

จึงเห็นว่าเมื่อมูลคดีนี้เกิดขึ้นในขณะที่ศาลปกครองจัดตั้งและเปิดทำการแล้ว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ ส่งความเห็นนี้ไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อพิจารณา ทั้งนี้ ศาลจังหวัดสงขลาได้สั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความชั่วคราวไว้ก่อนด้วย

๒) สำนักงานศาลปกครองสงขลา มีหนังสือถึงผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสงขลาแจ้งความเห็นเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ (ที่ ส.ศก. สข ๒๒/๓๕๕) สรุปความได้ว่า ศาลปกครองสงขลาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วว่า ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ดังนั้น คดีตามคำร้องนี้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลชี้ขาดว่า การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ เป็นการคัดค้านหลังจากที่เทศบาลได้มีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว อันเป็นการคัดค้านคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง และการคัดค้านดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) อย่างไรก็ตาม มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลต้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อันเป็นวิธีพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้บัญญัติกฎหมายยังมีได้ยกเลิกเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในคดีลักษณะเช่นนี้และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล วิธีพิจารณาคดีถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปตามความมุ่งหมายของกฎหมาย หากให้ศาลปกครองต้องตัดสินคดีปกครองโดยใช้วิธีพิจารณาความแพ่งแทนที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมจะไม่สอดคล้องกับระบบและความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒

๓) ศาลจังหวัดสงขลาพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้โดยมีความมุ่งหมายให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ดังนั้น หากคดีใดเป็นคดีปกครองแล้วก็ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น การที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ตอนท้ายว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” น่าจะหมายถึง

ตามที่บัญญัติความหมายของคดีปกครองไว้ซึ่งตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๔ (๓) เท่านั้น มิใช่กฎหมายใดๆ ก็บัญญัติได้ และจะบัญญัติให้คดีปกครองไม่เป็นคดีปกครอง และให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นนอกจากศาลปกครองก็ได้ ดังนั้น เมื่อคดีคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ เป็นคดีปกครองประการหนึ่ง จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ บัญญัติให้ศาลที่รับคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งอันมีความหมายว่า ให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ บทบัญญัติมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ น่าจะขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และใช้บังคับไม่ได้ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ศาลจังหวัดสงขลา จึงขอส่งความเห็นข้างต้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สองและคำร้องที่สาม ศาลจังหวัดปัตตานี ส่งคำโต้แย้งของนายมาคอรี นูละ และ นายคอเลาะ สาเกาะ ผู้ร้องซึ่งเป็นคู่ความในคดี เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑) ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดปัตตานี ว่าในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลตะลุโบะ ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ และตำบลป่าบอน ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ จังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๔ คณะกรรมการตรวจคะแนนประจำหน่วยเลือกตั้ง ดังกล่าว ไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ และ กฎกระทรวงมหาดไทย ถือว่าการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าว เป็นไปโดยมิชอบ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นผลทำให้ผู้ร้องทั้งสองไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลตะลุโบะ ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๑ และตำบลป่าบอน ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ จังหวัดปัตตานี

๒) ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ บัญญัติให้ ผู้สมัครคนใดที่เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้ง นั้นอยู่ในเขตอำนาจภายใน ๑๕ วัน นับตั้งแต่ประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใด มิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือว่าไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้ง โดยชอบ ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตะลุโบะ ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑

หมู่ที่ ๑ และตำบลป่าบอน ในหน่วยเลือกตั้งที่ ๑ หมู่ที่ ๕ จังหวัดปัตตานีดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ ผู้ร้องจึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ศาลปกครองกลางได้พิจารณาแล้ว ในวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเห็นว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้คือศาลยุติธรรมในเขตเลือกตั้งก็คือศาลจังหวัดปัตตานี โดยให้เหตุผลว่าตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม ซึ่งตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลเมื่อได้รับคำร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว จึงเห็นว่าศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ศาลยุติธรรม เพราะศาลยุติธรรมดำเนินการพิจารณาคดีในคดีแพ่งโดยใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักในวิธีพิจารณา ส่วนศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา ผู้ร้องจึงมีสิทธิยื่นคำร้องคดีใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๓ ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลจังหวัดปัตตานี

๓) ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปัตตานีโต้แย้งว่าการขอให้ศาลสั่งการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งในทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญเห็นควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย และรัฐธรรมนูญย่อมเป็นกฎหมายที่ใหญ่กว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ ที่ซึ่งยังไม่ได้รับการแก้ไขตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายใดที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้ ทั้งนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ศาลปกครองก็ยังรับวินิจฉัยให้ ความเห็นของศาลทั้งสองจึงเป็นการขัดแย้งกัน เพื่อจะได้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาคดีต่อไป ผู้ร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดปัตตานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย



๔) ศาลจังหวัดปัตตานี พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องขอให้ศาลพิจารณาค้ำพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยราชการท้องถิ่น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาค้ำพิพาทภาคีดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคแรก แต่เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม...” และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยเร็ว ...” ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาความของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะ ศาลจังหวัดปัตตานีเห็นว่าวิธีพิจารณาความดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ซึ่งน่าจะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสามคำร้องต่างขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเดียวกันว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ จึงให้รวมคำร้องทั้ง ๓ คำร้องเข้าด้วยกัน และพิจารณาวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยประการแรกมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่

ตามคำร้องทั้งสามคำร้อง ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งมาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาค้ำพิพาทไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”



ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้ จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้

๑. ผู้ยื่นคำร้อง จะต้องเป็นคู่ความหรือศาล
๒. กฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี
๓. บทบัญญัติดังกล่าวต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ คือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้

ตามคำร้องที่ ๑ ผู้ยื่นคำร้องคือศาลจังหวัดสงขลาและคำร้องที่ ๒ และที่ ๓ ผู้ยื่นคำร้องคือคู่ความในคดีของศาลจังหวัดปัตตานีเป็นผู้ยื่นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ซึ่งศาลจังหวัดสงขลาและศาลจังหวัดปัตตานีจะต้องใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาก่อน ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “ภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่เทศบาลประกาศผลของการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นซึ่งเขตเลือกตั้งนั้นอยู่ในเขตอำนาจเพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และหรือว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือว่าไม่มีบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ” มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้วให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเลือกตั้งหรือผู้ได้รับเลือกตั้งที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสต่อผู้การคัดค้านนั้น เมื่อศาลสั่งอย่างใด ให้แจ้งคำสั่งไปยังเทศบาลโดยมิชักช้า คำสั่งศาลนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ศาลสั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ และไม่ได้สั่งว่าผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ หรือกรณีที่ศาลสั่งว่าไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดได้รับเลือกตั้งโดยชอบ ให้เป็นหน้าที่เทศบาลจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่สำหรับตำแหน่งที่ว่าง และภายใต้บังคับมาตรา ๖ ให้เทศบาลประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งศาล เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น



ในระหว่างที่ศาลยังมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าผู้สมัครซึ่งเทศบาลได้ประกาศว่าได้รับเลือกตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาลโดยชอบ”

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดสงขลาและศาลจังหวัดปัตตานีจะใช้บังคับแก่คดีหรือไม่

พิเคราะห์แล้วมาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว...” มาตรา ๕๘ บังคับให้ศาลที่พิจารณาคดีใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี ดังนั้น มาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ จึงเป็นบทบัญญัติที่บังคับศาลจังหวัดสงขลาและศาลจังหวัดปัตตานีซึ่งเป็นศาลที่พิจารณาคดีจะต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบังคับแก่คดี

ดังนั้น คำร้องทั้งสามคำร้อง จึงเป็นคำร้องที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๔ กล่าวคือผู้ยื่นคำร้องคือศาลจังหวัดสงขลาและคู่ความในคดีของศาลจังหวัดปัตตานียื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ซึ่งมาตรา ๕๘ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัดสงขลาและศาลจังหวัดปัตตานีจะต้องใช้บังคับแก่คดี ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๗๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตราดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่ “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะนำมาวินิจฉัยใหม่ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” ได้เคยวินิจฉัยแล้วจริง แต่เป็นการวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าคดีนี้ศาลใดควรจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่ง “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” วินิจฉัยว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมคือวินิจฉัยเรื่องเขตอำนาจศาล แต่ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีนี้คือ “พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่” จึงเป็นคณะประเด็นกับที่ “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้ว

ส่วนที่เป็นห่วงว่า หากศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๔ แล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบกับคำวินิจฉัยชี้ขาดของ “คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” และหากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลของคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการฯ อาจมีปัญหาว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญที่ได้วางระบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการไว้ เพราะรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕๘ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ...” ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “คณะกรรมการหมายความว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” เห็นว่า ได้วินิจฉัยแล้วว่าประเด็นที่คณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยไปแล้วกับประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้เป็นคนละประเด็นไม่เกี่ยวข้องกัน และประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนี้ยังไม่มียศหรือศาลใดวินิจฉัยมาก่อน นอกจากนั้นการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญก็โดยเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งคือให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายใดที่ใช้อยู่หรือกำลังจะประกาศใช้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการที่ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว

จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องทั้งสามคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ 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 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ตามคำร้องของผู้ร้องได้ความว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสงขลาและศาลจังหวัดปัตตานีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ว่า คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจคะแนน และเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ ทำให้ผู้ร้องไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฯ เป็นการคัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลกับเอกชนเป็นคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงต้องพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ และพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้ โดยเฉพาะในหมวด ๔ ซึ่งมาตรา ๔๔ บัญญัติว่า

“การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย” และที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ออกระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว ศาลปกครองจึงต้องใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองในการพิจารณาคดีของศาลปกครองตามมาตรา ๔๔ และระเบียบฯ ที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแต่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “..... ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบคนก็ดี ผู้สมัครคนใดก็ดี ในเขตเลือกตั้งใด เห็นว่าการเลือกตั้งในเขตนั้นเป็นไปโดยมิชอบ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น..... เพื่อขอให้สั่งว่าบุคคลผู้หนึ่งผู้ใดมิได้รับเลือกตั้งโดยชอบ.....” และมาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว.....”

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ ประกอบด้วย มาตรา ๕๗ ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการดำเนินการพิจารณาในคดีเกี่ยวกับการคัดค้านผลของการเลือกตั้ง ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคดีดังกล่าวจะต้องอยู่ในอำนาจวินิจฉัยโดยศาลปกครอง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๒ นั้น มีมาก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้และขณะนั้นยังไม่มีศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๕๘ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการดำเนินการพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วินิจฉัยว่าการคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ

เป็นการคัดค้านหลังจากที่เทศบาลได้มีประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว อันเป็นการคัดค้านคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง และการคัดค้านดังกล่าวเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) หากให้ศาลปกครองต้องตัดสินคดีปกครองโดยวิธีพิจารณาความแพ่งแทนที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมจะไม่สอดคล้องกับระบบและความมุ่งหมาย ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ เท่ากับเป็นการยอมรับว่าการคัดค้านผลของการเลือกตั้งเป็นคดีปกครองซึ่งต้องใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองในการพิจารณาคดี ดังนั้นการที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๕๘ ที่ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการดำเนินการพิจารณาในคดีเกี่ยวกับการคัดค้านผลของการเลือกตั้งซึ่งเป็นคดีปกครอง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๔๒ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ