

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 17 กันยายน 2541

Redistricting กับ Gerrymandering

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) ประกาศเขตเลือกตั้งจำนวน 400 เขต เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2541 ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 400 คน โดยที่เขตการเลือกตั้งแต่ละเขตมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงคนเดียว

ในอดีตที่เป็นมา การกำหนดเขตการเลือกตั้งไม่สู้เป็นประเด็นทางการเมืองมากนัก โดยที่อำนาจในการกำหนดเขตการเลือกตั้งเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ประชาชนรวมทั้งนักการเมืองไม่เคยตั้งข้อกังขาว่า การกำหนดเขตการเลือกตั้งมีความเป็นธรรมหรือไม่ มิใช่จะต้องกล่าวถึงความไม่โปร่งใสของกระบวนการดังกล่าวนี้ พรรคการเมืองโดยทั่วไปมิได้สนใจเรื่องนี้ หากแต่ยอมรับอำนาจของกระทรวงมหาดไทยอย่างเชื่องๆ เพียงแต่ต้องปรับตัวสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งเท่านั้น หากการเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งเป็นไปในทางทำลายคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งเดิม พรรคการเมืองก็เพียงแต่เปลี่ยนตัวผู้สมัครเพื่อให้เหมาะสมกับเขตการเลือกตั้งใหม่

แต่การที่อำนาจในการกำหนดเขตการเลือกตั้งเป็นของกระทรวงมหาดไทย ย่อมหมายความว่า อำนาจนั้นเป็นของฝ่ายบริหาร รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจในการกำหนดเขตการเลือกตั้งเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรครัฐบาลได้ นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตการเลือกตั้งคราวใด มักจะปรากฏข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า รัฐบาลแอบเข้าไปแทรกแซงการกำหนดเขตการเลือกตั้งเพื่อเกื้อกูลต่อฐานทางการเมืองของตน แต่ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองและประชาชนโดยทั่วไปมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดเขตการเลือกตั้งและผลกระทบที่มีต่อผลการเลือกตั้ง การแทรกแซงการกำหนดเขตการเลือกตั้งโดยฝ่ายรัฐบาลจึงมิได้ปรากฏเป็นข่าวใหญ่

วงวิชาการรัฐศาสตร์เรียกการกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่นี้ว่า Redistricting ส่วนการกำหนดเขตการเลือกตั้งเพื่อให้พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดมีโอกาสชนะการเลือกตั้งมากขึ้น เรียกว่า Gerrymandering หนังสือบางเล่มเรียกว่า Jerrymandering ซึ่งเป็นการเรียกผิดเนื่องเพราะขาดความรู้ทางประวัติศาสตร์

Gerrymandering มาจากชื่อ นายเอลบริดจ์ เยอร์รี (Elbridge Gerry ค.ศ. 1744 -1814) ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการมลรัฐแมสซาชูเซตส์ในปี ค.ศ. 1810 และต่อมาในปี ค.ศ. 1811 ในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการมลรัฐแมสซาชูเซตส์สมัยที่สองนี้เอง นายเยอร์รี ก็สร้าง 'วีรกรรม' ด้วยการประกาศรัฐบัญญัติเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1812 เพื่อกำหนดเขตการเลือกตั้งในมลรัฐดังกล่าวขึ้นใหม่ นายเยอร์รีจึงใจกำหนดเขตการเลือกตั้งเพื่อให้พรรค Democratic-Republican Party (ซึ่งก็คือ Democratic Party ในปัจจุบัน) ที่ตนสังกัดมีชัยในการเลือกตั้ง ความจงใจดังกล่าวนี้เป็นไปโดยปราศจากการอำพรางและมิได้ใช้วิธีการอันแยบยล ผลก็คือ เขตการเลือกตั้งบางเขตมีรูปลักษณะพิลึกกึกกือ ประดุจสัตว์เลื้อยคลานพันธุ์เดียวกับ กิ้งก่าที่ชาวอเมริกันเรียกว่า Salamander บางคนเรียกการกำหนดเขตการเลือกตั้งเพื่อหวังผลในการเลือกตั้งนี้ว่า Gerrymander อันเป็นคำผสมระหว่าง Gerry กับ mander โดยที่ Gerry เป็นชื่อผู้ว่าการรัฐแมสซาชูเซตส์ ส่วน mander มาจากท่อนท้ายของ Salamander

การเอาเปรียบอย่างหน้าด้านๆของนายเยอร์รีสร้างความไม่พอใจแก่พรรค Federalist Party ซึ่งเป็นคู่แข่งชั้นเป็นอันมาก รัฐบัญญัติที่นายเยอร์รีผลักดันให้มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1812 นั้น เรียกกันในเวลาต่อมาว่า Gerrymander Bill และด้วยการกระทำอันขาดความเที่ยงธรรมนี้เอง นายเยอร์รีต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐแมสซาชูเซตส์ในคราวต่อมา อีกทั้ง Gerrymander Bill ก็ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ค.ศ. 1813 อย่างไรก็ตาม นายเยอร์รีได้รับเลือกให้ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งรองประธานาธิบดีคู่กับนายเจมส์ เมดิสัน (James Madison) ซึ่งลงชิงชัยตำแหน่งประธานาธิบดี ทั้งคู่มีชัยในการเลือกตั้งเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1812

เหตุใดจึงต้องมี *Redistricting* ?

ความจำเป็นในการกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตการเลือกตั้งแต่ละเขตไม่เท่ากัน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการอพยพของประชากรข้ามเขตการเลือกตั้ง

ในระบบการเลือกตั้งที่เรียกว่า Simple Plurality Electoral System หรือที่รู้จักกันในนาม First-Past-the-Post System เมื่อมีการกำหนดให้เขตการเลือกตั้งแต่ละเขตมีผู้แทนได้เพียงคนเดียว เขตการเลือกตั้งต่างๆควรมีขนาดใกล้เคียงกัน โดยที่ขนาดของเขตการเลือกตั้งวัดจากจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่างๆแตกต่างกันมาก ระบบการเลือกตั้งนั้นย่อมเป็นระบบที่ไม่เป็นธรรม เพราะผู้แทนแต่ละคนมิได้เป็นผู้แทนของประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนใกล้เคียงกัน การณ์จึงอาจเป็นไปได้ว่า พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงรวมทั่วประเทศ (popular vote) มากที่สุด อาจมิได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด

ระบบ Simple Plurality Electoral System เป็นระบบที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดในเขตการเลือกตั้งใดเป็นผู้แทนของเขตการเลือกตั้งนั้น ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า First-Past-the-Post System กล่าวคือ ใครก็ตามที่เป็นคนแรก (First) ที่เข้าถึงเส้นชัย (past the post) เป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง แต่ First Past the Post อาจได้คะแนนเสียงไม่ถึง 50% ของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง บางครั้งได้คะแนนเสียงเพียง 30% ก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้นับเป็นข้อบกพร่องสำคัญของ First-Past-the-Post System เพราะผู้ที่เสียงข้างมาก (มากกว่า 50%) ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าไม่สมควรเป็นผู้แทนของตนกลับมีโอกาสถูกกำหนดให้เป็นผู้แทนตามกติกาของระบบนี้

ด้วยเหตุที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในเขตการเลือกตั้งต่างๆ ประกอบกับความจำเป็นในการกำหนดเขตการเลือกตั้งให้มีขนาดใกล้เคียงกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมี Redistricting เป็นครั้งเป็นคราว มิฉะนั้นเขตการเลือกตั้งที่กำหนดไว้เดิมอาจมีความไม่มียิ่งในการลงโทษหรือในการเกื้อกูลคะแนนเสียงทางการเมืองของพรรคใดพรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุที่การกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่สามารถให้คุณให้โทษแก่พรรคการเมืองได้ การให้อำนาจนี้แก่ฝ่ายบริหารย่อมมีผลเสมือนหนึ่งการให้อำนาจพรรครัฐบาลในการกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งยากที่จะเป็นธรรมได้ บางประเทศเช่นสหราชอาณาจักรให้อำนาจนี้แก่ ‘องค์กรกลาง’ ที่เรียกว่า Boundary Commissioners กระนั้นก็ตาม เมื่อ Boundary Commissioners เสนอการกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่แล้ว การประกาศใช้ยังคงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในปี 2513 นายเจมส์ คาลลาแฮน (James Callaghan) รัฐมนตรีมหาดไทยในรัฐบาลนายฮาโรลด์ วิลสัน (Harold Wilson) ถูกกล่าวหาว่า ‘เตะถ่วง’ การประกาศใช้เขตการเลือกตั้งใหม่ ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนสามารถใช้กลไกของฝ่ายตุลาการที่เรียกว่า Judicial Review ในการตรวจสอบว่า การแบ่งเขตการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเป็นธรรมหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น ‘องค์กรกลาง’ ที่มีอำนาจกำหนดเขตการเลือกตั้ง ทั้งมีอำนาจในการประกาศเขตการเลือกตั้งได้เอง โดยไม่ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทย แต่ ‘องค์กรกลาง’ จะมีความเป็นกลางหรือไม่เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องมีการตรวจสอบอยู่เสมอ เพราะกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนย่อมมีอุดมการณ์และอคติทางการเมืองส่วนบุคคล ซึ่งอาจปรากฏในระบบการกำหนดเขตการเลือกตั้งที่ให้คุณให้โทษแก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด การตรวจสอบจากประชาชนจึงยังคงเป็นเรื่องจำเป็น จะละวางการตรวจสอบเพียงเพราะชื่อ ‘องค์กรกลาง’ หาได้ไม่ กระนั้นก็ตาม ระบบ ‘องค์กรกลาง’ ย่อมมีข้อดีมากกว่าการให้อำนาจนี้แก่กระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการการเลือกตั้งแถลงว่า การกำหนดเขตการเลือกตั้งยึดหลักการสำคัญว่า เขตการเลือกตั้งเดียวกันจะต้องมีพื้นที่ติดต่อกันและมีเส้นทางคมนาคมระหว่างกัน อีกทั้งยังกำหนดข้อห้ามว่า หมู่บ้านที่อยู่ในตำบลเดียวกันจะต้องไม่ถูกแยกไปสังกัดเขตการเลือกตั้งต่างเขตกัน การกำหนดเขตการเลือกตั้งครั้งนี้ได้รับฟังความเห็นจากนักการเมืองและประชาชนรวมทั้งจัดให้มีประชาพิจารณ์โดยกรรมการการเลือกตั้งระดับจังหวัด

ปฏิกริยาของเหล่านักเลือกตั้งที่มีต่อระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่นี้แตกต่างกันอย่างมาก นักเลือกตั้งในสังกัดพรรคความหวังใหม่จำนวนหนึ่งไม่พอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายมานะ มหาสุวีรัชย์ (มติชน ฉบับวันที่ 8 กันยายน 2541) แต่นักเลือกตั้งในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์พอใจ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 9 กันยายน 2541) นายฉลาด ขามช่วง ส.ส. จังหวัดร้อยเอ็ดกล่าวว่า พรรคประชาธิปัตย์มิได้เสียเปรียบพรรคอื่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในขณะที่พรรคความหวังใหม่ประสบปัญหาเขตการเลือกตั้งทับซ้อนกันเป็นจำนวนมาก นายถาวร เสนเนียม ส.ส. จังหวัดสงขลา กล่าวว่า เขตการเลือกตั้งบางเขตในภาคใต้มีพื้นที่ติดต่อกันเป็นแนวยาว อันยากแก่การหาเสียง บางเขตแยกชุมชนชาวไทยมุสลิมออกจากกัน พร้อมทั้งรวมชุมชนชาวไทยมุสลิมและชุมชนชาวไทยพุทธไว้ในเขตการเลือกตั้งเดียวกัน ทำให้พรรคความหวังใหม่ในภาคใต้เสียเปรียบ เพราะผู้สมัครส.ส.พรรคความหวังใหม่ส่วนใหญ่เป็นชาวไทยมุสลิม (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 9 กันยายน 2541)

แม้ว่าจนถึงบัดนี้จะยังไม่มีข้อกล่าวหาที่ชัดเจนว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีประพฤติกกรรมที่เรียกว่า Gerrymandering แต่ประชาชนก็ควรติดตามตรวจสอบคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันมิให้เกิด Gerrymandering นอกเหนือจากวุฒิสภาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการถ่วงดุลคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพึงกระทำเฉพาะหน้านี้ ก็คือ การเสนอรายงานต่อประชาชนเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้บรรดาธิบายเกี่ยวกับระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งที่ประกาศเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2541 รวมทั้งเผยแพร่รายงานวิจัยอันเป็นพื้นฐานของการจัดระบบการแบ่งเขตการเลือกตั้งครั้งนี้

การแบ่งเขตการเลือกตั้งจะเป็นไปด้วยความโปร่งใส มิใช่เพียงด้วยการประกาศหลักการในการแบ่งเขตเท่านั้น หากยังต้องประกาศหลักการสำคัญอีกด้วยว่า Redistricting ครั้งต่อไปจะมีเมื่อไร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กำหนดเวลาในการแบ่งเขตเลือกตั้งใหม่ ควรยึดหลักการสำคัญอะไรบ้าง

ไม่ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจในการกำหนดกำหนดเวลาของ Redistricting