

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒ - ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งความเห็นและศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

คดีทั้งสามสำนวนนี้ มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน คำร้องที่ ๑ คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดสงขลา ระหว่าง นายธนากร จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน ผู้ร้องในคดี และนายสุเวช เทพี (นายอำเภอสิงหนคร) ผู้ร้องคัดค้านในคดี โดยผู้ร้องทั้งสามร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ จังหวัดสงขลา อ้างว่าในการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ทำให้ผู้ร้องในคดีไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ หมู่ที่ ๑ หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ ซึ่งเป็นการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๗ ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่า การเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจได้ และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี คือ ศาลยุติธรรม แต่หลังจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ใช้บังคับแล้วได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลจังหวัดสงขลา

จึงเห็นว่าเมื่อมุลคดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่ศาลปกครองจัดตั้งและเปิดทำการแล้ว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ ส่งความเห็นไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อพิจารณา

สำนักงานศาลปกครองสงขลา มีหนังสือถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสงขลาแจ้งว่า กรณีดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ศาลจังหวัดสงขลาพิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีใดเป็นคดีปกครองแล้วก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น การที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ตอนท้ายว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” น่าจะหมายถึงตามที่บัญญัติความหมายของคดีปกครองไว้ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๓) เท่านั้น มิใช่กฎหมายใดๆ ก็บัญญัติได้ และจะบัญญัติให้คดีปกครองไม่เป็นคดีปกครองและให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นนอกจากศาลปกครองก็ได้ ดังนั้น เมื่อคดีคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ เป็นคดีปกครองประการหนึ่ง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่า ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ ใช้บังคับไม่ได้ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ศาลจังหวัดสงขลาจึงขอส่งความเห็นข้างต้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่ ๒ สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ (ที่ ศย ๐๑๖/๐๓๕๑๒) ส่งความเห็นของศาลจังหวัดปัตตานี ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๓๖/๒๕๕๔ พร้อมสำเนาเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปความว่า นายมาคอรี่ บูละ ผู้ร้องในคดียื่นคำร้องคดีคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานี โดยอ้างว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งดังกล่าว ไม่ได้ปฏิบัติตาม

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ และกฎกระทรวงมหาดไทย ถือว่าการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นผลทำให้ผู้ร้องในคดีไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุง หมู่ที่ ๑ หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเจตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้น อยู่ในเขตอำนาจภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้ร้องในคดีจึงได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง แต่ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเจตนั้นเป็นไปโดยมิชอบแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก ส่วนศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีปกครองโดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำคัดค้านคดีเลือกตั้งไว้พิจารณาได้ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ผู้ร้องโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งในทางปกครองตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ศาลปกครองก็ยังรับวินิจฉัยให้ผู้ร้องในคดี จึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คำร้องที่ ๓ สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ (ที่ ศย ๐๑๖/๐๓๕๑๒) ส่งความเห็นของศาลจังหวัดปัตตานี ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๔๓/๒๕๔๔ พร้อมสำเนาเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปความว่า

นายดอเลาะ สาเมาะ ผู้ร้องในคดียื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานี อ้างว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน จังหวัดปัตตานี ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๔ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งดังกล่าว

ไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ และกฎกระทรวงมหาดไทย ถือว่าการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นผลทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน หมู่ที่ ๕ หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่า การเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้ร้องในคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ศาลปกครองกลางได้พิจารณาแล้ว ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณา มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้คือศาลยุติธรรมในเขตเลือกตั้ง คือ ศาลจังหวัดปัตตานี ผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องคัดค้านคดีเลือกตั้งต่อศาลจังหวัดปัตตานี และผู้ร้องโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งในทางปกครองตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ศาลปกครองก็ยังรับวินิจฉัยให้ผู้ร้องในคดี จึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลจังหวัดปัตตานี พิจารณาคำร้องทั้งสองฉบับแล้วเห็นว่า ผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยราชการท้องถิ่น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคแรก แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้ง ต้องเป็นศาลที่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีน่าจะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย แจงคำสั่งให้ศาลจังหวัดสงขลา และศาลจังหวัดปัตตานีทราบ

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ

หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อสู้การคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลสั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และไม่ได้สั่งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้ง โดยชอบ หรือกรณีที่ศาลสั่งว่าไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ให้เป็นหน้าที่เทศบาลจัดให้มีการ เลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และภายใต้บังคับมาตรา ๖ ให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ ก่อนพ้นสัปดาห์วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในระหว่างที่ศาลยังมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้สมัครซึ่งเทศบาลได้ประกาศว่าได้รับเลือกตั้งนั้น เป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยชอบ”

มีข้อต้องพิจารณาว่า ประเด็นตามคำร้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลหรือเป็นกรณีที่ศาล จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใช้บังคับแก่คดีและศาลหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ จึงส่งเรื่องมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายธนากร จิมจวน นายเสริม กังสังข์ และนายพุม บุญโร ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ จังหวัดสงขลา นายมาคอรี บูละ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ และนายดอเลาะ สาเมาะ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน จังหวัดปัตตานี บุคคลทั้งห้าไม่ได้รับการเลือกตั้งและเห็นว่า การเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสงขลาและศาลจังหวัดปัตตานีตามลำดับ ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้ได้รับเลือกตั้ง ได้รับเลือกตั้งโดยมิชอบ ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๔๕ และโจทก์ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๓๖/๒๕๔๕ และคดีหมายเลขดำที่ ๓๔๓/๒๕๔๕ ศาลจังหวัดสงขลาเห็นว่า คดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ ส่งความเห็นไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อพิจารณา สำนักงานศาลปกครองสงขลาได้มีหนังสือแจ้งศาลจังหวัดสงขลาว่า กรณีดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วินิจฉัยแล้วว่า ศาลจังหวัดสงขลาไม่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ศาลจังหวัดสงขลาเห็นว่า กรณีนี้เป็นคดีปกครอง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่า ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ ใช้บังคับไม่ได้ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ศาลจังหวัดสงขลาได้ส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง สำหรับนายมาคอรี บูละ และนายดอเลาะ สาเมาะ ได้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ได้รับเลือกตั้งจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางอ้างว่า การดำเนินการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบ ศาลปกครองกลางอ้างว่า ไม่มีอำนาจพิจารณา ไม่รับคำฟ้องของบุคคลทั้งสอง นายมาคอรี บูละ และนายดอเลาะ สาเมาะ จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดปัตตานี และได้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งในทางปกครองตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ศาลปกครองเป็นศาลพิจารณาคดีดังกล่าว แม้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ศาลปกครองก็ยังรับวินิจฉัยให้ผู้ร้องขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายชานาย จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน ก็ได้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดสงขลา สำหรับนายมาคอรื บูละ และนายดอเถาะ สาเมาะ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง แต่ศาลปกครองกลางไม่รับคำร้องคัดค้านอ้างว่า คดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ ต่อมานายมาคอรื บูละ และนายดอเถาะ สาเมาะ จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีและโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาล โดยศาลจังหวัดสงขลา นายมาคอรื บูละ และนายดอเถาะ สาเมาะ มีความเห็นทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีใดเป็นคดีปกครองแล้วก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น การที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ตอนท้ายว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” น่าจะหมายถึงตามที่บัญญัติความหมายของคดีปกครองไว้ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๓) เท่านั้น มิใช่กฎหมายใดๆ ก็บัญญัติได้และจะบัญญัติให้คดีปกครองไม่เป็นคดีปกครองและให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่น นอกจากศาลปกครองก็ได้ ดังนั้น เมื่อคดีคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ เป็นคดีปกครองประการหนึ่ง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันมีความหมายว่า ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ ใช้บังคับไม่ได้ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เห็นว่า ปัญหาตามคำร้อง เป็นเรื่องที่ได้แย้งกันระหว่างศาลจังหวัดสงขลาและศาลปกครองสงขลา และนายมาคอรื บูละ และนายดอเถาะ สาเมาะ ว่า กรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาควรจะเป็นศาลใด ศาลจังหวัดสงขลามีความเห็นว่าเป็นศาลปกครองจังหวัดสงขลา นายมาคอรื บูละ และนายดอเถาะ สาเมาะ เห็นว่า ควรเป็นศาลปกครองกลาง ซึ่งเห็นได้ชัดว่า เป็นเรื่องที่โต้แย้งกันในเรื่องอำนาจของศาลว่า ศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี กรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๘ ได้บัญญัติให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คน ตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งตามมาตรา ๔ วรรคสาม กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขัดกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมี ๓ ลักษณะ คือ

๑) กรณีมีปัญหาว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลใด ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๑๒

ฯลฯ

ประกอบมาตรา ๑๒ วรรคสอง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลนั้นจะยกเรื่องอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีกไม่ได้ กรณีตามคำร้องได้เคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วินิจฉัยชี้ขาดไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๔ และที่ ๖/๒๕๕๔ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๔ ว่าในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใช้บังคับ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม ดังนั้น การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับ ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ ภายในสิบห้าวันนับแต่ประกาศผลของการเลือกตั้งผู้สมัครคนใด เห็นว่า การเลือกตั้งในเขตใดเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจได้ ตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว ตามบทกฎหมายดังกล่าว เป็นการบัญญัติให้ศาลชั้นต้นที่พิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งฯ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันเป็นวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งวิธีพิจารณาคดีถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย หากให้ศาลปกครองต้องตัดสินคดีปกครองโดยใช้วิธีพิจารณาความแพ่งแทนที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมจะไม่สอดคล้องกับระบบและความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ศาลจังหวัดสงขลาและศาลจังหวัดปัตตานี จึงต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยยกคำร้อง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ