

คำวินิจฉัยของ นายอุระ 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 ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำให้นางวารุณี ภูริสัมพันธ์ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุนามผู้ให้ทราบ ไม่มีการไต่สวน แจ้งมูลความผิด แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้นางวารุณี ฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ นางวารุณี ฯ จึงได้ยื่นหนังสือ ที่ ขบ. ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึง กกต. เพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหาการกระทำความผิดของ นางวารุณี ฯ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจาก กกต. นางวารุณี ฯ จึงฟ้อง กกต. ต่อศาลปกครองกลางเพื่อขอให้ศาลปกครอง มีคำพิพากษาและมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่ง 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 กับกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น กกต. จึงได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (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 พ้นจากตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี แต่ กกต. ปฏิเสธนั้น กรณีนี้ กกต. ไม่ได้ปฏิเสธการให้เหตุผลในการให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เพียงแต่ กกต. เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลอาจมีผลกระทบต่อการทำงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเห็นว่ามติของ กกต. อยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และกรณีนี้ก็ไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่นางวารุณี ฯ แต่อย่างใด

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา ดังนี้

๑. กกต. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ในกรณีที่ กกต. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ถือได้ว่า กกต.

กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของ กต. ก็ตาม แต่ในกรณีที่ กต. ใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่า กต. กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ กต. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่ กต. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้ คำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กต. ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กต. ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่ กต. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองเป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ทั้งสองฉบับดังกล่าวมิใช่กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้ กต. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดของ กต. ในคดีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

๒. คำฟ้องในข้อหาที่หนึ่ง ศาลปกครองกลางเห็นว่านางวารุณี ฯ ซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และถูก กต. มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว นางวารุณี ฯ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่ง กต. และการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวต้องมีคำบังคับของศาลโดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นางวารุณี ฯ จึงมีสิทธิฟ้องคดีในข้อหาที่หนึ่ง

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

การที่ กกต. ออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งถือว่าเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าลักษณะที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” 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

เมื่อพิเคราะห์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง 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 มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งของ กกต. ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ทำให้ให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีมิใช่การพ้นจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่ตำแหน่งอื่นอย่างข้าราชการประจำ ดังนั้นคำสั่งดังกล่าวของ กกต. จึงมิใช่คำสั่งที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้ง ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อ กกต. ไม่ได้ให้นางวารุณี ฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว จึงเป็นการที่ กกต. ออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของ กกต. เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นข้อที่สองว่า กกต. ได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งเฉพาะผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นให้ยกเสีย ปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๕๓

คดีที่สองนางวารุณี ฯ ได้ยื่นหนังสือ ที่ ชบ.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.) ขอให้ศาลปกครองพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ กกต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่ขอ

กต. ให้การว่า นางวารุณี ฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี คนอื่น ซึ่ง กต. 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 คน พ้นจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ กต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูล และเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูลและพยาน ซึ่งอาจทำให้บุคคลดังกล่าว รวมทั้งบุคคลอื่น ๆ ไม่กล้ามาให้ถ้อยคำต่อ กต. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายในอนาคต การเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ และข้อมูลที่นางวารุณี ฯ ขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น ตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และ (๖) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

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

ได้มีมติไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น นางวารุณี ฯ ไม่มีสิทธิที่จะยื่นฟ้อง กกด. และสำนักงาน กกด. เป็นคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมีใช้คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมี คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไว้ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา ดังนี้

๑. กกด. เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น แม้ว่าในกรณีที่ กกด. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำใด ๆ ถือได้ว่า กกด. กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวของ กกด. ก็ตาม แต่ในกรณีที่ กกด. ใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่า กกด. กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังกล่าวข้างต้นและศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่ กกด. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้

คดีนี้ นางวารุณี ฯ ฟ้องว่า กกด. และสำนักงาน กกด. ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งให้ กกด. และสำนักงาน กกด. เปิดเผยข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่ง กกด. จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

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

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

กต. ไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดีดังกล่าวไว้พิจารณา และพิพากษาให้ กต. เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และให้ กต. และสำนักงาน กต. เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด ดังเหตุผลต่อไปนี้

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

กรณีนี้ กต. มีมติให้นางวารุณี ฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณี ฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น กต. พิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (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 ๑๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๓

กกต. ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ ว่า “กกต. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด 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. ๒๕๔๒ มาใช้จะต้องไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ได้กำหนดว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน...” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้บัญญัติ คำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลเท่านั้น ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า อำนาจศาลปกครองจำกัดโดยเฉพาะในฝ่ายปกครอง การนำเอาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แต่เป็นเพียงพระราชบัญญัติธรรมดาที่ความหักถ่วงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ขยายครอบคลุมไปถึงหน่วยงานอิสระอื่นซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกเหนือจากฝ่ายปกครองนั้นน่าจะไมชอบ กกต. ไม่ใช่หน่วยงานในกำกับหรือในบังคับบัญชาของรัฐบาล ที่จะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ และ กกต. ไม่ใช่ฝ่ายปกครอง การประกาศผลการเลือกตั้งโดย กกต. จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง” และนายวรพจน์ วิสรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “องค์กรอิสระ คืออิสระจากการบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรีหรือของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเท่านั้น ไม่มีความหมายมากกว่านั้น ในกรณีท้องที่ของรัฐที่เป็นอิสระกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงจะไม่ได้ว่าองค์กรอิสระนั้นกระทำการในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง” และนอกจากนั้นยังได้อธิบายว่า “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. พิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิกบัญชีรายการกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเฉพาะนางวารุณี ฯ เป็นอำนาจของ กกต. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด และ กกต. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๑

อีกทั้งมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่... (๒) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ...” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๖ ว่า “กต. เป็นองค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ย่อมถือเป็นยุติ” และตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๗ (๘) บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้... (๘) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด” จึงเห็นได้ว่า กรณีนี้ศาลปกครองกลางไม่สามารถนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับแก่ กต. ได้

ศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖/๒๕๕๗ ระหว่าง นายนิวัฒน์ ชุ่มสั้น ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน ผู้ถูกฟ้องคดีว่า กต. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดย กต. จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ส่วนการกระทำของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดตรัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกจาก คณะอนุกรรมการสรรหา ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ กต. พิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คดีนี้จึงไม่อยู่ในเขตพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ และมีคำสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยผิดระเบียบ มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

กต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี 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 ๓๕๕/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๓ เฉพาะนางวารุณี ฯ และให้ กกด. และสำนักงาน กกด. เปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้แก่ นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของศาลปกครองกลางทั้งสองกรณีดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

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 คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

มีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรหรือไม่

กรณีสืบเนื่องจาก กกด. ได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ทำให้นางวารุณี ภูริสัมบรรณ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุนความผิดให้ทราบ ไม่มีการไต่สวน ฯ ทำให้นางวารุณี ฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ นางวารุณี ฯ จึงได้ยื่นหนังสือ ที่ ชบ. ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ถึง กกด. เพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหาการกระทำความผิดของนางวารุณี ฯ แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจาก กกด. นางวารุณี ฯ จึงได้ฟ้อง

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

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

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ กกต. ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยคำฟ้องข้อหาที่หนึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่ กกต. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนคำฟ้องข้อหาที่สองเป็นข้อพิพาท ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว มิใช่กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ (๓) บัญญัติให้ กกต. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดของ กกต. ในคดีนี้ จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

ตามคำฟ้องจำนวนที่ ๒ นอกจากศาลปกครองกลางจะพิพากษาในประเด็นแรกทำนองเดียวกันแล้ว ยังพิพากษาในประเด็นที่สอง และที่สามว่า การที่ กกต. และสำนักงาน กกต. มิได้ปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวและนางวารุณีฯ ได้มีหนังสือถึง ประธาน กกต. ให้เปิดเผยข้อมูลตามคำวินิจฉัยที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ แต่ กกต. และสำนักงาน กกต. มิได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ กกต. และสำนักงาน กกต. ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามดังกล่าว นางวารุณีฯ จึงมีสิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกทั้งนางวารุณีฯ ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไข ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตามที่กำหนดในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ก่อนฟ้องคดีนี้แล้ว

สำนักงาน กกต. มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ และอยู่ในความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตราดังกล่าวได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงาน ให้แก่หน่วยงานของรัฐ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่าให้มีสำนักงาน กกต. เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็น นิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ กกต. โดยมีประธาน กกต. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน บัญญัติว่าสำนักงาน กกต. มีหน้าที่

รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ กต. และนายทะเบียนพรรคการเมือง กต. จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐในฐานะคณะกรรมการที่ทำงานสัมพันธ์กับสำนักงาน กต. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น กต. จึงเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กต. และสำนักงาน กต. จึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่ กต. และสำนักงาน กต. ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด พิพากษาให้ กต. และสำนักงาน กต. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ นางวารุณี ฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด ปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๔

กต. ได้แย้งว่า กต. เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวดที่ ๖ ส่วนที่ ๔ มาตรา ๑๓๖ ถึงมาตรา ๑๔๘ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ มีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์กรเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย ซึ่งนางวารุณี ฯ เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ กต. มอบหมาย เมื่อ กต. พิจารณาแล้วเห็นควรยกเลิกบัญชีกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เฉพาะนางวารุณี ฯ เป็นอำนาจของ กต. ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างใด และ กต. มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

เกี่ยวกับคำพิพากษาที่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กต. ได้แย้งว่า กต. มีความจำเป็นที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณี ฯ ได้ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวข้างต้น อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ 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

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงให้รับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ