

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๕

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีศาลปกครองกลางรับคดีไว้พิจารณาและพิพากษารวมสองคดี ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ส่งเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ และคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

เรื่องหนึ่ง คดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ ระหว่าง นางวารุณี กุริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี สรุปว่า กกต. ได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง กกต. ประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุมูลความผิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่มีการไต่สวน แจ่มมูลความผิด แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้จึงได้ยื่นหนังสือ ที่ ขบ. ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึง กกต. เพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหาการกระทำความผิด แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจาก กกต. จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ และให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดีรายชื่อบุคคลที่รายงานการกระทำความผิดของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ ที่ระบุมูลความผิด

ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และพิพากษาเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี

เรื่องที่สอง คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๕ ระหว่าง นางวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ระบุว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือ ที่ ขบ. ๑/๒๕๕๓ ถึง กกต. เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหา เกี่ยวกับการกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่ง กกต. ประจำจังหวัดชลบุรี ที่ กกต. ใช้เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิก บัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง กกต. ประจำจังหวัดชลบุรี แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้จัดส่งให้ จึงขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามที่ผู้ฟ้องคดี มีคำขอ

ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณา และพิพากษาให้ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ทั้งสองเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้ กกต. เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ และให้ กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่าการกระทำของศาลปกครองกลางดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีเหตุผลต่อไปนี้

๑. กกต. ได้มีคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด โดยมีนางวารุณี ภูริสัมบรรณ กกต. ประจำจังหวัดชลบุรีคนหนึ่งเป็นจำนวนเจ็ดคนเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและจัดการเลือกตั้งหรืองานที่ กกต. มอบหมาย กกต. ประจำจังหวัดชลบุรีไม่ใช่พนักงาน ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง การปฏิบัติงานดังกล่าวมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราว ไม่ใช่งานประจำที่ต้องทำเต็มเวลา โดยนางวารุณี ภูริสัมบรรณ ยังคงทำงานประจำหรือประกอบอาชีพส่วนตัวได้ตามปกติ การแต่งตั้ง กกต. ประจำจังหวัดดังกล่าวเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งการแต่งตั้ง กกต. ประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอำนาจหน้าที่ของ กกต. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๔ ประกอบมาตรา ๑๔๕ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

๒. กรณีที่ กต. มีมติให้นางวารุณี ภูริสัมบรรณ พ้นจากตำแหน่ง กต. ประจำจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ภูริสัมบรรณ กับ กต. ประจำจังหวัดชลบุรี คนอื่น กต. พิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของ กต. ประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีมติวินิจฉัยชี้ขาด ให้นางวารุณี ภูริสัมบรรณ พ้นจากตำแหน่ง กต. ประจำจังหวัดชลบุรี อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มีสภาพเสร็จเด็ดขาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ หากให้หน่วยงานอื่นสามารถเพิกถอนหรือกลับคำวินิจฉัยชี้ขาดของ กต. หรือสั่งการให้ กต. กระทำ อย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ กต. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้แล้ว อำนาจหน้าที่ของ กต. ก็จะถูกละเมิด และไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระอีกต่อไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยรับรองเกี่ยวกับเรื่องอำนาจของ กต. ไว้แล้วว่า การใช้อำนาจของ กต. ตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓

๓. กต. ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแล ของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคย มีคำวินิจฉัย ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ว่า “กต. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้นระเบียบ กต. ซึ่งออกโดย กต. จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง” ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

๔. การนำบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้จะต้องไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ได้กำหนดว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน...” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ และศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าอำนาจศาลปกครองจำกัดโดยเฉพาะในฝ่ายปกครอง การนำเอาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่เป็นเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขยายครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอิสระอื่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกเหนือจากฝ่ายปกครองนั้น น่าจะไม่ชอบ กต. ไม่ใช่หน่วยงานในกำกับหรือในบังคับบัญชาของรัฐบาลที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ และ กต. ไม่ใช่ฝ่ายปกครอง การประกาศผลการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง” และรองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “องค์กรอิสระ คืออิสระจากการบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเท่านั้น ไม่มีความหมายมากกว่านั้น ในกรณีที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงจะไม่ถือว่าองค์กรอิสระนั้นกระทำการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง” และนอกจากนั้นยังได้อธิบายว่า “หน่วยงานอิสระของรัฐเป็นหน่วยงานที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน่วยงานเหล่านี้ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลอย่างใด ๆ ของนายกรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใด ๆ เลย เป็นอิสระเด็ดขาดจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หน่วยงานเหล่านี้อยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล”

๕. กกด. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ซึ่งนางวารุณี ภูริสัมบรรณ เป็น กกด. ประจำจังหวัดชลบุรี ได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ กกด. มอบหมาย เมื่อ กกด. พิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิกบัญชีรายชื่อเฉพาะนางวารุณี ภูริสัมบรรณ กกด. ประจำจังหวัดชลบุรี เป็นอำนาจของ กกด. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด และ กกด. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ อีกทั้งมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่... (๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ...” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ว่า “กกด. เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นยุติ” และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ (๘) บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้... (๘) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นโดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด” จึงเห็นได้ว่า กรณีนี้ศาลปกครองกลางไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่ กกด. ได้

๖. ศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๐/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๑๖/๒๕๕๗ ระหว่าง นายนิวัฒน์ ชุ่มสั้น ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดี โดยศาลได้วินิจฉัยว่า กกด. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งออกโดย กกด. จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ส่วนการกระทำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ประกาศรายชื่อ

ผู้ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้ กกต. พิจารณาแต่งตั้งเป็น กกต. ประจำจังหวัด คดีนี้จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลจึงไม่อาจรับฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ และมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดระเบียบ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๗. กกต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ภูริสัมบรรณ ได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ภารกิจของ กกต. ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ นั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานหรือองค์กรใด โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ นางวารุณี ภูริสัมบรรณ จึงไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้อง กกต. และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคดีต่อศาลปกครอง เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชนเท่านั้น แต่ กกต. เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้ จึงมิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

๘. การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า 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 โดยที่ศาลปกครองกลางยังมิได้วินิจฉัยถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่าเป็นข้อมูลข่าวสารที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจเปิดเผยได้และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามมาตรา ๑๕ (๒) (๔) (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางดังกล่าวจึงคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหนึ่ง ได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง โดยปัญหานั้นต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง และศาลปกครองต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของ กกต. ไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๖ ส่วนศาลปกครองรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่ กกต. ถูกฟ้องต่อศาลปกครองทั้งสองคดีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กกต. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นแล้ว และ กกต. ได้เสนอคำร้องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนเอง กรณีจึงเป็นไป

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ
ได้เคยรับพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของ กกต. ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีที่ถูกฟ้องต่อ
ศาลปกครองตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๖
จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

นายมงคล ธรรมรัตน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ