

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒ - ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗

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

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ส่งความเห็นของศาลจังหวัดสงขลา (ผู้ร้อง) และคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีของศาลจังหวัดปัตตานี พร้อมเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

คำร้องที่หนึ่ง ผู้ร้องในคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ ที่กำหนดให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ใช้บังคับกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่า การเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในอำนาจ และมาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นผู้ร้องในคดีจึงยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสงขลา

ศาลจังหวัดสงขลาไม่คำสั่งรับคำร้องและมีความเห็นว่า หลังจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ใช้บังคับแล้วได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมาใช้บังคับ และคดีคัดค้านการเลือกตั้งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีปกครอง ซึ่งตามมาตรา ๕ บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อมูลคดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่ศาลปกครองจัดตั้งและเปิดทำการแล้ว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ

ศาลปกครองจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบวรรคสาม ส่งความเห็นดังกล่าวนี้ไปยังศาลปกครองสงขลา เพื่อพิจารณา

ต่อมาสำนักงานศาลปกครองสงขลา มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ (ที่ ส.ศก.สข ๒๒/๓๔๔) แจ้งความเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า กรณีคำร้องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑/๒๕๕๔ ชี้ขาดว่าให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ดังนั้น คดีตามคำร้องนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม คือ ศาลจังหวัดสงขลา เมื่อศาลจังหวัดสงขลาได้รับความเห็นของศาลปกครองแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดอำนาจพิจารณาของศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่าให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ดังนั้น ศาลจังหวัดสงขลาจึงส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่สองและที่สาม ผู้ร้องในคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ และองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน จังหวัดปัตตานี อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ ที่กำหนดให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ใช้บังคับโดยอนุโลมกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในอำนาจผู้ร้องในคดีทั้งสองคำร้องจึงยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องทั้งสองไว้พิจารณา เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ผู้ร้องในคดีจึงยื่นต่อศาลจังหวัดปัตตานีและต่อมายื่นคำโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งว่าการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองตามรัฐธรรมนูญให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิก

สภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลจังหวัดปัตตานี พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของ ศาลอันถึงที่สุดแล้ว

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็น ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

มาตรา ๓๓๔ (๓) ให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ให้แล้วเสร็จภายใน สองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

๒. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒

มาตรา ๕๗ ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือว่าไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ

มาตรา ๕๘ เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสีย มีโอกาสต่อสู้คัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลสั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และไม่ได้สั่งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือกรณีที่ศาลสั่งว่าไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ให้เป็นหน้าที่เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และภายใต้บังคับมาตรา ๖ ให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในระหว่างที่ศาลยังมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้สมัครซึ่งเทศบาลได้ประกาศว่าได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยชอบ

ประเด็นการวินิจฉัย

มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ประเด็นตามคำร้องดังกล่าวเป็นกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ขัดแย้งกันไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต้องดำเนินการกระบวน การพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันเป็นวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งผู้ร้อง ทั้งสามโต้แย้งว่า ในการดำเนินการกระบวนพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้งน่าจะอยู่ในอำนาจพิจารณา

พิพาทของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดกรอบไว้ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ว่าศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้ง

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๒๕๘ แล้ว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องในประเด็นดังกล่าว

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ