B Candidates
Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10300
Corresponding author E-mail; 6240107034@student.chula.ac.th

บทคัดย่อ

การตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นเป็นความท้าทายของฝ่ายตุลาการเสมอมา เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองอย่างมหาศาล ศาลจึงต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งในการที่จะเข้าไปตรวจสอบและควบคุมการแบ่งเขตเลือกตั้ง ในสหรัฐอเมริกา ศาลได้มีการพัฒนาและปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองขึ้นเพื่อกำกับการตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การปรับใช้ทฤษฎีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อศาลเลือกปรับใช้เพื่อให้สอดคล้องกับคุณค่าต่าง ๆ บทความนี้มุ่งศึกษาการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา และวิเคราะห์ว่ามีข้อจำกัดอย่างไรในการตัดสินพิจารณาคดี ทั้งในมิติของความชอบด้วยกฎหมายและความชอบธรรม

คำสำคัญ: การแบ่งเขตเลือกตั้ง, ทฤษฎีปัญหาทางการเมือง, ความชอบด้วยกฎหมาย, ความชอบธรรม

Abstract

Reviewing congressional district maps has always been a challenging problem for the judiciary, as the decision on where to draw the district line significantly affects the interests of political parties. Thus, in order for the court to review such process, it must be extra careful about its approach to examine the district line. In the United States, the Supreme Court of the United States has been developing and applying the political question doctrine in order to constrain

itself from reviewing certain redistricting practices. However, such doctrine and the court's precedents still have many shortfalls, especially when the Court decided to rule in a way that conforms to certain values the Court thought to be appropriate. This article aims to examine the Supreme Court's application of the political question doctrine in relation to redistricting cases and examine its constraints, both in the sense of legality and legitimacy.

Keyword: Gerrymandering, Political Question doctrine, Legality, Legitimacy

1. ความนำ

โดยทั่วไป ระบอบประชาธิปไตยจะมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ซึ่งกันและกัน โดยการแบ่งแยกอำนาจ โดยทั่วไปจะมีการแบ่งออกเป็นสามอำนาจหลัก ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายออกบังคับใช้เป็นการทั่วไป อำนาจบริหารจะเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอำนาจเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นผ่านการตีความกฎหมายโดยปรับใช้เป็นรายคดีไป

สำหรับอำนาจตุลาการนั้น เป็นอำนาจที่มุ่งเน้นการตีความกฎหมายในการระงับข้อพิพาทในคดีต่าง ๆ อำนาจตุลาการโดยสภาพแล้วจึงเป็นอำนาจในเชิงตั้งรับ ซึ่งจะต้องมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเสียก่อน ฝ่ายตุลาการจึงจะสามารถเข้าไปมีบทบาทในการปรับใช้กฎหมายและระงับข้อพิพาทได้ หากปราศจากข้อพิพาทในเรื่องใด ๆ ศาลก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปมีอำนาจเหนือเรื่องดังกล่าวได้[1] นอกจากนี้ การที่ศาลจะเข้าไปมีอำนาจในการตัดสินคดีต่าง ๆ ได้นั้น มีหลักทั่วไปที่เป็นที่ยอมรับกันว่า สิ่งนั้น ๆ จะต้องเป็น "ประเด็นทางกฎหมาย"[2] กล่าวคือ ข้อพิพาทจะต้องเกิดขึ้นบนฐานของการปรับใช้กฎหมายหรือการตีความกฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทในคดี ไม่ใช่เป็นเรื่องการตัดสินใจในทางนโยบายหรือทางการเมือง เนื่องจากศาลไม่ได้รับอาณัติทางประชาธิปไตยให้ใช้ดุลพินิจทางนโยบายเหมือนเช่นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร อีกทั้งยังปราศจากความรับผิดชอบทางการเมืองอีกด้วย

ด้วยเหตุข้างต้น ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการพัฒนาหลักการทางรัฐธรรมนูญหนึ่ง คือทฤษฎีปัญหาทางการเมือง (Political Question Doctrine) เพื่อจำกัดอำนาจของศาลเองในการเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ กล่าวคือ ศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบในเรื่องที่ศาลเห็นว่าเป็นปัญหาทางการเมืองโดยแท้ แต่จะปล่อยให้เป็นการควบคุมและตรวจสอบกันในทางการเมืองระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (Congress) และฝ่ายบริหาร (The President) แทน โดยศาลได้มีการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเข้ากับหลายข้อเท็จจริงในหลายบริบทซึ่งแตกต่างกันออกไป

สำหรับปัญหาในเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งนี้ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งซึ่งศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้มีบทบาทในการเข้ามาตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีการคำนึงถึงธรรมชาติของการแบ่งเขตเลือกตั้ง

[1] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), หน้า 104-117

[2] ธำรงศักดิ์ หงษ์ขุนทด, "บทบาทของฝ่ายตุลาการในประเทศไทย," (นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 37.

ว่ามีลักษณะเป็นข้อพิพาทที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองสูง ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้มีการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเข้าอย่างรอบคอบ โดยมีการพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างคุณค่าทางรัฐธรรมนูญบางประการที่ศาลต้องยึดถือ เช่น การเลือกปฏิบัติทางสีผิว (racial discrimination) หลักความมีส่วนร่วมในทางการเมือง (political participation) กับความชอบธรรมในทางการเมือง (legitimacy) อย่างไรก็ตาม ในการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองที่มีการยึดโยงไปทางใดทางหนึ่งมากเกินไปนั้น ก็ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในบทความนี้

ในบทความนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอถึงพัฒนาการของทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา และจะวิเคราะห์ถึงเหตุปัจจัยในการที่ศาลเลือกปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในมิติของคุณค่าสองประการ คือ ความชอบธรรมในทางการเมือง (legitimacy) และความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ต่อมา ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงข้อจำกัดของการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้น แล้วจึงสรุปและเสนอแนะถึงบทเรียนที่ประเทศไทยอาจนำไปปรับใช้ในการตรวจสอบอำนาจรัฐต่อไป

2. ทฤษฎีปัญหาทางการเมือง: การปฏิเสธในการเข้าไปตรวจสอบของศาล

2.1 ความหมายและพัฒนาการของทฤษฎีปัญหาทางการเมือง

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีการกำหนดหลักการในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการ (judicial review) ไว้อย่างชัดเจน แต่หลักการดังกล่าวได้มีการสถาปนาและรับรองขึ้นในคำพิพากษาของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ในคดี Marbury v. Madison[3] โดยคดีนี้เป็นฐานสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ในการที่ศาลจะอ้างอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการกระทำหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

อย่างไรก็ตาม ในคดี Marbury เดียวกันนี้เอง ศาลได้ตระหนักถึงข้อจำกัดสำคัญของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายไว้ โดยศาลได้วางหลักไว้โดยสรุปว่า เขตอำนาจของศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกามีอยู่เหนือเฉพาะข้อพิพาททางกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงข้อพิพาททางการเมือง[4] ซึ่ง John Marshall ประธานศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น ได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาว่า *“เขตอำนาจของศาลนั้นมีอยู่อย่างจำกัด ในการเข้าไปวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิของปัจเจกบุคคล ส่วนปัญหาซึ่งโดยธรรมชาติแล้วเป็นเรื่องทางการเมืองที่ต้องเสนอให้ฝ่ายบริหารพิจารณานั้น ไม่สามารถพิจารณาได้โดยศาลนี้”*[5] ต่อมา ความคิดดังกล่าวได้มีการพัฒนาผ่านการพิพากษาอรรถคดีของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาจำนวนมาก จนเป็นทฤษฎีในเรื่องปัญหาทางการเมือง (Political Question Doctrine) ในปัจจุบัน

---

[3] แม้ก่อนหน้านี้จะยังมีข้อความคิดในเรื่องการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐในคดีต่าง ๆ บ้าง แต่ยังมีลักษณะเป็น “ข้อยกเว้น” ที่ศาลพึงใช้ในกรณีที่จำเป็นและเร่งด่วนเท่านั้น โปรดดู ฟารีส อินาวัง, “ปัญหาการวินิจฉัยข้อพิพาททางการเมืองโดยศาลรัฐธรรมนูญไทย,” (นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 31.

[4] เรื่องเดียวกัน, หน้า 32

[5] จักรกฤษณ์ สถาปนศิริ, “หลักปัญหาทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร 4 (2554): 23.

ในระยะเวลาต่อมา ศาลได้มีการพิพากษาคดีต่าง ๆ ซึ่งศาลปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบและพิพากษาในประเด็นทางเนื้อหาแห่งคดี ด้วยเหตุผลว่าเป็นปัญหาที่โดยสภาพแล้วไม่ใช่ปัญหาทางกฎหมายและไม่อาจใช้กฎหมายในการระงับข้อพิพาทได้ (non-justiciable) โดยคดีแรกที่มีการสถาปนาหลักการเกี่ยวกับปัญหาในทางการเมืองอย่างเป็นระบบคือคดี *Luther v. Borden* (1849) อันเป็นคดีเกี่ยวกับความชอบธรรมถูกต้องของระบบรัฐบาล[6] และต่อมาได้มีการพิพากษาในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ[7] ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาการประกาศสงคราม[8] ซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ามีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมืองสูงและสมควรที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาด้วยวิถีทางการเมืองเท่านั้น[9]

2.2 สารัตถะของทฤษฎีปัญหาทางการเมือง

ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองนั้นเป็นทฤษฎีที่อยู่ภายใต้หลักการรับคดีไว้พิจารณาคดีโดยศาล (justiciability doctrine) โดยเป็นหลักการซึ่งศาลมีไว้เพื่อวินิจฉัยว่าปัญหาใดที่ศาลจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยในคดี Baker v. Carr ซึ่งเป็นคดีสำคัญ (landmark case) ที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง[10] ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองซึ่งศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบไว้ในคำพิพากษาของศาลเป็นครั้งแรก[11] ผู้พิพากษา William J. Brennan Jr. ได้วางหลักว่ามีปัจจัยดังต่อไปนี้[12] ที่จะต้องใช้พิจารณาว่าปัญหาหนึ่ง ๆ มีลักษณะเป็นปัญหาทางการเมืองหรือไม่ คือ

1) ปัญหาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรทางการเมืองเป็นผู้จัดการกับปัญหาเหล่านั้น
2) ปัญหาที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนที่จะสามารถใช้พิพากษาได้
3) ปัญหาที่จำเป็นต้องมีการใช้ดุลพินิจในทางนโยบายอย่างชัดเจนในการพิพากษา
4) ปัญหาที่เมื่อศาลพิพากษาแล้วต้องแสดงถึงความไม่เคารพอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น
5) ปัญหาที่จำเป็นต้องอ้างถึงการตัดสินใจทางการเมืองที่กระทำลงไปแล้ว
6) ปัญหาที่เมื่อพิพากษาแล้วอาจขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐอื่นในปัญหาเดียวกันและจะเป็นที่ลำบากใจต่อหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ[13]

นอกจากนี้ ในคำพิพากษายังได้กล่าวบรรยายว่า การพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นปัญหาทางการเมืองไม่นั้น โดยสภาพแล้วเป็นเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power)[14] และแท้จริงแล้วทฤษฎีปัญหาการเมือง

---

[6] *Luther v. Borden*, 48 U.S. (7 How.) 1 (1849)

[7] *Terlinden v. Ames*, 184 U.S. 270 (1902)

[8] *Commercial Trust Co. v. Miller*, 262 U.S. 51 (1923)

[9] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, “การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ” (งานวิจัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2554), หน้า 119.

[10] ระยะก่อนหน้าอาจมีการพัฒนาหลักการในเรื่องปัญหาทางการเมืองบ้าง แต่สำหรับคดี Baker นี้ เป็นครั้งแรกที่ศาลได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal test) มากำหนดและปรับใช้อย่างชัดเจนว่าสิ่งใดเป็นหรือไม่เป็นปัญหาทางการเมือง

[11] ‘Political Questions, Public Rights, and Sovereign Immunity’ [Online]. 2016. Available from: https://harvardlawreview.org/2016/12/political-questions-public-rights-and-sovereign-immunity/ [2022, December 25]

[12] ในทางตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญในสหรัฐอเมริกาจะเรียกปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นว่า “ปัจจัย Baker” (Baker factors)

[13] *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962)

[14] *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 217 (1962) (“[The political question doctrine is] essentially a function of the separation of powers.”).

เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ศาลจะใช้ในการรักษาระเบียบของรัฐบาล (governmental order) จึงไม่สมควรที่จะใช้เพื่อสร้างให้เกิดความสับสนวุ่นวาย (disorder)[15]

เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลได้นำเอาสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองและปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ มาพิจารณากำหนดเป็นปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของปัญหาทางการเมืองด้วย ดังจะสังเกตได้ว่าศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบในประเด็นที่โดยสภาพแล้วต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างฝ่ายการเมือง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดกรอบในการที่จะปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในการที่จะไม่รับคดีไว้พิจารณาอีก 2 ประการ คือ กรณีที่เมื่อศาลพิจารณาจากหน้าที่แล้ว ศาลเห็นว่าศาลขาดข้อมูลและศักยภาพในการที่จะแก้ไขประเด็นปัญหานั้น (Functional considerations) และกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าศาลต้องมีนโยบายที่เหมาะสมในการที่จะไม่ใช้อำนาจตุลาการ (Prudential considerations)[16]

2.3 การปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองใน Baker เข้ากับเรื่องต่าง ๆ

ในปัจจุบัน ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีการอ้างอิงคำพิพากษา Baker นี้ เป็นพื้นฐานในการใช้วินิจฉัยพิพากษาคดี ไม่ว่าจะเป็นในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในทางนโยบายโดยแท้ หรืออำนาจในทางนิติบัญญัติโดยแท้ ดังจะสามารถแยกเป็นกลุ่มๆ ซึ่งศาลได้ปรับทฤษฎีและปัจจัยดังกล่าวเข้ากับข้อเท็จจริงตามแต่กรณี เช่น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาถอดถอน ในคดี *Nixon v. United States* (1993)[17] ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการเรียกเอกสารและพยานหลักฐานของคณะกรรมาธิการรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการพิจารณาถอดถอน (impeachment) โดยศาลปฏิเสธที่จะเข้าไปพิจารณาพิพากษาว่าคณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมานั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาถอดถอนนั้นเป็นปัญหาทางการเมือง หรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น ในคดี *Goldwater v. Carter* (1979)[18] ซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของประธานาธิบดีในการเลิกเป็นภาคีสนธิสัญญาทางการทหารระหว่างสหรัฐอเมริกาและไต้หวันเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ผ่านรัฐสภา ซึ่งศาลได้สรุปว่าการกระทำดังกล่าวเป็นปัญหาในทางการเมืองซึ่งศาลไม่อาจเข้าไปพิจารณาพิพากษาได้ เนื่องจากสภาคองเกรสยังไม่ได้มีมติคัดค้านการกระทำดังกล่าว เป็นต้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง และความท้าทายของฝ่ายตุลาการ

จากการที่ศาลสูงสุดแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการพัฒนาทฤษฎีปัญหาทางการเมืองขึ้นเพื่อใช้จำกัดอำนาจศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในบางกรณีนั้น ในทางประวัติศาสตร์พบว่า หนึ่งในข้อพิพาทที่มักจะเกิดเป็นคดีโต้แย้งกันในศาลถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ และมีการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทาง

[15] *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, xxx (1962) ("The political question doctrine, a tool for maintenance of governmental order, will not be so applied as to promote only disorder.").

[16] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, "การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษากรณีเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ," หน้า 120.

[17] *Nixon v. United States*, 506 U.S. 224 (1993)

[18] *Goldwater v. Carter*, 444 U.S. 996 (1979)

การเมืองอย่างต่อเนื่องนั้นคือ คดีที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง (redistricting) ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะอธิบายถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง และการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางเมืองที่เกิดขึ้นโดยศาลในสหรัฐอเมริกา

3.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง: การปะทะกันระหว่างความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย

แม้โดยทั่วไปการแบ่งเขตเลือกตั้งจะไม่เป็นปัญหามากนักในประเทศไทย เนื่องจากในประเทศไทยนั้นการแบ่งเขตเลือกตั้งดำเนินการภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญโดยองค์กรที่เป็นกลาง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นิติบัญญัติ[19] ของแต่ละมลรัฐนั้นเป็นผู้กำหนด “เวลา สถานที่ และลักษณะการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง”[20] ซึ่งนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐนั้น แม้จะมีการกำหนดที่แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐว่าครอบคลุมถึงฝ่ายใดบ้าง แต่โดยมากแล้วเป็นกระบวนการในทางการเมือง ที่มักจะเริ่มต้นขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และอาจรวมถึงฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าการรัฐของแต่ละมลรัฐ ที่ต่างก็มาจากการเลือกตั้งและใช้อำนาจในลักษณะทางการเมืองทั้งสิ้น ส่งผลทำให้การแบ่งเขตเลือกตั้งในแต่ละมลรัฐนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำในทางการเมือง (political act)

ในบริบททางการเมืองของสหรัฐอเมริกานั้น เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งมีความละเอียดอ่อนและเกิดผลเป็นคุณหรือโทษให้กับฝ่ายการเมืองได้อย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ การแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้พรรคการเมืองหนึ่ง ๆ มีผลได้รับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก หรือน้อยกว่าที่ควรจะเป็นเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกานั้นมีการใช้สถิติในทางประชากรศาสตร์ (demographics) ดังนั้น หากศาลตัดสินคดีเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งไปในทางหนึ่งทางใด ก็ย่อมจะส่งผลให้พรรคการเมืองได้รับประโยชน์ทางการเมืองจากคำพิพากษาในทางใดทางหนึ่ง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ธรรมชาติของข้อพิพาทเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางการเมืองสูง ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อความชอบธรรม (legitimacy) ของศาลในการใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้[21] กล่าวคือ หากศาลไม่ระมัดระวังในการตัดสินคดีในลักษณะดังกล่าว คำพิพากษาของศาลก็อาจไม่ได้รับการเคารพ หรือศาลอาจสูญเสียสถานะในการเป็นคนตัดสินข้อพิพาทในฐานะองค์กรกลางได้

อย่างไรก็ตาม ในการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรม ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า มีการกระทบต่อคุณค่าทางรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาบางประการ เช่น หากมีการแบ่งเขตที่ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในทางจำนวนประชากรอย่างมีนัยสำคัญ ก็อาจกระทบต่อหลัก “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” หรือหากมีการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะที่เป็นการใช้สีผิวหรือเชื้อชาติเป็นเกณฑ์ ก็อาจกระทบต่อหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญ[22] หรือหลักการที่รองรับไว้ในรัฐบัญญัติสิทธิเลือกตั้ง (Voting Rights Act) ในกรณีเหล่านี้ ศาลก็อาจมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปคุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานในทางรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งในทาง

---

[19] เหตุที่ใช้คำว่า “นิติบัญญัติ” (the Legislature) มิใช่ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” (state Legislature) เนื่องจากศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาได้มีการตีความคำว่านิติบัญญัติว่าอาจหมายรวมถึงฝ่ายอื่น ๆ ที่มิใช่ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ได้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งรัฐนั้น ๆ ได้ด้วย (ดูคดี *Smiley v. Holm, 285 U.S. 355 (1932)* และคดี *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission, 576 U.S. 787 (2015)*)

[20] U.S. Const. Art. I, §4, cl. 1.

[21] J. Peter Mulhern, ‘In Defense of the Political Question Doctrine’ (1988) University of Pennsylvania Law Review 137, 176.

[22] U.S. Const. Amend. XIV, §1.

ปฏิบัติ ศาลก็ได้มีความพยายามในการพัฒนาทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในคดีต่าง ๆ ไปในลักษณะที่เปิดช่องให้ศาลเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ของการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวได้ ซึ่งหมายถึงการใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายในการพิจารณาถึงความถูกต้อง (validity) ของการแบ่งเขตเลือกตั้ง ในคดีเหล่านี้ แม้ความชอบธรรมของศาลอาจมีผลกระทบจากการเข้าไปวินิจฉัยคดีบ้าง แต่ก็มีความจำเป็นเนื่องจากเป็นคุณค่าพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่เป็นหน้าที่ของศาลที่ศาลจะต้องเข้าไปตรวจสอบ

หากพิจารณาในแง่มุมข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองของสหรัฐอเมริกานั้นมีพัฒนาการโดยการที่ศาลพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างความชอบด้วยกฎหมายของการแบ่งเขตเลือกตั้ง และความชอบธรรมของศาลที่อาจสูญเสียไปจากการเข้าไปตัดสินในคดีดังกล่าว[23] ซึ่งสะท้อนออกมาในเนื้อหาของทฤษฎีปัญหาทางการเมืองที่แม้จะมีเนื้อหาและรูปแบบเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย (legal test) แต่ก็มีความยืดหยุ่นและสามารถปรับใช้ได้ตามอัตวิสัย (subjective) ที่สามารถจะปรับใช้ได้ในกรณีต่าง ๆ ตามแต่ลักษณะและข้อเท็จจริงของแต่ละกรณีไปได้ตามที่ศาลเห็นว่ามีความเหมาะสม มิใช่เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีความชัดเจนแน่นอนในลักษณะภววิสัย (objective) ที่จะไม่รับตรวจสอบการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือมีการห้ามการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยสิ้นเชิง (per se, prima facie) แต่อย่างใด

ด้วยความยืดหยุ่นดังกล่าว ศาลจึงสามารถที่จะเลือกเข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งได้ในบางกรณี และปฏิเสธไม่เข้าไปตรวจสอบในบางกรณี ตามแต่ข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่อง เช่น ในกรณีที่การแบ่งเขตเลือกตั้งมีปัญหาในเชิงวิธีสบัญญัติ (procedural) ศาลก็มักจะรับคดีเข้าไว้พิจารณา[24] แต่ในบางกรณี ศาลก็ปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบโดยอ้างสภาพข้อเท็จจริงทางการเมือง เช่น กรณีที่มีการแบ่งเขตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมือง (partisan gerrymandering)[25] ซึ่งจะได้อธิบายถึงการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในคดีเหล่านี้ต่อไป

3.2 การปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเพื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้ง

ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ศาลตัดสินใจที่จะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแบ่งเขตเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม ประเด็นเรื่องการรับคดีเข้าไว้วินิจฉัยก็มักจะเป็นที่คู่ความทั้งสองฝ่ายหยิบยกขึ้นมาต่อสู้อยู่เสมอ ๆ ดังนั้น ศาลก็จะได้มีการอธิบายและให้เหตุผลในคดีโดยการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเพื่อให้ได้ข้อสรุปในทางใดทางหนึ่ง โดยในที่นี้จะแยกวิเคราะห์เป็นสองจำพวก คือ คดีที่ศาลเลือกที่จะเข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้ง และคดีที่ศาลไม่เลือกที่จะเข้าไปตรวจสอบ ดังนี้

3.2.1 การปฏิเสธไม่เข้าไปตรวจสอบ: กรณีที่ศาลเลือกหลักความชอบธรรม

ในหลายกรณี ศาลปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยให้เหตุผลว่าเป็นปัญหาทางการเมือง คดีหนึ่งที่มีความสำคัญคือคดี *Rucho v. Common Cause* (2019) โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งโดยที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองหนึ่ง ในคดีนี้ ศาลได้พิจารณาพิพากษาคดีโดย

---

[23] รวินท์ ลีละพัฒนะ, มุมมองใหม่ต่อการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย: ศึกษาผ่านประวัติศาสตร์กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2565), หน้า 16

[24] เช่น ปัญหาว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งสามารถที่จะกระทำโดยคณะกรรมการอิสระ มิใช่สภานิติบัญญัติได้หรือไม่ (คดี *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission*, 576 U.S. 787 (2015)) ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงกระบวนการ ไม่ใช่เชิงเนื้อหา เป็นต้น

[25] *Rucho v. Common Cause*, No. 18-422, 588 U.S. ___ (2019)

การปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยส่วนหนึ่ง[26] เป็นการให้เหตุผลที่เกี่ยวข้องกับความชอบธรรมที่ไม่เพียงพอต่อสภาพของปัญหา ศาลเห็นว่า

"ศาลเห็นว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เอื้อต่อพรรคการเมืองนั้นเป็นปัญหาทางการเมืองเกินขอบอำนาจของศาลสหพันธรัฐ <u>ผู้พิพากษาของศาลสหพันธรัฐย่อมไม่มีสิทธิในการไปจัดสรรพลังอำนาจทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค</u> เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และ<u>ไม่มีมาตรฐานทางกฎหมายที่จะจำกัดขอบอำนาจการตัดสินเช่นว่า</u> [..] สิ่งที่ผู้ร้องและความเห็นข้างน้อยต้องการนั้น คือการขยายอำนาจตุลาการอย่างไม่เคยมีมาก่อน ศาลไม่เคยพิพากษาว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อเอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองนั้นขัดรัฐธรรมนูญ [...] การขยายอำนาจศาลเช่นนั้น [...] จะเป็นการขยายอำนาจเข้าไปยังเรื่องที่มีความเป็นการเมืองเข้มข้นที่สุดเรื่องหนึ่งในการเมืองอเมริกา การแทรกแซงเช่นนี้ย่อมไม่มีกรอบอำนาจและขอบเวลาแต่อย่างใด [...] การอ้างถึงผลกระทบของคำพิพากษาวันนี้ต่อหลักประชาธิปไตย <u>ย่อมไม่อาจปฏิเสธต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการที่องค์กร (อย่างศาล) ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และไม่ต้องรับผิดรับชอบทางการเมืองต่อผู้ใด จะเข้าไปมีอำนาจอย่างมหาศาลเช่นนั้นได้</u>" [27]

จะเห็นได้ว่า ศาลมีการอ้างถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น หากศาลตีความขยายอำนาจหรือปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในลักษณะที่จะเป็นการขยายอำนาจเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองอย่างสุดขั้ว[28] โดยศาลอ้างถึงสภาพขององค์กรศาลที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและไม่ต้องรับผิดรับชอบทางการเมืองว่าย่อมไม่เหมาะสมที่จะเข้าไปจัดสรรพลังอำนาจทางการเมืองระหว่างพรรคการเมือง โดยนัยนี้ จึงเป็นการที่ศาลคำนึงถึงธรรมชาติของข้อพิพาทในเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งที่จะต้องใช้ความชอบธรรมทางการเมืองในระดับที่สูง เพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างพรรคการเมืองสองพรรคที่อาจเรียกได้ว่ามีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งศาลย่อมไม่มีความชอบธรรมทางการเมืองมากเพียงพอที่จะเข้าไปจัดการกับปัญหาทางการเมืองเช่นนั้นได้ นอกจากนี้ ศาลยังย้ำถึงประเด็นที่ว่าการเข้าไปตัดสินในเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อเอื้อประโยชน์ให้พรรคการเมืองนั้น ไม่มีมาตรฐานทางกฎหมายที่ชัดเจน ก็สะท้อนถึงความพยายามของศาลในการปฏิเสธข้อต่อสู้ในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

ในอีกทางหนึ่ง จะเห็นได้ว่า ศาลปฏิเสธที่จะพิจารณาบทบาทของศาลที่มีลักษณะเป็นกลางและไม่มีผลประโยชน์ทางการเมืองเสมือนกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารในการเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมของการแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้งที่ความจริงแล้วเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอื่น ๆ แล้ว ศาลย่อมมีสภาพความเป็นกลางมากที่สุด หากมองในนัยนี้ ศาลย่อมมีความเหมาะสมที่จะเข้าไประงับข้อพิพาท แต่ศาลกลับปฏิเสธประเด็นนี้และมองว่าศาลไม่มีอำนาจที่จะไปจัดสรรพลังอำนาจของสองพรรคการเมืองใหญ่ สะท้อนให้เห็นว่า ศาลคำนึงถึงความชอบธรรมของศาลที่อาจลดถอยลงเสมือนเป็นผู้เล่นทางการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้น โดยความคิดในเรื่องการปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบของศาลนี้ ในทางวิชาการได้มีนักวิชาการท่านหนึ่ง คือ Alexander M.

---

[26] ศาลได้ให้เหตุผลทางกฎหมายอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น การพิจารณาตามปัจจัย Baker หรือประเด็นในเรื่องเขตอำนาจของศาลสหพันธรัฐ ซึ่งจะไม่ขอยกมาอธิบาย ณ ที่นี้

[27] *Rucho v. Common Cause*, No. 18-422, 588 U.S. ___ (2019) (majority opinion, part V)

[28] เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแบ่งเขตเลือกตั้ง ทั้ง ๆ ที่การแบ่งเขตเลือกตั้งดังกล่าวนั้น เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองอย่างสุดขั้ว (extreme)

Bickel ได้เรียกว่าเป็น “การปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองอย่างรอบคอบ” (“prudential considerations”) ซึ่งเป็นการปรับใช้หลักความชอบธรรมในแบบกว้าง[29]

3.2.2 กรณีที่เข้าไปตรวจสอบ: กรณีที่ศาลเลือกหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในบางกรณีที่ศาลเห็นว่าการแบ่งเขตการเลือกตั้งนั้นกระทบกับคุณค่าทางรัฐธรรมนูญอย่างร้ายแรง ศาลก็เลือกที่จะเข้าไปตรวจสอบโดยให้เหตุผลว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนและสามารถที่จะปรับเข้าไปตรวจสอบทางกฎหมายได้ เช่น ในคดี *Baker* เอง ก็เป็นคดีที่กลับหลักการทางกฎหมายเดิมที่ว่าการแบ่งเขตโดยใช้เชื้อชาติเป็นปัจจัยนั้นไม่สามารถที่จะตัดสินในทางกฎหมายได้[30] ในคดี Baker ได้มีการพูดถึงประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแบ่งเขตเลือกตั้งไว้ว่า การตัดสินว่าคดีใด ๆ ที่ศาลจะไม่รับไว้พิจารณาหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าเป็น “ปัญหาทางการเมือง” หรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาว่าเป็น “คดีทางการเมือง” หรือไม่[31] ซึ่งหมายความว่า การที่ศาลจะพิจารณาว่าจะรับคดีไว้ตัดสินพิพากษาหรือไม่นั้น มิใช่จะพิจารณาจากสภาพอย่างเดียวว่าเป็นข้อพิพาทที่มีฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือเป็นที่น่าสนใจและกระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองจำนวนมากหรือไม่ แต่จะต้องพิจารณาจากสภาพแห่งข้อพิพาทว่ามีลักษณะเป็นสิ่งที่ต้องใช้กระบวนการทางการเมืองในการยุติปัญหาดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาได้จากปัจจัยต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเมื่อศาลได้พิจารณาถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ลดทอนสิทธิของบุคคลด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาลเห็นว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องของความเท่าเทียมระหว่างเชื้อชาตินั้น มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนและสามารถที่จะปรับใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวในการระงับข้อพิพาทได้ ความเห็นของศาลในคดี Baker นี้ สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการที่สนับสนุนให้ศาลตรวจสอบการกระทำของฝ่ายการเมืองอย่าง Herbert Weschler[32]

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่ศาลจะเลือกเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมายของการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น แทบทุกกรณีจะเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อคุณค่าทางรัฐธรรมนูญที่มีการรับรองไว้เป็นการพิเศษผ่านบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ เช่น กรณีของการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของคนเชื้อชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อย ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และศาลก็ไม่ลังเลที่จะเข้าไปกำกับตรวจสอบได้ เพราะการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาตินั้นมีคำพิพากษาและแนวทางการตีความของศาลต่าง ๆ ที่ชัดเจน[33] แต่สำหรับกรณีการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองนั้น เนื่องจากศาลได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติจากความคิดเห็นทางการเมืองน้อยกว่า จึงเป็นที่ถกเถียงกันและยังไม่ได้ข้อยุติว่าจัดเป็นปัญหาทางการเมืองหรือไม่ จึงอาจสะท้อนได้ว่า ศาลได้มีการพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมาย และได้ข้อสรุป (ไม่ว่าจะแสดงออกมาผ่านคำพิพากษาหรือไม่) ว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งในคดีนั้นกระทบต่อคุณค่าทางรัฐธรรมนูญในระดับที่สำคัญ ที่ศาลไม่อาจที่จะละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิของพลเมืองได้

---

[29] J.A. Myers. ‘Transatlantic Perspectives on the Political Question Doctrine’ (2020) Virginia Law Review 106(4), 1016.

[30] *Colegrove v. Green*, 328 U.S. 549 (1946)

[31] *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) (“there should be no dismissal for nonjusticiability on the ground of a political question's presence. The doctrine of which we treat is one of "political questions," not one of "political cases”)

[32] Herbert Wechsler. ‘Toward Neutral Principles of Constitutional Law’ (1959) Harvard Law Review 73, 1–35.

[33] *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986) (The greater warrant the Equal Protection Clause gives the federal courts to intervene for protection against racial discrimination, suffice to render racial gerrymandering claims justiciable.) (O’Connor, concurring)

4. ข้อจำกัดและข้อวิจารณ์

สำหรับปัญหาในการปรับใช้หลักในเรื่องปัญหาทางการเมืองเข้ากับข้อเท็จจริงนั้น เนื่องด้วยทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเป็นทฤษฎีที่เป็นการกำหนดรายละเอียดไว้กว้าง ๆ ในเชิงภววิสัย การพิจารณาถึงคุณค่าในเรื่องความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นเมื่อศาลเลือกที่จะปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเพื่อเข้าตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งอย่างสุดขั้ว (extreme) เนื่องจากอาจทำให้เกิดข้อจำกัดต่าง ๆ กล่าวคือ

4.1 กรณีที่ศาลปรับทฤษฎีปัญหาทางการเมืองโดยคำนึงถึงความชอบธรรมของศาลมากเกินไป

กรณีเหล่านี้ เช่น กรณีที่ศาลปฏิเสธไม่เข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมืองอย่างสุดขั้ว (extreme partisan gerrymandering) โดยอ้างว่าย่อมกระทบต่อความชอบธรรมของศาล การปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองในลักษณะนี้นั้นย่อมเกิดข้อจำกัดอย่างมีนัยสำคัญ เพราะย่อมหมายความว่าศาลได้ยอมให้การแบ่งเขตเลือกตั้งลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นได้ โดยการตรวจสอบเดียวที่อาจมีขึ้นได้คือการตรวจสอบทางการเมือง (political check) ทั้งที่ความจริงแล้วการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวนั้น เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองโดยแท้ การตรวจสอบทางการเมืองย่อมไม่ได้ผลมากพอ หรือไม่ได้ผลเลย และอาจกล่าวได้ว่าปัญหาเหล่านั้นจะไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง เมื่อเทียบกับการตรวจสอบโดยเกณฑ์ทางกฎหมายจากฝ่ายตุลาการ หากปล่อยให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวมากเกินไปก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยได้ ซึ่งทำให้เกิดผลลักลั่นกับการเลือกยึดคุณค่าความชอบธรรมของศาล เนื่องจากความชอบธรรมของศาลนั้นมีขึ้นส่วนหนึ่งก็เพื่อพิทักษ์ระบอบเสรีประชาธิปไตยและการปกครองด้วยกฎหมาย (rule of law) หากการเลือกตั้งไม่เสรีและเป็นธรรมเข้าเสียแล้ว ก็ยากที่ความชอบธรรมของศาลจะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของความชอบธรรมเสียแต่แรก

นอกจากนี้ ด้วยข้อจำกัดของศาลในการปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมือง ที่มักจะพิจารณาถึงมาตรฐานทางกฎหมายที่อาจปรับใช้ได้ (judicially manageable standard) นั้น ทำให้ศาลพิจารณาเพียงแต่กรณีที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่กระทบต่อคุณค่าทางรัฐธรรมนูญที่ศาลเคยมีหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนในเรื่องอื่น ๆ แล้ว เช่น เรื่องการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ เรื่องการเลือกปฏิบัติทางเพศ แต่สำหรับในดินแดนใหม่ ๆ ที่ศาลไม่ค่อยได้มีกรณีต้องพิจารณาวินิจฉัย เช่น การเลือกปฏิบัติด้วยความเห็นทางการเมือง ทำให้ศาลยึดหลักความชอบธรรมมากเกินกว่าที่ควรจะเป็น และปฏิเสธในการเข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เอื้อประโยชน์ให้กับพรรคการเมือง ทั้งที่ความจริงแล้วอาจถกเถียงได้ว่ากรณีหลังนั้นร้ายแรงกว่ากรณีแรก ๆ

4.2 กรณีที่ศาลปรับทฤษฎีปัญหาทางการเมืองโดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายมากเกินไป

หากศาลยึดถือคุณค่าด้านความชอบด้วยกฎหมายมากเกินไปเสียแล้ว ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าศาลจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองแอบแฝง และอาจถูกมองได้ว่าเป็นเพียงผู้เล่นทางการเมืองหนึ่งเท่านั้น ข้อจำกัดของการคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายมากเกินไป จึงเป็นเรื่องของสถานะของ

ศาลที่อาจถูกกระทบหากต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการจัดสรรผลประโยชน์และดุลอำนาจทางการเมือง ทั้งนี้ เนื่องจากการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็นเรื่องที่แม้อาจถกเถียงได้ว่ามีมาตรฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนและปรับใช้ได้ แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้อีกเช่นกันที่จะมีกลุ่มการเมืองใดกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์ทางการเมืองจากคำตัดสินของศาล โดยเฉพาะหากกรณีที่เป็นการเข้าไปตรวจสอบในทุกกรณีและทุกระดับความร้ายแรง (ไม่ใช่เพียงแต่การเข้าไปควบคุมการแบ่งเขตเลือกตั้งเอื้อพรรคการเมืองที่สุดขั้ว) ก็อาจเป็นการขยายอำนาจของศาลเกินขอบเขตและเปรียบเสมือนการแก้ไขที่เกินเหตุ (overcorrect) ปัญหาที่อาจเป็นการก่อปัญหาอื่น ๆ แทนได้ ดังที่นักวิชาการได้เสนอเป็นแนวคิดไว้ เช่น ปัญหาตุลาการภิวัฒน์ของการเมือง (Judicialization of politics) คือการที่ฝ่ายตุลาการเข้ามาแทรกแซงปริมณฑลซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นของฝ่ายการเมือง[34] เป็นต้น

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งที่อาจเกิดขึ้นหากศาลเลือกที่จะยึดความชอบด้วยกฎหมายคือ การเข้ามาแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายการเมืองและเปรียบเสมือนการเขียนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งขึ้นใหม่ เพราะในสหรัฐอเมริกานั้น ได้กำหนดให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ดำเนินการแบ่งเขตเลือกตั้ง หากเปลี่ยนเอาดุลพินิจเหล่านี้เป็นดุลพินิจในทางกฎหมายอย่างสิ้นเชิง ก็ย่อมทำลายต่อระบบซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาได้พิจารณาออกแบบมาแล้ว และก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ต่อนิติวิธีในการปรับใช้กฎหมายของศาลได้

5. ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

การปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเข้ากับปัญหาเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้งของศาลนั้น สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของศาลต่อกระบวนการทางการเมือง ในการที่ศาลจะต้องเลือกคุณค่าที่ปะทะกันสองคุณค่า คือ ความชอบด้วยกฎหมาย ที่หมายถึงการใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายในการประเมินความถูกต้อง (valid) ของการแบ่งเขตเลือกตั้ง และความชอบธรรมของศาล ที่หมายถึงการที่ศาลจะได้รับการยอมรับจากการตัดสินคดีนั้น ๆ ซึ่งศาลจำเป็นที่จะต้องพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างสองคุณค่าเหล่านี้อย่างรอบคอบ หากศาลเลือกที่จะปรับใช้ทฤษฎีปัญหาทางการเมืองเพื่อเข้าไปตรวจสอบมากเกินไปโดยยึดถือความชอบด้วยกฎหมาย ก็สุ่มเสี่ยงอย่างยิ่งที่ศาลจะกลายเป็นผู้เล่นทางการเมือง และสูญเสียความชอบธรรมซึ่งเป็นเสาหลักสำคัญของระบอบเสรีประชาธิปไตยไป ในทางตรงกันข้าม หากศาลเลือกที่จะปฏิเสธไม่เข้าไปตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไม่เป็นธรรมและกระทบต่อคุณค่าของระบอบเสรีประชาธิปไตย ก็ย่อมจะทำให้ระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้นสั่นคลอนและไร้เสถียรภาพเป็นลำดับ ๆ

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไทยจึงควรปรับใช้ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลอันเป็นทฤษฎีที่จำกัดอำนาจของศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เหมาะสมทำนองเดียวกับทฤษฎีปัญหาทางการเมืองโดยคำนึงถึงคุณค่าสองประการดังกล่าวอย่างเหมาะสม ไม่ให้มีคุณค่าใดคุณค่าหนึ่งที่มีอิทธิพลมากเกินไปเหมือนที่เคยพิจารณาวินิจฉัยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นคดีที่มีความสำคัญและกระทบต่อดุลอำนาจทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญไทยจะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างรอบคอบ กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น หากในกรณีที่ศาลเคยใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างมากจนเกินไป เช่น ในกรณีการตรวจสอบการยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรี ที่ศาลรัฐธรรมนูญเลือกที่จะเข้าไปกำกับการใช้อำนาจ ทั้งที่รัฐธรรมนูญกำหนดชัดเจนให้เป็นเรื่อง

[34] Mary L. Volcansek, 'Judicialization of Politics or Politicization of the Courts in New Democracies?' in Christine Landfried (ed) (2019), Judicial Power: How Constitutional Courts Affect Political Transformations (Cambridge University Press), 66-81

ทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญไทยก็สมควรที่จะพิจารณาจากบทเรียนซึ่งศาลสูงสดแห่งสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการแบ่งเขตเลือกตั้งในการจำกัดการตรวจสอบของตนเองให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเฉพาะในกรณีที่ร้ายแรงเท่านั้น ไม่นำคุณค่าในทางนโยบายหรือทางการเมืองตามคติของศาลมาพิจารณาพิพากษาคดี มิฉะนั้นก็อาจกระทบกระเทือนต่อความชอบธรรมของตัวศาลรัฐธรรมนูญเองและดุลอำนาจของอำนาจอธิปไตยทั้งสามได้ หรือหากในกรณีที่ศาลยึดถือความชอบธรรมทางการเมืองมากจนเกินไป จนปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบการกระทำบางประการ เช่น การถวายสัตย์ปฏิญาณของคณะรัฐมนตรี โดยอ้างว่าเป็นการกระทำทางการเมืองและเป็นปัญหาทางการเมือง ทั้งที่ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและไม่ใช่เรื่องของการใช้อำนาจแต่อย่างใด ก็ย่อมเกิดความสงสัยต่อระบบกฎหมายของประเทศและบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะพิจารณาอย่างรอบคอบและเข้าไปตรวจสอบการกระทำดังกล่าว หรือมิฉะนั้นก็ย่อมจะต้องให้เหตุผลที่เหมาะสมมากกว่าการสรุปว่าเป็นปัญหาทางการเมือง

ผู้เขียนเห็นว่า ศาลต่าง ๆ ในประเทศไทย สามารถนำเอาประสบการณ์จากประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาในประเทศไทยในการพัฒนาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางรัฐบาลหรือปัญหาทางการเมืองได้ และเปรียบเทียบกับบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในการตรวจสอบการกระทำทางเมือง โดยตระหนักถึงคุณค่าต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้อย่างรอบคอบจากบทเรียนที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกา ทั้งในด้านของความชอบธรรม ซึ่งศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทยที่จะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งความชอบธรรมในระดับที่สูง เนื่องจากเป็นองค์กรซึ่งระงับข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ที่มักจะเป็นข้อพิพาทที่มีประชาชนให้ความสนใจจำนวนมากและเป็นข้อพิพาททางการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องรักษาไว้ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ ด้วย มิฉะนั้นก็อาจเกิดปัญหาร้ายแรงต่อหลักการสำคัญในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั่นเอง