

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๕

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๕๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ และคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

กรณีสืบเนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้นางวารุณี ฐิริสัมบรรณ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุนามผู้สมัคร ไม่มีการไต่สวน แจ้งมูลความผิด แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้นางวารุณี ฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ นางวารุณี ฯ จึงได้ยื่นหนังสือ ที่ ชบ. ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึง กกต. เพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหาการกระทำความผิดของ นางวารุณี ฯ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจาก กกต. นางวารุณี ฯ จึงฟ้อง กกต. ต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง กกต. และให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ รายชื่อบุคคลที่รายงานการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ รวมทั้ง วัน เวลา สถานที่ ที่ระบุนามการกระทำความผิด

กกต. ให้การว่า นางวารุณี ฯ ผู้ฟ้องคดี ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ กกต. มอบหมาย ตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่าง นางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น กกต. จึงได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง



ประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของ กกต. แล้ว ตามเหตุผลดังกล่าว การที่นางวารุณี ฯ อ้างว่า กกต. ไม่เปิดโอกาสให้นางวารุณี ฯ ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น กกต. พิจารณาแล้วเห็นว่านางวารุณี ฯ ทราบข้อเท็จจริงคืออยู่แล้ว และจากหลักฐานหนังสือที่นางวารุณี ฯ ร้องเรียนกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และหนังสือชี้แจงของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีที่มีถึงประธาน กกต. ก็ชัดเจนเพียงพอแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก และเพื่อเป็นการยุติปัญหาที่เกิดขึ้น กกต. จึงได้ใช้อำนาจตามกฎหมายมีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีของนางวารุณี ฯ ก็ไม่ใช่พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) ซึ่งจะต้องดำเนินการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่กรณีนี้ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ในการสั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี การกระทำของ กกต. จึงชอบแล้ว

กรณีที่นางวารุณี ฯ อ้างว่า ได้ร้องขอให้ กกต. ให้เหตุผลที่ให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่ กกต. ปฏิเสธนั้น กรณีนี้ กกต. ไม่ได้ปฏิเสธการให้เหตุผลในการให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เพียงแต่ กกต. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลอาจมีผลกระทบต่อการทำงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเห็นว่ามติของ กกต. อยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และกรณีนี้ก็ไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่นางวารุณี ฯ แต่อย่างไร

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา ดังนี้

๑. กกต. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ว่าในกรณีที่ กกต. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ถือได้ว่า กกต.



กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของ กกต. ก็ตาม แต่ในกรณีที่ กกต. ใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฏคำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่า กกต. กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ กกต. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่ กกต. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้ คำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กกต. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กกต. ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่ กกต. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองเป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมิใช่กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้ กกต. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดของ กกต. ในคดีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

๒. คำฟ้องในข้อหาที่หนึ่ง ศาลปกครองกลางเห็นว่านางวารุณี ฯ ซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และถูก กกต. มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่ง กกต. และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวต้องมีคำบังคับของศาลโดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหาที่หนึ่ง



สำหรับคำฟ้องข้อหาที่สอง ศาลปกครองกลางเห็นว่า การที่นางวารุณี ฯ ได้มีหนังสือถึงประธาน กกต. ขอให้เปิดเผยข้อมูลที่ กกต. ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งที่ให้ นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่ กกต. มีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่า นางวารุณี ฯ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของ กกต. เป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นกระทำดังกล่าวของ กกต. จำต้องมีคำบังคับของศาลโดยการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของนางวารุณี ฯ และสั่งให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหาที่สองนี้ต่อศาลได้

การที่ กกต. ออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งถือว่าเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ในการออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งนั้น กกต. จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ โดยที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นอกจากนั้นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง



เมื่อพิจารณาที่คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่สั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเหตุผลตามคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของ กกต. แล้วไม่มีกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลทำให้ กกต. ไม่ต้องให้นางวารุณี ฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งของ กกต. ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ทำให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีมิใช่การพ้นจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่ตำแหน่งอื่นอย่างข้าราชการประจำ ดังนั้นคำสั่งดังกล่าวของ กกต. จึงมิใช่คำสั่งที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อ กกต. ไม่ได้ให้นางวารุณี ฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว จึงเป็นการที่ กกต. ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของ กกต. เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นย่อยที่สองว่า กกต. ได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเฉพาะผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นให้ยกเสีย ปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๓

คดีที่สองนางวารุณี ฯ ได้ยื่นหนังสือ ที่ ขบ.๑/๒๕๕๓ ถึง กกต. เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูล ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีที่ กกต. ใช้เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นผลให้ นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้จัดส่งให้ จึงได้ฟ้อง กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) ขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ



กกด. ให้การว่า นางวารุณี ฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี คนอื่น ซึ่ง กกด. ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๑๐ มีมติให้ยกเลิกบัญชีรายชื่อจังหวัดชลบุรีแนบท้ายคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นผลให้ นางวารุณีและกรรมการการเลือกตั้งอีก ๕ คนพ้นจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ กกด. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูลและพยาน ซึ่งอาจทำให้นुकคคคดังกล่าวรวมทั้งบุคคลอื่น ๆ ไม่กล้ามาให้ถ้อยคำต่อ กกด. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายในอนาคต การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ และข้อมูลที่นางวารุณี ฯ ขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และ (๖) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ดังนั้น กกด. จึงมีคำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวและนอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๘) กำหนดให้มีสำนักงาน กกด. เป็นหน่วยงานทางธุรการของ กกด. ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด งานของ กกด. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และ กกด.



ได้มีมติไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น นางวารุณี ฯ ไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้อง กกต. และสำนักงาน กกต. เป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมี คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ไว้ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. กกต. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ว่าในกรณีที่ กกต. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำใด ๆ ถือได้ว่า กกต. กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดของ กกต. ก็ตาม แต่ในกรณีที่ กกต. ใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่า กกต. กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวข้างต้นและศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่ กกต. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้

คดีนี้ นางวารุณี ฯ ฟ้องว่า กกต. และสำนักงาน กกต. ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งให้ กกต. และสำนักงาน กกต. เปิดเผยข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่ง กกต. จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้



๒. การที่ กกต. และสำนักงาน กกต. มิได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และนางวารุณี ฯ ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้ง ให้เปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ แต่ กกต. และสำนักงาน กกต. มิได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ กกต. และสำนักงาน กกต. ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งนางวารุณี ฯ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กำหนดในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อนฟ้องคดีนี้แล้ว

๓. สำนักงาน กกต. มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตราดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่าให้มีสำนักงาน กกต. เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กกต. โดยมีประธาน กกต. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่าสำนักงาน กกต. มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กกต. และนายทะเบียนพรรคการเมือง กกต. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับสำนักงาน กกต. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กกต. จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กกต. และสำนักงาน กกต. จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่ กกต. และสำนักงาน กกต. ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดพิพากษาให้ กกต. และสำนักงาน กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาตั้งคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด ปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๕



กกด. ไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดีดังกล่าวไว้พิจารณา และพิพากษาให้ กกด. เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และให้ กกด. และสำนักงาน กกด. เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด ดังเหตุผลต่อไปนี้

กกด. ได้มีคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีนางวารุณี ฯ กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนหนึ่งในจำนวนเจ็ดคนเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการเลือกตั้งหรืองานที่ กกด. มอบหมาย กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ไม่ใช่พนักงานของสำนักงาน กกด. การปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราว ไม่ใช่งานประจำที่ต้องทำเต็มเวลา โดยนางวารุณี ฯ ยังคงทำงานประจำหรือประกอบอาชีพส่วนตัวได้ตามปกติ การแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าวเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอำนาจและหน้าที่ของ กกด. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๔ ประกอบมาตรา ๑๔๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ เพื่อควบคุม ดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม

กรณีนี้ กกด. มีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น กกด. พิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยความสะดวกการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓



มีมติวินิจฉัยชี้ขาดให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมีสภาพเสร็จเด็ดขาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ หากให้หน่วยงานอื่นสามารถเพิกถอนหรือกลับคำวินิจฉัยชี้ขาดของ กกต. หรือสั่งการให้ กกต. กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กกต. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้แล้ว อำนาจหน้าที่ของ กกต. ก็จะถูกละเมิด และไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระอีกต่อไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วว่า การใช้อำนาจของ กกต. ตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓

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

การนำบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้จะต้องไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ได้กำหนดว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน...” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติ คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ และนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า อำนาจศาลปกครองจำกัดโดยเฉพาะในฝ่ายปกครอง การนำเอาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



แต่เป็นเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาที่ความหักล้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขยายครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอิสระอื่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกเหนือจากฝ่ายปกครองนั้นน่าจะไม่น่าจะชอบ กกต. ไม่ใช่หน่วยงานในกำกับหรือในบังคับบัญชาของรัฐบาล ที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ และ กกต. ไม่ใช่ฝ่ายปกครอง การประกาศผลการเลือกตั้งโดย กกต. จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง” และนายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “องค์กรอิสระ คืออิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเท่านั้น ไม่มีความหมายมากกว่านั้น ในกรณีที่ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงจะไม่ถือว่าองค์กรอิสระนั้นกระทำการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง” และนอกจากนี้ยังได้อธิบายว่า “หน่วยงานอิสระของรัฐเป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน่วยงานเหล่านี้ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลอย่างใด ๆ ของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใด ๆ เลย เป็นอิสระเด็ดขาดจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หน่วยงานเหล่านี้อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล”

กกต. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ หมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ซึ่งนางวารุณี ฯ เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ กกต. มอบหมาย เมื่อ กกต. พิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิกบัญชีรายชื่อกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเฉพาะนางวารุณี ฯ เป็นอำนาจของ กกต. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด และ กกต. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓



อีกทั้งมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่... (๒) องค์ครที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ...” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ว่า “กต. เป็นองค์ครที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมถือเป็นยุติ” และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๘) บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้... (๘) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด” จึงเห็นได้ว่า กรณีนี้ศาลปกครองกลางไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่ กต. ได้

ศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖/๒๕๔๗ ระหว่าง นายนิวัฒน์ ชุ่มสั้น ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดีว่า กต. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดย กต. จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ส่วนการกระทำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกจาก คณะอนุกรรมการสรรหา ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้ กต. พิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คดีนี้จึงไม่อยู่ในเขตพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ และมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดระเบียบ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดตั้งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และข้อมูลข่าวสารดังกล่าว



ไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ภารกิจของ กกต. ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ นั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด โดยมีสำนักงาน กกต. ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กกต. ดังนั้นงานของ กกต. และสำนักงาน กกต. ที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ นางวารุณี ฯ จึงไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้อง กกต. และสำนักงาน กกต. เป็นคดีต่อศาลปกครอง เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนเท่านั้น แต่ กกต. เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ อันเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยที่ศาลปกครองกลางยังมิได้วินิจฉัยถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจเปิดเผยได้และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา ๑๕ (๒) (๔) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางดังกล่าวจึงคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น



กกด. เห็นว่า การที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดีดังกล่าวไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้ กกด. เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เฉพาะนางวารุณี ฯ และให้ กกด. และสำนักงาน กกด. เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของศาลปกครองกลางทั้งสองกรณี ดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

กรณีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มีข้อพิจารณาว่า จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อพิพาทเกิดขึ้น โดยมีคู่ความที่มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและมีใช้กรณีที่มีเพียงความเห็นที่แตกต่างกันภายในขององค์กรแต่ละองค์กร ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้ ๑. มีปัญหาหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างองค์กร ๒. ปัญหาหรือข้อพิพาทนั้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๓. อำนาจหน้าที่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และ ๔. ผู้ที่มีอำนาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือประธานรัฐสภา

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติให้มีขึ้นและให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ เป็นต้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรหรือไม่

กรณีสืบเนื่องจาก กกด. ได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้นางวารุณี ภูริสัมบรรณ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบुकความคิดให้ทราบ ไม่มีการไต่สวน ฯ ทำให้นางวารุณี ฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ นางวารุณี ฯ จึงได้ยื่นหนังสือ ที่ ชบ. ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึง กกด. เพื่อขอทราบข้อมูล ข้อกล่าวหาการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจาก กกด. นางวารุณี ฯ จึงได้ฟ้อง



กกด. ขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง กกด. และให้ กกด. เปิดเผยแพร่ข้อมูลเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ รายชื่อบุคคลที่รายงานการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นคดีที่หนึ่ง ปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๓ และฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) เป็นคดีที่สอง โดยฟ้องว่านางวารุณี ฯ ได้ยื่นหนังสือ ที่ ขบ.๑/๒๕๕๓ ถึง กกด. เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ที่ กกด. ใช้เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่องยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นผลให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่สำนักงาน กกต. ไม่ได้จัดส่งให้ จึงฟ้อง กกด. และสำนักงาน กกต. ขอให้ศาลปกครองกลางพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ กกด. เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารตามที่ขอปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๔

ตามคำฟ้องสำนวนที่ ๑ ศาลปกครองกลางพิพากษาว่า กกด. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ว่าในกรณีที่ กกด. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ถือได้ว่า กกด. กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของ กกด. ก็ตาม แต่ในกรณีที่ กกด. ใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่า กกด. กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ กกด. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่ กกด. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้ คำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ กกด. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑)



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กกต. ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 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. ในคดีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

ตามคำฟ้องสำนวนที่ ๒ นอกจากศาลปกครองกลางจะพิพากษาในประเด็นแรกทำนองเดียวกันแล้ว ยังพิพากษาในประเด็นที่สอง และที่สามว่า การที่ กกต. และสำนักงาน กกต. มิได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและนางวารุณี ฯ ได้มีหนังสือถึงประธาน กกต. ให้เปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ แต่ กกต. และสำนักงาน กกต. มิได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ กกต. และสำนักงาน กกต. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งนางวารุณี ฯ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กำหนดในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อนฟ้องคดีนี้แล้ว

สำนักงาน กกต. มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตราดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่าให้มีสำนักงาน กกต. เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กกต. โดยมีประธาน กกต. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่าสำนักงาน กกต. มีหน้าที่



รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กต. และนายทะเบียนพรรคการเมือง กต. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับสำนักงาน กต. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กต. จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ กต. และสำนักงาน กต. จึงอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่ กต. และสำนักงาน กต. ไม่เปิดเผยข้อมูล ข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด พิพากษาให้ กต. และสำนักงาน กต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด ปราบกฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๔

กต. ได้แย้งว่า กต. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๗ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ซึ่งนางวารุณี ฯ เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรี ได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ กต. มอบหมาย เมื่อ กต. พิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิกบัญชีรายการชื่อกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เฉพาะนางวารุณี ฯ เป็นอำนาจของ กต. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด และ กต. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาล

เกี่ยวกับคำพิพากษาที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กต. ได้แย้งว่า กต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่ง หรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสีย อันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ภารกิจของ กต. ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการ



เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ นั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด โดยมีสำนักงาน กกต. ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กกต. ดังนั้นงานของ กกต. และสำนักงาน กกต. ที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นางวารุณี ฯ จึงไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้อง กกต. และสำนักงาน กกต. เป็นคดีต่อศาลปกครอง เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ข้อพิพาทในคดีนี้มีใช่ข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ฯ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ตามข้อโต้แย้งดังกล่าวข้างต้นของ กกต. กรณีจึงเป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้รับคำร้องของ กกต. ไว้พิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงให้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ