

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณวโช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๕

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ และคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริง

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ และคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑.๑ คดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๓ ระหว่าง นางวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณี ฯ ภูริสัมบรรณ ฟ้องคดีว่า กกต. ได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุนความผิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่มีการไต่สวน แจ้งมูลความผิด แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้นางวารุณี ฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ นางวารุณี ฯ จึงได้ยื่นหนังสือที่ ขบ.๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึง กกต. เพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหา การกระทำผิดของนางวารุณี ฯ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง จาก กกต. นางวารุณี ฯ จึงได้ฟ้องคดีขอให้ ศาลปกครองมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ และให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำผิดของ นางวารุณี ฯ รายชื่อนบุคคลที่รายงานการกระทำผิดของนางวารุณี ฯ รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ ที่ระบุนการกระทำผิด



กกด. ให้การว่า นางวารุณี ฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กกด. มอบหมาย ตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่าง นางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น กกด. จึงได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจ ที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของ กกด. แล้วตามเหตุผลดังกล่าว ส่วนที่นางวารุณี ฯ อ้างว่า กกด. ไม่เปิดโอกาสให้นางวารุณี ฯ ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น กกด. พิจารณาแล้วเห็นว่า นางวารุณี ฯ ทราบข้อเท็จจริงที่อยู่แล้ว และจากหลักฐานหนังสือที่นางวารุณี ฯ ร้องเรียนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และหนังสือชี้แจงของกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดชลบุรีที่มีถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งก็ชัดเจนเพียงพอแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้นางวารุณี ฯ โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก และเพื่อเป็นการยุติปัญหาที่เกิดขึ้น กกด. จึงได้ใช้อำนาจ ตามกฎหมายมีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดชลบุรีของนางวารุณี ฯ ก็ไม่ใช่พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะต้อง ดำเนินการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่กรณีนี้ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ในการสั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรี ดังนั้น การกระทำของ กกด. จึงชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลแล้ว

กรณีที่นางวารุณี ฯ อ้างว่า ได้ร้องขอให้ กกด. ให้เหตุผลที่ให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่ กกด. ปฏิเสธนั้น กรณีนี้ กกด. ไม่ได้ปฏิเสธการให้เหตุผล ในการให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เพียงแต่ กกด. เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลอาจมีผลกระทบต่อการทำงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเห็นว่ามติของ กกด. อยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และกรณีนี้ก็ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่นางวารุณี ฯ แต่อย่างไร



ต่อมา กต. ให้การโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ โดยมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ โดยไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล จึงขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาพิพากษาไว้ก่อน ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีนี้ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ศาลจึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และได้ส่งความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑-๒๔/๒๕๔๗ เห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา ดังนี้

(๑) กต. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ว่าในกรณีที่ กต. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ถือได้ว่า กต. กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าวของ กต. ก็ตาม แต่ในกรณีที่ กต. ใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่า กต. กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ กต. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่ กต. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้ คำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กต. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กต. ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและ



ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่ กกต. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองเป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมิใช่กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้ กกต. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดของ กกต. ในคดีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

(๒) คำฟ้องในข้อหาที่หนึ่งนั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่านางวารุณี ฯ ซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และถูก กกต. มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งของ กกต. และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวต้องมีค่าบังคับของศาลโดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหาที่หนึ่ง

สำหรับคำฟ้องข้อหาที่สองนั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่ากรณีที่นางวารุณี ฯ ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง ขอให้เปิดเผยข้อมูลที่ กกต. ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่ กกต. มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่านางวารุณี ฯ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ กกต. เป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นกระทำดังกล่าวของ กกต. จำต้องมีค่าบังคับของศาล โดยการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนางวารุณี ฯ และสั่งให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหาที่สองนี้ต่อศาลได้



การที่ กกด. ออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งถือว่าเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่าในการออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งนั้น กกด. จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ โดยที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอ มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นอกจากนั้นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อพิเคราะห์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่สั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเหตุผลตามคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของ กกด. แล้วไม่มีกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลทำให้ กกด. ไม่ต้องให้นางวารุณี ฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งของ กกด. ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ทำให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีมิใช่การพ้นจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่ตำแหน่งอื่นอย่างข้าราชการประจำ ดังนั้นคำสั่งดังกล่าวของ กกด. จึงมิใช่คำสั่งที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อ กกด. ไม่ได้ให้นางวารุณี ฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว จึงเป็นการที่ กกด. ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน



หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของ กกต. เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นย่อยที่สองว่า กกต. ได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นให้ยกเสีย

๑.๒ คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๘ ระหว่างนางวารุณี ฯ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณี ฯ ฟ้องคดีว่า ได้ยื่นหนังสือ ที่ ขบ.๑/๒๕๔๓ ถึง กกต. เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีที่ กกต. ใช้เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ เป็นผลให้ นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดชลบุรี แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้จัดส่งให้ จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางวารุณี ฯ มีคำขอ

กกต. ให้การว่า นางวารุณี ฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ฯ กับ กกต. ประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น ๆ ซึ่ง กกต. ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐ มีมติให้ยกเลิกบัญชีรายชื่อจังหวัดชลบุรีแบบท้ายคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นผลให้ นางวารุณี ฯ และกรรมการการเลือกตั้งอีก ๕ คน พ้นจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ กกต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูลและพยาน ซึ่งอาจทำให้บุคคลดังกล่าว รวมทั้งบุคคลอื่น ๆ



ไม่กล้ามาให้ถ้อยคำต่อ กกต. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายในอนาคต การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ และข้อมูลที่นางวารุณีฯ ขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และ (๖) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ดังนั้น กกต. จึงมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว และนอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๘) กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานทางธุรการของ กกต. ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด งานของ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ กกต. ได้มีมติไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น นางวารุณีฯ ไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้อง กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไว้ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา ดังนี้

(๑) กกต. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ว่าในกรณีนี้ กกต. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำใด ๆ ถือได้ว่า กกต. กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดของ



กกด. ก็ตาม แต่ในกรณีที่ กกด. ใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือ
ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็
ถือว่า กกด. กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวข้างต้นและศาลปกครองย่อมมี
อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หรือเกี่ยวกับการที่ กกด. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้

คดีนี้นางวารุณี ฯ ฟ้องว่า กกด. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตาม
คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่มีคำสั่งให้ กกด. และสำนักงาน
คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง
กกด. ประจำจังหวัดชลบุรีตามคำสั่ง กกด. จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและ
หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงมีอำนาจ
พิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

(๒) การที่ กกด. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และนางวารุณี ฯ ได้มีหนังสือถึงประธาน
กรรมการการเลือกตั้งให้เปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ แต่ กกด. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัย
ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ กกด. และสำนักงานคณะกรรมการ
การเลือกตั้งไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดี
ต่อศาลตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้งนางวารุณี ฯ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อน
หรือความเสียหายตามที่กำหนดในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐
ก่อนฟ้องคดีนี้แล้ว

(๓) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และ
อยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ
พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามมาตราดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า



ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่าให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่าสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง กกต. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กกต. จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด พิพากษาให้ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

๒. กกต. ไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดีดังกล่าวไว้พิจารณาและพิพากษาให้ กกต. เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และให้ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด ดังเหตุผลต่อไปนี้

๒.๑ กกต. ได้มีคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีนางวารุณี ฯ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนหนึ่งในจำนวนเจ็ดคนเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการเลือกตั้งหรืองานที่ กกต. มอบหมายกรรมการการเลือกตั้งประจำ



จังหวัดชลบุรีไม่ใช่พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง การปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวไม่ใช่งานประจำที่ต้องทำเต็มเวลา โดยนางวารุณี ฯ ยังคงทำงานประจำหรือประกอบอาชีพส่วนตัวได้ตามปกติ การแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าวเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอำนาจและหน้าที่ของ กกต. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๔ ประกอบมาตรา ๑๔๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๒.๒ กรณีที่ กกต. มีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น กกต. พิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีมติวินิจฉัยชี้ขาดให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมีสภาพเสร็จเด็ดขาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ หากให้หน่วยงานอื่นสามารถเพิกถอนหรือกลับคำวินิจฉัยชี้ขาดของ กกต. หรือสั่งการให้ กกต. กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กกต. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้แล้ว อำนาจหน้าที่ของ กกต. ก็จะถูกละเมิด และไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระอีกต่อไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยรับรองเกี่ยวกับเรื่องอำนาจของ กกต. ไว้แล้วว่า การใช้อำนาจของ กกต. ตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓



๒.๓ กกต. ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “กกต. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มีชื่อหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบ กกต. ซึ่งออกโดย กกต. จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง” ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

๒.๔ การนำบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้จะต้องไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ ที่กำหนดว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน...” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ และศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า “รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า อำนาจศาลปกครองจำกัดโดยเฉพาะในฝ่ายปกครอง การนำเอาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่เป็นเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาตีความหักล้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขยายครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอิสระอื่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกเหนือจากฝ่ายปกครองนั้นน่าจะไม่ใช่ชอบ กกต. ไม่ใช่หน่วยงานในกำกับหรือในบังคับบัญชาของรัฐบาลที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ และ กกต. ไม่ใช่ฝ่ายปกครอง การประกาศผลการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง” และรองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “องค์กรอิสระ คืออิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเท่านั้น ไม่มีความหมายมากกว่านั้น ในกรณีที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง



จะไม่ถือว่าองค์กรอิสระนั้นกระทำการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง” และนอกจากนั้นยังได้อธิบายว่า “หน่วยงานอิสระของรัฐเป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน่วยงานเหล่านี้ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลอย่างใด ๆ ของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใด ๆ เลย เป็นอิสระเด็ดขาดจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หน่วยงานเหล่านี้อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล”

๒.๕ กกต. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ซึ่งนางวารุณี ฯ เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ กกต. มอบหมายเมื่อ กกต. พิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิกบัญชีรายชื่อเฉพาะนางวารุณี ฯ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เป็นอำนาจของ กกต. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด และ กกต. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ อีกทั้งมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่... (๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ...” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ว่า “กกต. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นยุติ” และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๘) บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้... (๘)



การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด” จึงเห็นได้ว่า กรณีนี้ศาลปกครองกลางไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่ กกต. ได้

๒.๖ ศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๑๖/๒๕๔๕ ระหว่าง นายนิวัฒน์ ชุ่มสั้น ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลได้วินิจฉัยว่า กกต. มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งออกโดย กกต. จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ส่วนการกระทำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้ กกต. พิจารณาแต่งตั้งเป็น กกต. ประจำจังหวัด คดีนี้จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ และมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดระเบียบ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๒.๗ กกต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ภารกิจของ กกต. ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ นั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด



โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กกต. ดังนั้น งานของ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งจึงไม่ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ นางวารุณี ฯ จึงไม่มีสิทธิ ที่จะยื่นฟ้อง กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคดีต่อศาลปกครอง เพราะตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนเท่านั้น แต่ กกต. เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้ จึงมิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาลกับเอกชน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๒.๘ การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อันเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยที่ศาลปกครองกลางยังมิได้วินิจฉัยถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารที่ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่าเป็น ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจเปิดเผยได้และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา ๑๕ (๒) (๔) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลาง ดังกล่าวจึงคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

๓. กกต. เห็นว่า การที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดีดังกล่าวไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้ กกต. เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เฉพาะนางวารุณี ฯ และให้ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผย



ข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ดังกล่าวนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของศาลปกครองกลางทั้งสองกรณี ดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียง ประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตาม มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตาม กฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วย เลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ



LIRT

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

คำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่งหรือไม่

คำร้องที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ร้อง) เสนอโดยอ้างอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ นี้ เป็นคำร้องที่มีรายละเอียดถูกต้อง และดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๖ จึงมีมติให้รับไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดดังกล่าว ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง



มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๑๓๖ กำหนดให้มีขึ้นและให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๔๔ ถึงมาตรา ๑๔๗ จึงอยู่ในความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมดูแลดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม มาตรา นี้จึงถือว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่โดยรวมอย่างไรนั่นเอง ส่วนอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะเพื่อให้งานในหน้าที่เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรมกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐

มาตรา ๑๔๕ วรรคสาม คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ ให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ดังนั้นการแต่งตั้งนางวารุณี ฯ ผู้ฟ้องคดีกับคณะเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ดังกล่าวรวมทั้งการพ้นจากตำแหน่งจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญ และเป็นการแต่งตั้งโดยมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการเลือกตั้งให้สุจริตและเที่ยงธรรม

การมอบหมายให้บุคคล คณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวแทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นอำนาจโดยตรงและเด็ดขาดที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หากบุคคล คณะบุคคล ที่ได้รับมอบอำนาจ ดำเนินการหรือมีพฤติการณ์ก่อให้เกิดการเสียหายต่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมมีอำนาจยกเลิกการแต่งตั้งและแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลใหม่



เพื่อให้อำนาจแทนตนได้ การใช้วิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) มาใช้บังคับในกรณีนี้ จึงถือเป็นการนำกฎหมายที่มีฐานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเพื่อมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรมในการดำเนินการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ อีกทั้งยอมไม่ทันต่อเหตุการณ์ เพราะการเลือกตั้งต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด หากปล่อยให้เนิ่นนานโดยไม่มีการแก้ไขอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายและเกิดความเสียหายขาดความสุจริตและเที่ยงธรรมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจในการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จึงเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพราะต้องมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดใช้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งหากเกิดความสงสัย หรือเห็นว่ามีเหตุการณ์ที่จะเกิดความเสียหาย คณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีอำนาจยกเลิกคำสั่งแต่งตั้ง และแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคลใหม่ ดำเนินการแทนในวาระรีบด่วนได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อศาลปกครองรับพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครองกลางแล้ว จึงเป็นไปตามองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาระหว่างอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว

ส่วนคำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๔ ที่พิพากษาให้กรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ภายใน ๗ วันนับแต่คดีถึงที่สุดนั้น

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ แล้ว รัฐธรรมนูญได้ยกเว้นการเปิดเผยข้อมูลที่จะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นการใช้อำนาจของกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการนำข้อมูลข่าวสารอันเป็นพยานหลักฐาน เหตุผลทั้งปวงในการแต่งตั้ง ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้ง หรือมีคำสั่งแต่งตั้งผู้อื่นแทน เพื่อให้การเลือกตั้ง



สามารถดำเนินไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจึงเป็นความลับที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เก็บรักษาที่เปิดเผยไม่ได้ เพราะอาจกระทบบุคคลภายนอก หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเองที่อาจต้องรับโทษทางอาญาได้ (อาจเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท กรณียานฮินฮัน หรือคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยว่า นางวารุณี ฯ กระทำการอันอาจทำให้การดำเนินการเลือกตั้งขาดความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๑๘ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๓๔ บัญญัติยกเว้นไว้ เมื่อศาลปกครองกลางวินิจฉัยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ ภายใน ๗ วัน จึงเป็นปัญหากรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้นแล้วเช่นกัน

ดังนั้น การที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีของนางวารุณี ฯ ผู้ฟ้องคดีและพิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่ให้นางวารุณี ฯ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ได้โต้แย้งต่อศาลปกครองกลางแล้วว่า ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีจำนวน ๗ คน ซึ่งมีนางวารุณี ฯ ผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย เพื่อควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์และเที่ยงธรรมตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๓ เมื่อเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ และข้อ ๑๐ ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ วินิจฉัยชี้ขาดให้นางวารุณี ฯ ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งโดยออกเป็นคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเด็ดขาดตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้



และไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ยื่นคำร้องและโต้แย้งการใช้อำนาจของศาลปกครองว่าก้าวล่วงอำนาจของตน โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประกอบกับคำร้องของผู้ร้องมีข้อความถูกต้องเป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ส่วนผลของคำวินิจฉัยก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ย่อมเป็นไปตามข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ที่ได้จากการพิจารณา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

พลตำรวจเอก สุวรงค์ สุวรรณเวโซ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ