

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๕๕

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยนายรัชชัย ศรีพิมล ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา มิได้รับเลือก จากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถ ที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหา และเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ร้องทราบ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหา และเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภามีมติเลือก และวุฒิสภามีมติเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องเห็นว่า ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้รับเลือกนั้น ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไปได้นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย โดยถือว่ามิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามากระบวนกรให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น

ต่อมานายประธาน ดาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดที่มีอยู่ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งขอ ยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็ได้แจ้งว่า ประธานวุฒิสภาทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า กระบวนกรสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไป ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เพื่อสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มดำเนินการสรรหาและเลือก

ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ และเลือกได้ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แต่ในระหว่างที่ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือกบุคคลสมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าว นายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือแจ้งประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอไป

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจรรวรงค์ เมณฑกา ประเด็นข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ สรุปว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรวรงค์ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วยการดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ มนตรีวัต หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในขณะที่คุณหญิงจรรวรงค์ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้ร้องเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐

มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นดังกล่าว นั้น ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินอันหาข้อยุติมิได้ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ ด้วยการดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวรงค์ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรงค์ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องและเอกสารประกอบ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ผู้ร้องดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยถือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และซึ่งถือว่าคุณหญิงจรรวรงค์ เมณฑกา ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะมิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและไม่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น โดยยังไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรงค์ พ้นจากตำแหน่ง นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อันเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา

วินิจฉัยเสียก่อน ในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

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

มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่น อีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

.....

.....

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์ สุจริตและเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า “นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ .....(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐” มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไป

ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ” ส่วนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) มีว่า การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถ้อยตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ ของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ปัญหาที่ว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ หรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ แล้ว โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ” และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนได้รายชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ การที่นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มิได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วแต่อย่างใด

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด หรือเป็นปัญหาที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่นั้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง กรณีตามคำร้องอ้างว่า มีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา นั้น คุณหญิงจารุวรรณ ไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และที่อ้างว่ามีการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกัน องค์กรเหล่านั้นมิได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งจึงไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่แต่อย่างใด และแม้จะได้มีการดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง ก็เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๓ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กร



ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหาฯ ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใดคำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น จึงไม่อาจรับคำร้อง ของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชชาญ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ