

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒ - ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งความเห็นและศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ รวม ๓ คำร้อง

ข้อเท็จจริง

คำร้องที่ ๑ ศาลจังหวัดสงขลาขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของศาลสงขลาในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปความได้ว่า

นายธนาชง จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน ผู้ร้องในคดีร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ จังหวัดสงขลา ว่า ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ทำให้ผู้ร้องในคดีไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ หมู่ที่ ๑ หน่วยเลือกตั้งที่ ๑ ซึ่งเป็นการคัดค้านตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้โดยอนุโลม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่า การเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจได้ และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี คือ ศาลยุติธรรม แต่เมื่อได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมาบังคับใช้

ซึ่งความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลจังหวัดสงขลาจึงเห็นว่า เมื่อมูลคดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่ศาลปกครองจัดตั้งและเปิดทำการแล้ว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ ส่งความเห็นนี้ไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อพิจารณา

สำนักงานศาลปกครองสงขลา มีหนังสือถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสงขลา สรุปความได้ว่า กรณีดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ดังนั้น คดีตามคำร้องนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดสงขลามีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง การที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ตอนท้ายว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” น่าจะหมายถึง ตามที่บัญญัติความหมายของคดีปกครองไว้ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๓) เท่านั้น มิใช่กฎหมายใดๆ ก็บัญญัติได้และจะบัญญัติให้คดีปกครอง ไม่เป็นคดีปกครอง และให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นนอกจากศาลปกครองก็ได้ ดังนั้น เมื่อคดีคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ เป็นคดีปกครองประการหนึ่ง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๘ ดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่า ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ศาลจังหวัดสงขลาจึงขอส่งความเห็นข้างต้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่สอง ศาลจังหวัดปัตตานีสั่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายมากอรี บูละ) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๗๓๖/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

คำร้องที่สาม ศาลจังหวัดปัตตานีสั่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายดอเลาะ สาเมาะ) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๗๕๓/๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

กรณีตามคำร้องทั้งสองนี้ ผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งคือนายมากอรี บูละ และนายดอเลาะ สาเมาะ ได้ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง โดยนายมากอรี บูละ ตามคำร้องที่สอง ได้คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี และนายดอเลาะ สาเมาะ ตามคำร้องที่สาม ได้คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปาบอน ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ ที่ให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ใช้บังคับโดยอนุโลมกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่า การเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในอำนาจ ผู้ร้องในคดีทั้งสองจึงยื่นคำร้องฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วไม่รับคำฟ้องทั้งสองไว้พิจารณา เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ร้องในคดีจึงยื่นต่อศาลจังหวัดปัตตานีและต่อมายื่นคำโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม จึงขอให้

ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยศาลจังหวัดปัตตานี พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อวินิจฉัย

เนื่องจากคำร้องทั้งสามเป็นกรณีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นกรณีเดียวกัน คือ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงเห็นควรรวมพิจารณาเป็นเรื่องเดียวกัน และพิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสามไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องของศาลจังหวัดสงขลา ศาลจังหวัดสงขลาเห็นว่า มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ อันเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีมีข้อความที่น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และได้ส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ส่วนในคำร้องดังกล่าวของศาลจังหวัดสงขลาที่แสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และศาลปกครองสงขลาโดยมีความเห็นว่า ความใน มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ แสดงให้เห็นว่าผู้บัญญัติกฎหมายมิได้ยกเลิกอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีเช่นนี้ แต่ศาลจังหวัดสงขลามีความเห็นว่าเมื่อคดีเช่นนี้เป็นคดีปกครอง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลปกครอง แต่ความเห็นของศาลในส่วนนี้ ศาลจังหวัดสงขลาไม่ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว จึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะที่ศาลจังหวัดสงขลาได้ร้องขอมาตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นเท่านั้น

เมื่อรับคำร้องของศาลจังหวัดสงขลาไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงเห็นสมควรรับคำร้องของศาลจังหวัดปัตตานีทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เช่นกัน เพราะเป็นประเด็นเดียวกันกับของศาลจังหวัดสงขลา

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒

มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อสูการคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลสั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และไม่ได้สั่งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือกรณีที่ศาลสั่งว่าไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ให้เป็นหน้าที่เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และภายใต้บังคับมาตรา ๖ ให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในระหว่างที่ศาลยังมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้สมัครซึ่งเทศบาลได้ประกาศว่าได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยชอบ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง โดยบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของ

รัฐบาลด้วยกัน ส่วนมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลว่า เป็นไปโดยมิชอบ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าข้อความใน มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มิได้มีส่วนหนึ่ง ส่วนใดเกี่ยวข้องกับข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แต่อย่างใด จึงไม่มีประเด็นที่จะชี้ให้เห็นว่า มาตรา ๕๘ ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ