

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒ - ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งความเห็นและศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (ที่ ศย ๐๑๖/๐๓๕๑๒) ส่งความเห็นของศาลและคำโต้แย้งในคดีเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย รวม ๓ คำร้อง ดังนี้

๑. ความเห็นของศาลจังหวัดสงขลาในคดีแฟงหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ปค. ๕/๒๕๕๔ ระหว่างนายชญาต จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน ผู้ร้อง นายสุเวช เทพี ผู้ร้องคัดค้าน ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๒. คำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีแฟงหมายเลขดำที่ ๗๓๖/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดปัตตานี โดยนายมาคอรื บูละ ผู้ร้อง ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๓. คำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีแฟงหมายเลขดำที่ ๗๔๓/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดปัตตานี โดยนายดอเถาะ สามีมา ผู้ร้อง ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

คำร้องที่หนึ่ง คดีแฟงหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดสงขลา ระหว่างนายชญาต จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน ผู้ร้อง นายสุเวช เทพี ผู้คัดค้าน เป็นคดีที่ผู้ร้องทั้งสามร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕

ซึ่งบัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น ศาลที่รับคำร้องตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ ที่บัญญัติให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ ศาลยุติธรรม แต่หลังจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับแล้วได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คดีคัดค้านการเลือกตั้งเช่นคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลจังหวัดสงขลาจึงเห็นว่าเมื่อมูลคดีนี้เกิดขึ้นขณะที่ศาลปกครองจัดตั้งและเปิดทำการแล้ว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจึงให้ส่งความเห็นนี้ไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความชั่วคราว

สำนักงานศาลปกครองสงขลา มีหนังสือถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสงขลาแจ้งความเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ (ที่ ส.ศก. สข ๒๒/๓๔๔) สรุปความได้ว่า ศาลปกครองสงขลาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ดังนั้น คดีตามคำร้องนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยมีรายละเอียดสรุปได้ว่าประเด็นที่ว่าศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง หมายความว่าถึงศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง นั้น คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่า การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ เป็นการคัดค้านหลังจากที่เทศบาลได้มีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว อันเป็นการคัดค้านคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง และการคัดค้านดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราช

บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ได้บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อผู้การคัดค้านนั้น...” เป็นการบัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บัญญัติกฎหมายยังมีได้ยกเลิกเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในคดีนี้และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล วิธีพิจารณาคดีถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย หากให้ศาลปกครองต้องตัดสินคดีปกครองโดยใช้วิธีพิจารณาความแพ่งแทนที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมจะไม่สอดคล้องกับระบบและความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒

ศาลจังหวัดสงขลาพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีใดเป็นคดีปกครองแล้วก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น การที่กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติน่าจะหมายถึงตามที่บัญญัติความหมายของคดีปกครองไว้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๓) เท่านั้น มิใช่กฎหมายใดๆ ก็บัญญัติได้และจะบัญญัติให้คดีปกครองไม่เป็นคดีปกครองและให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นนอกจากศาลปกครองก็ได้ ดังนั้น เมื่อคดีร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ เป็นคดีปกครองประการหนึ่ง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่าให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และใช้บังคับไม่ได้ตามความใน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ศาลจังหวัดสงขลาจึงขอส่งความเห็นข้างต้นของศาลนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก

คำร้องที่สอง นายมาคอรี่ บูละ ผู้ร้องในคดียื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานี โดยอ้างว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงมหาดไทย ถือว่าการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นผลทำให้ผู้ร้องในคดีไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ หมู่ที่ ๑ หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้ร้องในคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ศาลปกครองกลางได้พิจารณาแล้วในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณา ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้คือศาลยุติธรรมในเขตเลือกตั้ง คือศาลจังหวัดปัตตานีโดยให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็วจึงเห็นได้ว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมดำเนินการพิจารณาคดีในคดีแพ่ง โดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก ส่วนศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองโดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำคัดค้านคดีเลือกตั้งไว้พิจารณาได้ ผู้ร้องในคดีจึงมีสิทธิยื่นคำร้องคดีใหม่ต่อศาล

ที่มีเขตอำนาจได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๓ วรรคสอง ซึ่งผู้ร้องในคดีได้ยื่นคำร้องคัดค้านคดีเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานี วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลมีคำสั่งว่า ผู้สมัครเลือกตั้งบุคคลนั้นมีได้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยชอบและไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ

ต่อมา ผู้ร้องในคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งในทางปกครองตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ศาลปกครองก็ยังรับวินิจฉัยให้ ผู้ร้องในคดีจึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลจังหวัดปัตตานี พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องในคดีขอให้ศาลพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยราชการท้องถิ่น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคแรก แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้ง ต้องเป็นศาลที่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีน่าจะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

คำร้องที่สาม นายคอเถาะ สาเมาะ ผู้ร้องในคดียื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานี โดยอ้างว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน จังหวัดปัตตานี ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ และกฎกระทรวงมหาดไทย ถือว่าการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นผลทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น

ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้ร้องในคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ศาลปกครองกลางได้พิจารณาในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ แล้ว มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากเห็นว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณา ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้คือศาลยุติธรรมในเขตเลือกตั้ง คือศาลจังหวัดปัตตานีโดยให้เหตุผลเช่นเดียวกับคำร้องที่หนึ่ง ผู้ร้องในคดีจึงได้ยื่นคำร้องคัดค้านคดีเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔

ต่อมา วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ร้องในคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีโต้แย้งโดยมีสาระเช่นเดียวกับคำร้องที่สอง

ศาลจังหวัดปัตตานี พิเคราะห์แล้วมีความเห็นเช่นเดียวกับคำร้องที่สอง จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องทั้งสามแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องและให้รวมคำร้องทั้งสามไว้พิจารณาในคราวเดียวกัน

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องมีว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๘ ว่าด้วยศาลได้บัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ในหมวดนี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร และในอนาคตอาจมีการจัดตั้งศาลอื่นขึ้นอีกได้ การที่มีหลายศาลดังกล่าวอาจทำให้เกิดการขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น มาตรา ๒๕๘ จึงได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากมาตราดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้น โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีการคัดเลือกรรมากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและหลักเกณฑ์วิธีการนำคดีขึ้นสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

พิจารณาแล้ว สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คือการใช้สิทธิทางศาล หากคู่ความหรือประชาชนมีข้อขัดข้องทางกฎหมายหรือข้อพิพาทเกิดขึ้น พวกเขาเหล่านี้จะต้องได้รับการเยียวยาทางศาลซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ส่วนจะไปศาลใดนั้นเป็นเรื่องของรัฐที่ต้องจัดระบบ เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นว่าคดีปกครองต้องไปศาลปกครองเท่านั้น คดีปกครองอาจจะมาศาลยุติธรรม หรือคดีของศาลยุติธรรม อาจไปที่ศาลปกครองก็ได้แล้วแต่ช่องทางของการจัดระบบซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดฯ จะเป็นผู้วางหลักนี้

การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะเป็นการคัดค้านคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ร้องอ้างว่าคณะกรรมการตรวจคะแนนปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนดไว้ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๕ วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้บังคับ” แต่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้บังคับ กรณีจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม”

ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “ภายในเวลาสิบห้าวันนับตั้งแต่เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ

เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบหรือว่ามีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ” และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว...” เป็นการบัญญัติให้ศาลชั้นต้นที่พิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมซึ่งวิธีพิจารณาคดีถือเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย หากให้ศาลปกครองต้องตัดสินคดีปกครองโดยใช้วิธีพิจารณาความแพ่งแทนที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมจะไม่สอดคล้องกับระบบและความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๔๔ และที่ ๓/๒๕๔๔ ถึงที่ ๗/๒๕๔๔

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ ที่จะวินิจฉัยและคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ก็ได้วินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้ว ดังนั้น การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงไม่เป็นเพียงข้ออ้างที่จะไม่ยอมรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเท่านั้น แต่ยังเป็นการอ้างในเรื่องที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกันอีกด้วย เพราะเมื่อคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่าคดีตามคำร้องอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ก็ย่อมหมายความว่า ศาลยุติธรรมจะต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งพิจารณาคดีนี้ แม้ว่าจะมีลักษณะเป็นคดีปกครองก็ตาม ซึ่งศาลยุติธรรมเคยกระทำเช่นนี้มาแล้วก่อนที่จะมีการประกาศใช้มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ดังนั้น แม้ผู้ร้องจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

แต่พิจารณาแล้ว มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ซึ่งอธิบายอำนาจของศาลยุติธรรมในการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นคนละเรื่องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งอธิบายอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครอง นอกจากนั้น มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำร้องนี้ จึงเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ร้องไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสามคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ