

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒ - ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗

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

ด้วยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของศาลจังหวัดสงขลาและคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีของศาลจังหวัดปัตตานี เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ ดังนี้

- | | | |
|-------------|--|----------------|
| คำร้องที่ ๑ | นายชญาต จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน | ผู้ร้อง |
| | นายสุเวช เทพี (นายอำเภอสิงหนคร จ.สงขลา) | ผู้ร้องคัดค้าน |
| | (ซึ่งเป็นการร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดสงขลา ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๕๔) | |
| คำร้องที่ ๒ | นายมาคอรี บูละ | ผู้ร้อง |
| | นายอำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี | ผู้ถูกร้อง |
| | (ซึ่งเป็นการร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดปัตตานี ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๓๖/๒๕๕๔) | |
| คำร้องที่ ๓ | นายดอเลาะ สาเมาะ | ผู้ร้อง |
| | นายอำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี | ผู้ถูกร้อง |
| | (ซึ่งเป็นการร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดปัตตานี ตามคดีหมายเลขดำที่ ๗๔๓/๒๕๕๔) | |

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบทั้งสามคำร้องมีข้อเท็จจริงที่สำคัญเป็นอันเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ร้องได้คัดค้านผลของการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอ้างว่าคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ และกฎกระทรวงมหาดไทย ต่อมาได้มีการยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นเพื่อให้เพิกถอนผลของการเลือกตั้งดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ในคำร้องที่ ๑ นั้น นายชนายง จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน ได้ร้องต่อศาลจังหวัดสงขลา เพื่อคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ จังหวัดสงขลา โดยอ้างว่า ตนเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำของคณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้งที่ไม่ชอบ โดยมีการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบอันทำให้ตนไม่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น ซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจได้ และตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี คือ ศาลยุติธรรม ซึ่งในที่นี้คือ ศาลจังหวัดสงขลา

อย่างไรก็ตามศาลจังหวัดสงขลาซึ่งมีคำสั่งรับคำร้องมีความเห็นว่า หลังจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ใช้บังคับแล้วได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อมูลคดีเกิดขึ้นในขณะที่ศาลปกครองได้จัดตั้งและเปิดทำการแล้ว คดีเหล่านี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ ส่งความเห็นนี้ไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อพิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความชั่วคราวของศาลจังหวัดสงขลาไว้ก่อน

สำนักงานศาลปกครองสงขลา มีหนังสือถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสงขลาแจ้งความเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า กรณีตามคำร้องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔ ว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ ดังนั้น คดีตามคำร้องจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตามหลังจากที่ศาลจังหวัดสงขลาได้รับความเห็นของศาลปกครองแล้วก็ยังเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมาย ให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีใดเป็นคดีปกครองแล้วก็ต้องตกอยู่ ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ตอนท้ายว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” น่าจะหมายถึงตามที่บัญญัติความหมายของคดีปกครองไว้ซึ่งตาม มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็น กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๓) เท่านั้น มิใช่กฎหมายใดๆ ก็บัญญัติได้ และจะบัญญัติให้คดีปกครองไม่เป็นคดีปกครองและให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลอื่นนอกจากศาลปกครองก็ได้ ดังนั้น เมื่อคดีคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลฯ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่าให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ศาลจังหวัดสงขลาจึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น ของผู้ฟ้องคดีตามทางการ โดยขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ในคำร้องที่ ๒ นายมาคอรี บุละ ผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตะลุโบะ จังหวัดปัตตานี และคำร้องที่ ๓ นายดอเลาะ สาเมาะ ผู้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน จังหวัดปัตตานี ต่างได้ร้องคัดค้านผลของการเลือกตั้งและขอให้ศาล เพิกถอนการเลือกตั้งต่อศาลปกครองกลาง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ ที่กำหนดให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๗ บัญญัติให้ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้น เป็นไปโดยมิชอบมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในอำนาจ และเห็นว่าศาลปกครองกลาง เป็นศาลที่มีเขตอำนาจ ผู้ร้องในคดีทั้งสองจึงยื่นคำร้องต่อศาลปกครองกลาง

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาแต่ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้คือ ศาลยุติธรรมในเขตเลือกตั้ง คือ ศาลจังหวัดปัตตานี เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอนุโลม ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว จึงเห็นได้ว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมดำเนินการพิจารณาคดีในคดีแพ่ง โดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลัก ส่วนศาลปกครองดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีในคดีปกครอง โดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำคัดค้านการเลือกตั้งไว้พิจารณา

ผู้ร้องในคดีทั้งสองจึงต่างยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีและต่อมาได้ยื่นคำโต้แย้งว่า การขอให้ศาลสั่งว่าการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งในทางปกครองตามรัฐธรรมนูญ เห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย แม้ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่ดำเนินการกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ศาลปกครองก็ยังรับวินิจฉัยให้ผู้ร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลจังหวัดปัตตานี พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ร้องในคดีทั้งสองขอให้พิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยราชการท้องถิ่น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคแรก แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีคัดค้านการเลือกตั้ง ต้องเป็นศาลที่ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี น่าจะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ร้องตามทางการผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ส่งความเห็นของศาลจังหวัดสงขลา (ผู้ร้อง) (คำร้องที่ ๑) และคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีของศาลจังหวัดปัตตานี (คำร้องที่ ๒ และคำร้องที่ ๓) พร้อมสำเนาเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสามไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และได้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

นอกจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าเนื่องจากคำร้องทั้งสามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน และสำนักงานศาลยุติธรรมได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน และพิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกัน

๓. ประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีได้ ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

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

ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

มาตรา ๓๓๕ (๓) บัญญัติว่า “ให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒

มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่เทศบาลประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้เลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจ เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือว่าไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ”

มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง หรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อสู้การคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลสั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และไม่ได้สั่งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือกรณีที่ศาลสั่งว่าไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ให้เป็นหน้าที่เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่างและภายใต้บังคับมาตรา ๖ ให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งศาล เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

ในระหว่างที่ศาลยังมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้สมัครซึ่งเทศบาลได้ประกาศว่าได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยชอบ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือ

วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สิน

ทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น”

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(๒) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อ มีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(๓) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาล ในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขต อำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (๓) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นของศาลตามวรรคหนึ่ง ยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม”

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ นั้นมีประเด็น ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องว่า

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะ กรณีที่ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง หรือศาลทหาร หรือศาลอื่น จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ที่ใช้บังคับแก่คดีและศาลนั้นเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้ศาลดังกล่าวส่งความเห็นตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย ซึ่งใช้กับเรื่องทั่วไปอันเป็นกรณีหลัก แต่ถ้ามีกรณีที่กฎหมายบัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้เป็น อำนาจขององค์กรอื่นในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาใดๆ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย ปัญหาเหล่านั้นแต่เป็นอำนาจขององค์กรอื่นที่กำหนดไว้

สำหรับกรณีเรื่องเขตอำนาจศาลซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ กล่าวคือ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่าศาลใดจะมีเขตอำนาจในคดีหนึ่งคดีใด ระหว่างศาล ยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ต่างอ้างว่าตนมีเขตอำนาจหรือต่างอ้างว่า ตนไม่มีเขตอำนาจแต่อีกศาลหนึ่งมีเขตอำนาจ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นผู้นิจฉัยชี้ขาดว่ากรณีตามปัญหาอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และคณะกรรมการดังกล่าวนี้ก็เป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ เพียงแต่มีอำนาจพิจารณา

วินิจฉัยเฉพาะปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลเท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดองค์กรเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีที่มีปัญหาว่าจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใด โดยการนำรูปแบบคณะกรรมการร่วมระหว่างศาลในระบบต่างๆ มาพิจารณาร่วมกันเพื่อวินิจฉัยหาข้อยุติในเรื่องนั้นๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากมีปัญหาคัดหรือแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

พิเคราะห์แล้ว ด้วยเหตุที่คำร้องทั้งสามมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ที่บัญญัติให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและศาลบางศาลเห็นว่าต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม ในขณะที่ศาลบางศาลและผู้ร้องทั้งสามเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองซึ่งใช้วิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นองค์กรเฉพาะสำหรับการทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้ว ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวก็คือ คณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งแม้จะมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ตาม แต่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบกรณีดังกล่าวนี้ เพราะไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แต่เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ