

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๒ - ๓๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๗

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

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ส่งความเห็นของศาลจังหวัดสงขลาและคำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีของศาลจังหวัดปัตตานี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง ศาลจังหวัดสงขลาส่งความเห็นในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ปค. ๔/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ปค. ๕/๒๕๕๔ ระหว่างนายชญาต จิมจวน กับพวก รวม ๓ คน ผู้ร้อง นายสุเวช เทพี ผู้ร้องคัดค้าน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

คำร้องที่สอง คำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๓๖/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดปัตตานี โดยนายมาคอรี บูละ ผู้ร้อง ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

คำร้องที่สาม คำโต้แย้งของผู้ร้องในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๕๓/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดปัตตานี โดยนายดอเกาะ สาเมาะ ผู้ร้อง ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

ตามคำร้องที่หนึ่ง ผู้ร้องทั้งสามได้ฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสงขลาคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล อำเภอลำสนธิ จังหวัดสงขลา ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นการคัดค้านการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ ประกอบพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นฯ โดยอนุโลม

ศาลจังหวัดสงขลาเห็นว่า ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ออกมาใช้บังคับ ความในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังกล่าว กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยไม่สุจริต หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อศาลปกครองจัดตั้ง และเปิดทำการแล้วคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มิใช่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงให้ส่งความเห็นพร้อมสำเนาคำร้องไปยังศาลปกครองสงขลา เพื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลปกครองสงขลาพิจารณาเรื่องที่ศาลจังหวัดสงขลาส่งความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจังหวัดสงขลา กับศาลปกครองสงขลา เรื่อง ร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชะแล้แล้ว เห็นว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ดังนั้นคดีตามคำร้องนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิใช่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดสงขลาได้พิจารณาความเห็นของศาลปกครองสงขลาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีใดเป็นคดีปกครองแล้วก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น การที่กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติน่าจะหมายถึงตามที่บัญญัติความหมายของคดีปกครองไว้ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองตามความในมาตรา ๓๓๔ (๓) ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิใช่กฎหมายใด ๆ ก็บัญญัติได้ และจะบัญญัติให้คดีปกครองไม่เป็นคดีปกครองและให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นนอกจากศาลปกครองไม่ได้

เมื่อคดีร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่ง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่าให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นกรณีที่ทับทบบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

สำหรับคำร้องที่สอง นายมาคอรี่ บูละ ผู้ร้อง ได้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี และคำร้องที่สาม นายดอเลาะ สาเมาะ ผู้ร้อง ได้ร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลป่าบอน อำเภอโคกโพธิ์ จังหวัดปัตตานี ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยผู้ร้องทั้งสองได้ยื่นฟ้องคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ต่อศาลจังหวัดปัตตานี โดยอ้างเหตุว่า ศาลปกครองกลางไม่รับฟ้องคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ได้วินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลจังหวัดปัตตานีจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้ และให้นัดพร้อมในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ แต่ในวันนัดพร้อมผู้ร้องคัดค้านทั้งสองรายได้ยื่นคำโต้แย้งขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ที่บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว ...” อันเป็นวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ ดังนั้นการคัดค้านการเลือกตั้งจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ผู้ร้องคัดค้านทั้งสองจึงขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อพิจารณาเบื้องต้น ความเห็นของศาลจังหวัดสงขลาและคำโต้แย้งของกลุ่มความในคดีที่ฟ้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีดังกล่าว เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕๘ วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาล เห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่ มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การวินิจฉัยว่า ความเห็นของศาลจังหวัดสงขลาและคำโต้แย้งของคู่ความ ในคดีที่ฟ้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ นั้น มีประเด็นเรื่องการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่าง ศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ที่ต้องพิจารณาก่อนในเบื้องต้น เพื่อให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่กระทบหรือ ขัดแย้งกับอำนาจของคณะกรรมการฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ซึ่งหากปัญหาที่เกิดขึ้นได้เสนอให้ คณะกรรมการฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ต้องถือว่าเป็นที่สุดตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ แต่ปัญหาเดียวกันนี้สามารถขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ย่อมมีผลให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ไม่เป็นที่สุด สำหรับการคัดค้านว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ แห่งพระราช บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ ที่บัญญัติให้ศาลที่ได้รับคำร้องคัดค้าน การเลือกตั้งฯ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นวิธีพิจารณาคดี ในศาลยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับศาลที่มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้คัดค้านเห็นว่า การคัดค้านการเลือกตั้งเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งหากวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมให้

บังคับไม่ได้ ผลที่เกิดขึ้น คือ การคัดค้านการเลือกตั้งไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติให้คณะกรรมการฯ ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรานี้กำหนดไว้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อแก้ปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลซ้ำซ้อนกัน และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ ได้ชี้ขาดไว้แล้วหลายคดี เช่น คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๔ วินิจฉัยว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๓๒ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง การโต้แย้งบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่ครอบคลุมการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ โดยสรุปการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสามคำร้อง

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ