

สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ครั้งที่ ๔๒/๒๕๕๙
วันอังคารที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ได้ดำเนินการประชุมครั้งที่ ๔๒ เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. พิจารณาแนวทางการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม ในประเด็นการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง

สืบเนื่องจากการประชุมคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมือง การเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม เมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๙ ได้พิจารณาแนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า ควรนำประเด็นการปฏิรูปการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรม มาเป็นแนวทางในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง โดยประเด็นการจัดตั้งศาลเลือกตั้งเป็นประเด็นหนึ่งของการปฏิรูปการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมซึ่งต้องมีการศึกษาโดยละเอียดรอบคอบ ดังนั้น เพื่อรับทราบความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง และกรณีหากมีการดำเนินการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการจึงมีการพิจารณาแนวทางการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเลือกตั้งที่สุจริตและเที่ยงธรรมในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง โดยเชิญประธานกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และประธานแผนกคดีเลือกตั้งในศาลฎีกาเข้าร่วมประชุม

ประธานกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม และประธานแผนกคดีเลือกตั้งในศาลฎีกา ได้ให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลเลือกตั้งสรุปได้ดังนี้

ประธานแผนกคดีเลือกตั้งในศาลฎีกา ได้ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง การสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ และการสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว และประเด็นอำนาจหน้าที่ของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้อำนาจศาลอุทธรณ์พิจารณาและวินิจฉัยคดีการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือรู้เห็นการกระทำของบุคคลอื่น และในคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๖ ประเภท ได้แก่ ๑) คดีอาญา ๒) คดีเกี่ยวกับการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ๓) คดีเกี่ยวกับการให้มีการเลือกตั้งใหม่ ๔) คดีเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่ง ๕) คดีเกี่ยวกับการชดเชยค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้ง ๖) คดีเกี่ยวกับการคืนสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากการดำรงตำแหน่ง ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลในคดีแต่ละประเภท มีประเด็นปัญหาแนวคำวินิจฉัยของศาลขัดแย้งกันแม้จะเป็นการกระทำเดียวกัน เนื่องจากระดับการพิจารณาวินิจฉัยพยานหลักฐานของแต่ละศาลแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติวิธีพิจารณาความของแต่ละศาล เช่น การพิจารณาวินิจฉัยความผิดในคดีอาญาของศาลอาญาจะต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนปราศจากข้อสงสัยว่าผู้กระทำได้กระทำความผิดขึ้นจริง ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยความผิดในคดีแพ่งของศาลแพ่ง จะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและมีเรื่องทางเทคนิคเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งส่งผลต่อการแพ้ชนะคดีได้ กรณีดังกล่าวทำให้การทำคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลแพ่งและศาลอาญาในบางคดีขัดแย้งกันแม้จะเป็นการตัดสินการกระทำเดียวกัน นอกจากนี้ ในคดีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีการพิจารณาวินิจฉัยในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคยังมีกรณีปัญหาแนวคำวินิจฉัยไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อาจทำได้โดยให้คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาในประเด็นข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาได้อีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้ศาลฎีกาสามารถวางแนวคำวินิจฉัยข้อกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้

คดีเลือกตั้งถือเป็นคดีที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน การพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องทำโดยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีค่อนข้างสูง ผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่ดังกล่าวจึงควรเป็นผู้พิพากษาในศาลอุทธรณ์ขึ้นไป ไม่ควรเป็นผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น และผู้พิพากษาพิจารณาคดีเลือกตั้งจะต้องมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเพื่อป้องกันปัญหาอิทธิพล โดยที่ผ่านมา ศาลฎีกาได้จัดตั้งแผนกคดีเลือกตั้งขึ้นในศาลฎีกา ประกอบด้วยองค์คณะจำนวน ๕ องค์คณะ แต่ละองค์คณะประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน ๓ คน โดยในช่วงที่ไม่มีคดีเลือกตั้ง ผู้พิพากษาในแผนกคดีเลือกตั้งจะมีภารกิจงานในการพิจารณาวินิจฉัยคดีอื่น ๆ ด้วย ส่วนระบบการพิจารณาของศาลฎีกาใช้ระบบไต่สวนและมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกระบวนการพิจารณา ซึ่งทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้งของศาลฎีกาสามารถทำได้รวดเร็วมากขึ้น

สำหรับแนวทางการจัดตั้งศาลเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง ควรจัดตั้งเป็นแผนกคดีเลือกตั้งในศาลยุติธรรมน่าจะมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าการจัดตั้งศาลเลือกตั้งขึ้นใหม่แยกออกจากศาลยุติธรรม เนื่องจากการจัดตั้งศาลใหม่มีภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง และในช่วงที่ไม่มีคดีเลือกตั้ง ผู้พิพากษาในศาลเลือกตั้งอาจไม่มีงานทำ ประกอบกับการจัดตั้งศาลเลือกตั้งจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจไม่สามารถทำได้หากร่างรัฐธรรมนูญผ่านประชามติและมีการประกาศใช้บังคับ เนื่องจากขัดแย้งกับบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจศาลฎีกาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ได้ให้ความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของประธานแผนกคดีเลือกตั้งในศาลฎีกา โดยเห็นว่า การพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง ควรจัดตั้งเป็นแผนกคดีเลือกตั้งในศาลยุติธรรม เนื่องจากศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักและมีผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญค่อนข้างสูง ส่วนประเด็นข้อห่วงกังวลว่า การพิจารณาคดีเลือกตั้งในศาลยุติธรรมจะมีความล่าช้า นั้น ปัจจุบันในศาลฎีกามีกระบวนการพิจารณาและทำคำวินิจฉัยคดีรวดเร็วขึ้นมาก โดยเฉพาะแผนกคดีเลือกตั้งสามารถพิจารณาและวินิจฉัยคดีได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง ถ้าสามารถปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ให้มีการพิจารณาวินิจฉัยในสองชั้นศาล (ศาลอุทธรณ์ - ศาลฎีกา) เช่น คดีเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ให้เริ่มกระบวนการพิจารณาในศาลอุทธรณ์ และให้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยศาลอุทธรณ์ในประเด็นข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงต่อศาลฎีกาได้ และในการพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เริ่มกระบวนการพิจารณาในศาลอุทธรณ์ และให้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยศาลอุทธรณ์ในประเด็นข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาได้ เป็นต้น แนวทาง

ดังกล่าวจะสอดคล้องกับหลักสากลและเป็นการถ่วงรอนคำวินิจฉัยและสามารถวางแนวคำวินิจฉัยให้เป็นแนวเดียวกันได้โดยศาลฎีกา

ความเห็นของคณะกรรมการ

แนวทางการจัดตั้งศาลเลือกตั้ง อาจต้องมีการพิจารณาประเด็นข้อกฎหมาย องค์ประกอบและความเหมาะสมอื่น ๆ อย่างรอบคอบ โดยเฉพาะบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ความเห็นให้จัดตั้งเป็นแผนกคดีเลือกตั้งในศาลยุติธรรม เป็นประเด็นที่น่าพิจารณา ซึ่งอาจต้องมีการพิจารณาให้มีการเพิ่มเติมบุคลากรและงบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำงานในแผนกคดีเลือกตั้งในศาลยุติธรรมโดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นศาลเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม คดีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งยังประกอบด้วยคดีหลายประเภททั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีเลือกตั้ง การพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลยังแยกกันพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความของแต่ละศาล จึงทำให้แนวคำวินิจฉัยไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและขัดแย้งกันเองทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงเดียวกัน ประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการจะต้องมีการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขเพื่อให้การพิจารณาคดีเลือกตั้งเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน และมีบรรทัดฐานเดียวกันต่อไป

๒. ที่ประชุมกำหนดพิจารณาศึกษาแนวทางการคัดเลือกกรรมการสรรหาในองค์กรอิสระของต่างประเทศ เพื่อประกอบการพิจารณาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเชิญผู้อำนวยการศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล เยอรมัน – อูซาคเนย์ เข้าร่วมประชุม

นางสาวอภิสร ทัดภูธร
 นิติกรชำนาญการ
 ผู้สรุปผลการประชุม
 นางสาวปรียาภรณ์ แก้วโยน
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการ
 การพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน
 และการมีส่วนร่วมของประชาชน
ผู้ตรวจ