



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๒ - ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

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

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ส่งความเห็นของศาลจังหวัดสงขลา (ผู้ร้อง) และคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีของศาลจังหวัดปัตตานี (ผู้ร้อง) รวมสามคำร้องพร้อมเอกสารประกอบ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้องทั้งสามและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. คำร้องที่หนึ่ง นายชนายก จิมจวน กับพวก รวมสามคน เป็นผู้ร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ปค. ๕/๒๕๕๔ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสงขลาคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล อำเภอลำดวน จังหวัดสงขลา กล่าวหาว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง กรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ และ

กฎกระทรวงมหาดไทย ทำให้ผู้ร้องในคดีไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทะเลใต้ ทั้งนี้ ผู้ร้องในคดีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และยกเว้นไม่ต้องเรียกเก็บเงินประกันการสมัคร” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ ที่บัญญัติว่า “ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่เทศบาลประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือว่าไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ” และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อสู้การคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างไร ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด” ดังนั้น ผู้ร้องในคดีจึงยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสงขลา

๑.๑ ศาลจังหวัดสงขลามีคำสั่งรับคำร้องแล้วมีความเห็นว่า หลังจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ใช้บังคับแล้วได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งตามมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...” อันเป็นบทบัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อคดีคัดค้านการเลือกตั้งเป็นคดีปกครองและมูลคดีเกิดขึ้นในขณะที่ศาลปกครองจัดตั้งและเปิดทำการแล้ว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจ

พิจารณาพิพากษาของศาลปกครองศาลจังหวัดสงขลาจึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติว่า “ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันโดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย” และวรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม” จึงส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ศาลจังหวัดสงขลาได้สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความชั่วคราวไว้ก่อน เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔

๑.๒ สำนักงานศาลปกครองสงขลา มีหนังสือที่ ส.ศก. สข ๒๒/๓๕๔ ถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสงขลา ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ แจ้งความเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า กรณีคำร้องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๑/๒๕๕๔ ชี้ขาดไว้แล้วว่า การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ เป็นการคัดค้านหลังจากที่เทศบาลได้มีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว อันเป็นการคัดค้านคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง และการคัดค้านดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม แสดงให้เห็นว่า ผู้บัญญัติกฎหมายยังมิได้ยกเลิกเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในคดีนี้ และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนี้วิธีพิจารณาคดีถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย หากให้ศาลปกครองต้องตัดสินคดีปกครองโดยใช้วิธีพิจารณาความแพ่งแทนที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีปกครอง ย่อมจะไม่สอดคล้องกับระบบและความมุ่งหมายของกฎหมาย ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ดังนั้น การที่ศาลจังหวัดสงขลาเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสงขลาไม่เห็นพ้องด้วย

๑.๓ ศาลจังหวัดสงขลาพิจารณาความเห็นของศาลปกครองสงขลาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และ จะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดอำนาจพิจารณาของ ศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีใด เป็นคดีปกครองแล้วจะต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติตอนท้ายว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” น่าจะหมายถึงตามที่บัญญัติความหมาย ของคดีปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๕ อันเป็น กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองเท่านั้นมิใช่กฎหมายใดๆ ก็บัญญัติได้ และบัญญัติให้คดีปกครองไม่เป็น คดีปกครองและให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นนอกจากศาลปกครองก็ไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น เมื่อคดีคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ เป็นคดีปกครอง จึงต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งดำเนินการ พิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่า ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ศาลจังหวัดสงขลาจึงขอส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. คำร้องที่สอง นายมาคอรี บูละ ผู้ร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๓๖/๒๕๔๔ ยื่นคำร้อง ต่อศาลจังหวัดปัตตานีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี กล่าวหาว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ หน่วยเลือกตั้ง ที่ ๑ หมู่ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง

ดังกล่าวไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ และกฎกระทรวงมหาดไทย ถือว่าการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ผู้ร้องในคดีไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ ทั้งนี้ผู้ร้องในคดีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลมในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้ร้องในคดีจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง

๒.๑ ศาลปกครองกลางได้พิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว จึงเห็นได้ว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก ส่วนศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองโดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา ผู้ร้องในคดีจึงยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานีขอให้มีคำสั่งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นมิได้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยชอบและไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ซึ่งศาลจังหวัดปัตตานีมีคำสั่งรับคำร้องไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔

๒.๒ ต่อมา ผู้ร้องในคดีได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ต่อศาลจังหวัดปัตตานีโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งปกครองตามรัฐธรรมนูญเห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ศาลดำเนินการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม ผู้ร้องในคดีจึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๒.๓ ศาลจังหวัดปัตตานี พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ร้องในคดีขอให้ศาลพิจารณาค้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยราชการท้องถิ่น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต้องเป็นศาลที่ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีอันน่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. คำร้องที่สาม นายคอเถาะ สาเมาะ ผู้ร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๔๓/๒๕๕๔ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี กล่าวหาว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งดังกล่าวไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ และกฎกระทรวงมหาดไทย ถือว่าการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ผู้ร้องในคดีไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน ทั้งนี้ผู้ร้องในคดีอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลมในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้ร้องในคดีจึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง

๓.๑ ศาลปกครองกลางได้พิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โดยให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว จึงเห็นได้ว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก ส่วนศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองโดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา ผู้ร้องในคดีจึงยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานีขอให้มีคำสั่งว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งบุคคลนั้นมีได้เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งโดยชอบและไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ซึ่งศาลจังหวัดปัตตานีมีคำสั่งรับคำร้องไว้แล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๔

๓.๒ ต่อมา ผู้ร้องในคดีได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ต่อศาลจังหวัดปัตตานีโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งให้การเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งปกครองตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม ผู้ร้องในคดีจึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๓.๓ ศาลจังหวัดปัตตานี พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องในคดีขอให้ศาลพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยราชการท้องถิ่น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้ง ต้องเป็นศาลที่ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีอันน่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงส่งคำโต้แย้งเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

เนื่องจากคำร้องทั้งสามมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรวมพิจารณาเข้าไว้ด้วยกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ

หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติสภาพำลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและยกเว้นไม่ต้องเรียกเก็บเงินประกันการสมัคร”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒

มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “ภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้งผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้น เป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือว่าไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใด ได้รับเลือกตั้งโดยชอบ”

มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อสู้การคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องที่ศาลจังหวัดสงขลาส่งความเห็นและศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งของคู่ความในคดีว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ นั้น มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนว่า ประเด็นตามคำร้องดังกล่าว นั้น เป็นประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือไม่ เนื่องจากปัญหาโต้แย้ง

ดังกล่าวอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวที่เรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ กำหนด

เมื่อพิจารณากรณีตามคำร้องทั้งสามแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งสามมีความเห็นไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม (ส่วนแพ่ง) ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ แต่ผู้ร้องทั้งสามมีความเห็นโต้แย้งว่า คดีคัดค้านการเลือกตั้งมีลักษณะเป็นคดีปกครองควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประเด็นของผู้ร้องทั้งสามดังกล่าวจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีว่าจะอยู่ในอำนาจของศาลใดระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งลักษณะของการโต้แย้งดังกล่าว รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วเป็นการเฉพาะตามมาตรา ๒๕๘ ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่จะวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมวณิชย์ นายพันธ์ จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสามด้วยเหตุผลที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้น ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน คือ นายมงคล สระภู

นายมานิต วิทยาเต็ม และนายสุจิต บุญบงการ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และอีก ๑ คน คือ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสาม

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายพันธ์ จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ