



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๕

วันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔
คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ และคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕
คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่
โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. กรณีที่หนึ่ง คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓
ระหว่าง นางวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณี ฯ
ฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘
ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการ
การเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้รับความผิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่มีการไต่สวน แจ้งมูลความผิด
แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้นางวารุณี ฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ นางวารุณี ฯ จึงได้ยื่นหนังสือที่ ขบ. ๑/๒๕๔๓
ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหาการกระทำผิด
ของนางวารุณี ฯ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง นางวารุณี ฯ จึงได้ฟ้องคดีขอให้

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ รายชื่อบุคคลที่รายงานการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ที่ระบุนการกระทำความผิด

ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องของนางวารุณี ฯ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำคำให้การแก้คำฟ้อง ต่อมาศาลปกครองกลางพิพากษาว่า เมื่อพิเคราะห์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ที่สั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเหตุผลตามคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วไม่มีกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องให้นางวารุณี ฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ทำให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีมิใช่การพ้นจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่ตำแหน่งอื่นอย่างข้าราชการประจำ ดังนั้นคำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงมิใช่คำสั่งที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ให้นางวารุณี ฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นให้ยกเสีย

๒. กรณีที่สอง คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๘ ระหว่างนางวารุณี ฐิริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณี ฯ ฟ้องว่า ได้ยื่นหนังสือที่ ขบ. ๑/๒๕๕๓ ถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของ

นางวารุณี ฯ ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นผลให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้จัดส่งให้ จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางวารุณี ฯ มีคำขอ

ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องของนางวารุณี ฯ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำคำให้การแก้คำฟ้อง ต่อมาศาลปกครองกลางพิพากษาว่า

๒.๑ คดีนี้นางวารุณี ฯ ฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่มีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิพากษาพิพากษาคดีนี้ได้

๒.๒ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว และนางวารุณี ฯ ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งให้เปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ แต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อีกทั้งนางวารุณี ฯ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กำหนดในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก่อนฟ้องคดีนี้แล้ว

๒.๓ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของคำว่าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตราดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งและนายทะเบียนพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด พิจารณาให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดีดังกล่าวไว้พิจารณา และพิจารณาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญ ได้เคยมี คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กร ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง” ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้ เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ใช้อำนาจ ตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีมติวินิจฉัยชี้ขาดให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมีสภาพเสร็จเด็ดขาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ หากให้หน่วยงานอื่น สามารถเพิกถอนหรือกลับคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือสั่งการให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญได้แล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะถูกละเมิด และไม่สามารถใช้อำนาจ หน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระอีกต่อไป

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ซึ่งนางวารุณี ฯ เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรี ได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือ

ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิก บัญชีรายชื่อเฉพาะนางวารุณี ฯ เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด และคณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ อีกทั้งมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่... (๒) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ...” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นยุติ” และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ (๘) บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้... (๘) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด” จึงเห็นได้ว่า กรณีนี้ศาลปกครองกลางไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดตั้งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ภารกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ นั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นางวารุณี ฯ จึงไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคดีต่อศาลปกครอง เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชนเท่านั้น แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยที่ศาลปกครองกลางยังมิได้วินิจฉัยถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสาร ที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจเปิดเผยได้ และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และตามมาตรา ๑๕ (๒) (๔) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางดังกล่าวจึงคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะนางวารุณี ฯ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน

และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ดังกล่าว จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของศาลปกครองกลางทั้งสองกรณีดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว คำร้องที่ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วย

เงื่อนไขประการที่หนึ่ง ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น

เงื่อนไขประการที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต้องเป็นประธานรัฐสภา หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

โดยที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า กรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ ดังนี้

มาตรา ๑๔๔ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง”

มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง
(๒) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ร้อง มีลักษณะทั้ง การใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นการออกคำสั่งหรือกระทำการอื่นใด และการใช้อำนาจทางปกครองหรือการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ การออกคำสั่งทางปกครองและการกระทำการอื่นใด กรณีตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องในส่วนที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้ นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี นั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแต่งตั้งและการให้นางวารุณี ฯ พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดอันเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร อันมีสาเหตุต่อเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกับกรณีการออกคำสั่งตามคำร้องในส่วนที่หนึ่งซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้ว จึงมิใช่เหตุจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด

คำร้องทั้งสองกรณีจึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๗ คน คือ นายชนพล เสงเจริญ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอภิรักษ์ จันทนจุลกะ เห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ คน คือ นายผั่น จันทรปาน นายจุมพล ณ สงขลา นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช และนายอูระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายพัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุม คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนพดล เสงเจริญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอภัย จันทนจุลกะ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ