

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๕

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๓ และคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. คดีที่หนึ่ง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ ระหว่าง นางวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณีฯ ฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุความผิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่มีการไต่สวน แจ่มแจงความผิด แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้นางวารุณีฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ นางวารุณีฯ จึงได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหา การกระทำผิด แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง นางวารุณีฯ จึงได้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าว และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำผิดของนางวารุณีฯ และรายชื่อบุคคลที่รายงานการกระทำผิด รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ ที่ระบุการกระทำผิด

ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องของนางวารุณีฯ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำคำให้การแก้คำฟ้อง ต่อมาศาลปกครองกลางพิพากษาว่า เมื่อพิเคราะห์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่สั่งให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเหตุผลตามคำให้การ

และทำให้การเพิ่มเติมของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ไม่มีกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผลทำให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องให้นางวารุณีฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาส ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ทำให้ นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี มิใช่การพ้นจากตำแหน่งหนึ่ง ไปสู่ตำแหน่งอื่นอย่างข้าราชการประจำ

ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิใช่คำสั่งที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดโอกาส ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งตามกฎหมาย กระทั่งฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ให้นางวารุณีฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นที่ว่า คณะกรรมการ การเลือกตั้งได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผล ย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นให้ยกเสีย

๒. คดีที่สอง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๔ ระหว่างนางวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณีฯ ฟ้องว่า ได้ยื่นหนังสือที่ ขบ. ๑/๒๕๕๓ ถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหา เกี่ยวกับการกระทำความผิดของนางวารุณีฯ ขณะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีที่หนึ่ง เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นผลให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้จัดส่งให้ จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางวารุณีฯ มีคำขอ

ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องของนางวารุณีฯ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทำคำให้การ
แก้คำฟ้อง ต่อมาศาลปกครองกลางพิพากษาว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติ
ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
พิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ให้แก่นางวารุณีฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม
การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม
๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดี
ดังกล่าวไว้พิจารณา และพิพากษาให้

(๑) คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓
ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และให้

(๒) คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ให้แก่นางวารุณีฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหาร
ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔
ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา
หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณีฯ กับกรรมการการเลือกตั้ง
ประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่าความขัดแย้งดังกล่าวทำให้
เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ใช้อำนาจ
ตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบ

คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีมติวินิจฉัยชี้ขาดให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมีสภาพเสร็จเด็ดขาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ หากให้หน่วยงานอื่นสามารถเพิกถอนหรือกลับคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือสั่งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้แล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะถูกละเมิด และไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระอีกต่อไป

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิกบัญชีรายชื่อเฉพาะนางวารุณีฯ ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง 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) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ...” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นยุติ” จึงเห็นได้ว่า กรณีนี้ศาลปกครองกลางไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดตั้งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณีฯ ได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ดังนั้นงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นางวารุณีฯ จึงไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง

และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคดีต่อศาลปกครอง เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชนเท่านั้น แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นข้อพิพาท ในคดีนี้จึงมิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ อันเป็นที่สุดตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยที่ศาลปกครองกลางยังมีได้วินิจฉัยถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารมีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่อาจเปิดเผยได้ และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และตามมาตรา ๑๕ (๒) (๔) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางดังกล่าวจึงคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามเหตุผล ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น การที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะนางวารุณีฯ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณีฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การกระทำของศาลปกครองกลางทั้งสองกรณี ดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

เห็นว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า กรณีตามคำร้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือไม่

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ตามมาตรา 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”

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ถือว่าเป็น “อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยแท้” จะมีดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง

(๒) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓)

(๓) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับกรณีต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖

(๔) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือการออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๔)

(๕) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๕)

“อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรืออำนาจตามรัฐธรรมนูญ” เหล่านี้จะเป็น “อำนาจโดยเฉพาะเจาะจง” อันหมายถึงมีอำนาจเฉพาะกรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติเท่านั้น เช่น

ข้อที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะในฐานะเป็น “ผู้ควบคุมและดำเนินการ” จัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ เท่านั้นเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญเฉพาะ “สถานะ” หรือ “ผู้ควบคุม” หรือ “ผู้ดำเนินการ” มิใช่การจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติอันเป็น “อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญทั่วไป” ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจครอบคลุมทุกกิจการทุกกรณี ของการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ดังที่คนเข้าใจผิดกันมาก

ข้อที่สอง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะในเรื่อง “สืบสวนสอบสวน” และ “วินิจฉัยชี้ขาด” ไม่ได้ไปก้าวล้ำเข้าไปในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ทั่วไปของศาลที่เกี่ยวกับ “การพิจารณา” และ “การพิพากษา” และจำกัดอยู่เฉพาะปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิด ตามกฎหมายสืบจับ ได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หากเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นนอกจากกฎหมายเหล่านี้ ไม่ถือว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข้อที่สาม อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาดหรือวินิจฉัยสั่งการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ ถือว่ามีระดับหรือลำดับชั้นเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติให้ “อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง” อันมีความหมายว่าเฉพาะกรณีการสืบสวนสอบสวนและการวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๗ เท่านั้น ที่เป็น “อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรืออำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ” นอกจากกรณีเหล่านี้การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดอื่นตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือผลแห่งคำวินิจฉัยชี้ขาดอื่นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มาตรา ๑๔๕ (๓) ดังกล่าว ไม่ถือว่าเป็น “อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรืออำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ” จึงอาจบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญา และการใช้อำนาจนั้นไม่เป็นที่สุด

ข้อที่สี่ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ข้อที่ห้า อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเป็น อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจงเช่นกัน อันมีความหมายว่าการวินิจฉัยชี้ขาดสั่งการไม่ว่าจะเป็นไปตามการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) หรือมาตรา ๑๔๗ ก็ตาม จะมีผลเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญตามมาเฉพาะคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ และประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติเท่านั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นนอกจากสองกรณีนี้ ดังเช่นการสั่งให้นับคะแนนใหม่ไม่ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจออกกฎหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะองค์กรอาจถูกฟ้องร้องขอให้เพิกถอนหรือรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อีกรวมหลาย

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับคดีนี้ก็คือ อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๒๗ ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๒) ...

(๓) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย การลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๔) ...

(๕) ...

(๖) ...

ตามข้อเท็จจริงในคดี การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้นางวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คดีที่หนึ่ง พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๗ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว หาได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ ที่กล่าวข้างต้นไม่ กรณีจึงไม่ใช่กรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนในคดีที่สอง ที่นางวารุณีฯ ฟ้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำผิดของนางวารุณีฯ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบรินั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอันมีสาเหตุต่อเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้นางวารุณีฯ พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นเดียวกับกรณีการออกคำสั่งตามคำร้องในคดีที่หนึ่งดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว จึงมิใช่เหตุจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งแต่อย่างใด

คำร้องทั้งสองกรณีจึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมาณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ