

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๕

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาดำเนินคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ และคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๔ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. คดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ ระหว่างนางวารุณี ภูริสัมภรณ์ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณีฯ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ทำให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุนามผู้ฟ้องคดีทราบบ้าง ไม่มีการไต่สวน แจ้งมูลความผิด แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้นางวารุณีฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ทั้งที่นางวารุณีฯ ได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหาการกระทำความผิด แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง นางวารุณีฯ จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลและรายละเอียดในเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำความผิดของนางวารุณีฯ ด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การว่า นางวารุณีฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๕

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕

เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาและมีคำพิพากษา ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาดำเนินคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ และคดีหมายเลขคำที่ ๒๐๖/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๔๔ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

๑. คดีหมายเลขคำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๔/๒๕๔๓ ระหว่างนางวารุณี ภูริสัมบรรณ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดี โดยนางวารุณีฯ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่าการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีคำสั่งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ ทำให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยไม่ได้ระบุนามผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่มีการไต่สวน แจ้งมูลความผิด แจ้งข้อกล่าวหา ทำให้นางวารุณีฯ ไม่มีโอกาสชี้แจงต่อสู้ทั้งที่นางวารุณีฯ ได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อขอทราบข้อมูลข้อกล่าวหาการกระทำความผิด แต่ไม่ได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง นางวารุณีฯ จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ ๓๕๕/๒๕๔๓ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลและรายละเอียดในเอกสารที่มีผู้รายงานการกระทำความผิดของนางวารุณีฯ ด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การว่า นางวารุณีฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งที่ ๑๐๔/๒๕๔๑ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ต่อมาได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีมติให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว

ส่วนที่นางวารุณีฯ อ้างว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดโอกาสให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่านางวารุณีฯ ทราบข้อเท็จจริงคืออยู่แล้วและจากหลักฐานหนังสือที่นางวารุณีฯ ร้องเรียนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีและหนังสือชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีที่มีถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งก็ชัดเจนเพียงพอแล้ว จึงไม่ต้องให้นางวารุณีฯ โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก และนางวารุณีฯ ไม่ใช่พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องทำการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่กรณีนี้ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในการสั่งให้นางวารุณีฯ พ้นจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงชอบด้วยกฎหมายและเหตุผล

ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งให้การโต้แย้งว่า มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน แต่มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งศาลปกครองให้การพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และได้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ สรุปได้ว่า

มาตรา ๑๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีมติให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว

ส่วนที่นางวารุณีฯ อ้างว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดโอกาสให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่านางวารุณีฯ ทราบข้อเท็จจริงคืออยู่แล้วและจากหลักฐานหนังสือที่นางวารุณีฯ ร้องเรียนคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีและหนังสือชี้แจงของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีที่มีถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งก็ชัดเจนเพียงพอแล้ว จึงไม่ต้องให้นางวารุณีฯ โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก และนางวารุณีฯ ไม่ใช่พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะต้องทำการสอบสวนทางวินัยก่อนที่จะมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่กรณีนี้ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในการสั่งให้นางวารุณีฯ พ้นจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี การกระทำของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงชอบด้วยกฎหมายและเหตุผล

ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งให้การโต้แย้งว่า มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน แต่มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยไม่ได้ระบุว่าจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งศาลปกครองให้การพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และได้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑ - ๒๔/๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๓ สรุปได้ว่า

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยตรงออกคำวินิจฉัยสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดก็ดี หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรก็ดี ถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าได้ ทั้งนี้ตามข้อหาที่หนึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนข้อหาที่สองเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเป็นข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมิใช่กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในคดีนี้มิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ถือว่าเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ในการออกคำสั่งให้กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพ้นจากตำแหน่งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ โดยที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอให้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นอกจากนั้นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖) เมื่อศาลปกครองกลางได้พิเคราะห์คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ประกอบกับเหตุผลตามคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วไม่มีกรณีที่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ต้องให้นางวารุณีฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด รวมทั้งนางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี มิใช่การพ้นจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่ตำแหน่งอย่างข้าราชการประจำ ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมิใช่คำสั่งที่เข้าข้อยกเว้นไม่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งตามกฎหมายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้ให้นางวารุณีฯ มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นย่อยที่สองว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้ดุลพินิจออกคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เฉพาะผู้ฟ้องคดี (นางวารุณีฯ) โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนคำขออื่นให้ยกเสีย

๒. คดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖/๒๕๕๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๓๐/๒๕๕๕ ระหว่างนางวารุณีฯ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยนางวารุณีฯ ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางว่า ได้ยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้เปิดเผยข้อมูลข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดของ นางวารุณีฯ ขณะดำรงตำแหน่ง กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นมูลเหตุในการออกคำสั่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) ประกอบคำสั่ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ เป็นผลให้ นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรี แต่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้จัดส่งให้ จึงขอให้ศาลปกครองกลาง พิพากษาหรือมีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามที่นางวารุณีฯ มีคำขอ

คณะกรรมการการเลือกตั้งให้การว่า นางวารุณีฯ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดชลบุรี และได้เกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างนางวารุณีฯ กับกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐ มีมติให้ยกเลิกบัญชีชื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดชลบุรีแบบท้ายคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑๐๔/๒๕๕๑ ซึ่งเป็นผลให้นางวารุณีฯ และกรรมการการเลือกตั้งอีก ๕ คน พ้นจากการเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความจำเป็น ที่ไม่อาจจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารตามคำขอของนางวารุณีฯ ได้ เนื่องจากการจัดส่งหรือเปิดเผยข้อมูลและเอกสารดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูลและ พยาน ซึ่งอาจทำให้นुकคคคดังกล่าวรวมทั้งบุคคลอื่น ๆ ไม่กล้ามาให้อัยคำกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและการวินิจฉัย

ชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่อาจเกิดขึ้นตามกฎหมายในอนาคต นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ และข้อมูลที่นางวารุณีฯ ขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่นตามมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๔) และ (๖) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษา ดังนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับทำนองเดียวกับคดีก่อน คดีนี้นางวารุณีฯ ฟ้องว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่มีคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ตามคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้ และได้พิจารณาเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงพิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้นางวารุณีฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ภายใน ๗ วัน นับแต่คดีถึงที่สุด

คณะกรรมการการเลือกตั้งไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาด้วยเหตุผลหลายประการ เป็นต้นว่า

การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดังกล่าวเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ ประกอบมาตรา ๑๔๕ วรรคสาม จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

กรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่าง นางวารุณีฯ กับกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีคนอื่น คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า ความขัดแย้งดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรีเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) ของรัฐธรรมนูญ ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ และความในข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีมติวินิจฉัยชี้ขาดให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มีสภาพเสร็จเด็ดขาด โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระภายในขอบเขตอำนาจที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ หากให้หน่วยงานอื่นสามารถเพิกถอนหรือกลับคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือสั่งการให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้แล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็จะถูกละเมิดและไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญได้อย่างอิสระอีกต่อไป ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยรับรองเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้แล้วว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจดังเช่นอำนาจตุลาการ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๔๓

คณะกรรมการการเลือกตั้งมิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรื่องนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมี คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๖ ส่วนที่ ๔ มิใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งออกโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณา วินิจฉัยของศาลปกครอง” ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวถือว่าเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญ

การนำบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

การที่ศาลปกครองกลางวินิจฉัยแต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 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 โดยที่ศาลปกครองกลางยังมิได้วินิจฉัยถึงเนื้อหาสาระของข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ฯ มีคำวินิจฉัยให้เปิดเผยต่อผู้ฟ้องคดีดังกล่าวว่าเป็นข้อมูลข่าวสาร ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่อาจเปิดเผยได้และข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะตามมาตรา ๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๑๕ (๒) (๔) (๖) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางดังกล่าวจึงคลาดเคลื่อนต่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า การที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีทั้งสองคดีดังกล่าวไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ เฉพาะนางวารุณีฯ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณีฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำ ของศาลปกครองกลางทั้งสองกรณีดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ วินิจฉัยไว้แล้วว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๘ วินิจฉัยไว้อีกว่า คำร้องที่ผู้ร้องมีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องประกอบด้วยเงื่อนไขคือ ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ประการที่สอง ผู้มีสิทธิเสนอคำร้องต้องเป็นประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ดังนั้น คำร้องที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงต้องจำกัดแต่เฉพาะกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กรณีตามคำร้องนี้ผู้ร้อง คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๖ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ หลายมาตรา เช่น มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยตรงด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่า กรณีที่ศาลปกครองกลางรับฟ้องคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาและมีคำพิพากษาทั้งสองเรื่องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ตามมาตรา 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) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง

(๔) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(๕) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

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

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย”

กรณีตามคำร้องส่วนที่หนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๓๕๕/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๓ ให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย คือ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มีคำสั่งแต่งตั้งให้นางวารุณีฯ เป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี และได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) ประกอบมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อ ๑๐ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีมติให้นางวารุณีฯ พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแต่งตั้งหรือการให้นางวารุณีฯ พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งไม่ใช่กฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง และไม่ได้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) บัญญัติไว้ให้โดยตรง ส่วนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) นั้น พิจารณาเห็นว่า มาตรา ๑๔๕ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติเพียงว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ใช่กฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ วรรคสอง การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแต่งตั้งและให้นางวารุณีฯ พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี จึงเป็นเพียงการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติให้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีตามคำร้องส่วนนี้จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

กรณีตามคำร้องส่วนที่สอง ในส่วนที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ยินยอมเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่นางวารุณีฯ ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๒๕/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยอ้างว่า ข้อมูลข่าวสารที่ นางวารุณีฯ ร้องขอไม่ใช่ข้อมูลข่าวสารสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และอ้างว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๔ ต้องมีความเป็นอิสระ อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มิใช่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล โดยศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัย ที่ ๒๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไว้แล้ว ซึ่งข้อพิพาทในคดีนี้ มิใช่คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นของการที่ไม่ต้องเปิดเผยไว้โดยชัดแจ้งและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน และบัญญัติความหมายของ คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการ สังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและบัญญัติความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐเปิดเผยได้ และลักษณะของข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีคำสั่ง

ไม่ให้เปิดเผยก็ได้ รวมทั้งได้บัญญัติขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ด้วย โดยมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่าง ๆ และมาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด

การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยอ้างเหตุผลต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า การกระทำอันเป็นเหตุให้นามาสู่การมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ สั่งให้นางวารุณีฯ พ้นจากความเป็นกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดชลบุรี จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ออกคำสั่งทำนองเดียวกับกรณีตามคำร้องส่วนที่หนึ่งซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้ว มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่อย่างใด ดังนั้น กรณีคำร้องส่วนที่สองนี้ จึงไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ เช่นเดียวกับกรณีตามคำร้องส่วนที่หนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ