

ด่วนที่สุด

ที่ ศป ๐๐๒๖/ ๒๕๖๐



ศาลปกครองสูงสุด

เลขที่ ๑๒๐ หมู่ที่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่

กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑ มิถุนายน ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.

เรียน ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณา และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ผ่านทางเว็บไซต์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (<http://cdc.parliament.go.th>) นั้น

ศาลปกครองได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. แล้ว เห็นพ้องในหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตในมาตรา ๑๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่บัญญัติว่า “การดำเนินการจัดการเลือกตั้งในการออกระเบียบหรือประกาศ คำสั่ง คำวินิจฉัย และการกระทำอื่นใดซึ่งได้ดำเนินการตามหมวด ๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง หมวด ๒ การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และหมวด ๓ การประกาศผลการเลือกตั้ง ให้ถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะไม่เหมาะสมด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ส่วนกรณีใดที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง รัฐธรรมนูญจะบัญญัติข้อยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งตามมาตรา ๑๔๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติข้อยกเว้นอำนาจศาลปกครองไว้ว่า ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีหลักการที่ขัดกับมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะเหตุว่าการออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง เช่น การประกาศแบ่งเขตเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายของ กกต. ซึ่งตามหลักการในกฎหมายเดิมได้บัญญัติ

/ ให้อยู่ใน...

ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยบัญญัติว่า “การฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งและมีใบการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด” จากหลักการดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การดำเนินการจัดการเลือกตั้งของ กกต. ที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหมายถึงเฉพาะแต่คำวินิจฉัยของ กกต. ที่ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนการดำเนินการอื่นของ กกต. เป็นกรณีการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ใช่อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๒. ในกรณีที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การกระทำใดของ กกต. ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เช่น มาตรา ๒๑๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และมาตรา ๒๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติให้ กกต. ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี และทั้งมาตรา ๒๑๙ และมาตรา ๒๒๖ ดังกล่าว ยังบัญญัติถึงกระบวนการในการยื่นคำร้องไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติยกเว้นอำนาจของศาลปกครองไว้โดยเฉพาะและกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม รวมถึงเขียนกระบวนการยื่นคำร้องไว้ ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติยกเว้นอำนาจศาลปกครองและให้เรื่องดังกล่าวต้องไปยื่นต่อศาลยุติธรรมโดยไม่มีกระบวนการยื่นไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า ไม่ใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้กรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

๓. การที่ร่างพระราชบัญญัติบัญญัติให้การกระทำทางปกครองในการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของ กกต. ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง การกระทำดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อย่างไรก็ตาม โดยที่ศาลปกครองเปิดทำการมาเป็นระยะเวลากว่า ๑๖ ปี มีระบบการพิจารณาพิพากษาคดีแบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับลักษณะข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำทางปกครอง เมื่อการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของ กกต. ในการออกระเบียบหรือประกาศ คำสั่ง และการกระทำอื่นใด มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง จึงจำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง อันมีให้องค์ความรู้และความเชี่ยวชาญอย่างเดียวกับข้อพิพาทในทางอาญาและทางแพ่ง ข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวจึงควรอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองอันเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและมีระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สอดคล้องกับลักษณะของข้อพิพาทดังกล่าว อีกทั้งศาลปกครองได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการที่ผ่านมาสำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับ

การจัดการเลือกตั้งของ กกต. ในส่วนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง ประกอบกับศาลปกครองได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในเรื่องนี้จึงจะมีความรวดเร็วและไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจัดการเลือกตั้งแต่ประการใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลปกครองจึงขอส่งข้อสังเกตดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณา โดยเห็นควรให้ตัดบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ออก ในกรณี หากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะอนุกรรมการฯ เห็นควรเชิญผู้แทนของศาลปกครองเข้าร่วมการชี้แจงในประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ศาลปกครองได้มอบหมายให้ นายประสาธ พงษ์สุวรรณ และนางสิริกัญจน์ พานพิทักษ์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้แทนศาลปกครองชี้แจงรายละเอียดข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และในส่วนของสำนักงานศาลปกครองได้มอบหมายให้นางสมฤดี ธัญญสิริ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง และ นายภานุวัช ทองชาติ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ เป็นผู้เข้าร่วมการชี้แจงรายละเอียดข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จนกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ศาลปกครองได้มีหนังสือแจ้งข้อสังเกตดังกล่าวไปยังประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา /

ขอแสดงความนับถือ



(นายปิยะ ปะตังทา)

ประธานศาลปกครองสูงสุด

สำนักกฎหมาย

กลุ่มนิติการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๐๙๑๗ , ๐ ๒๑๔๑ ๐๙๑๘ (โทรศัพท์สายด่วน "๑๓๕๕")

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๓๙


เรื่อง เห็นชอบร่าง

เห็นชอบร่างประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความอาชญา

ป. ประสงค์
6 เมย ๖๐

นายอ. ก.ว. 15/๖๐



 (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)
ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ
08-06-๖๐

