

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับแจ้งคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ต่อมา นายประธาน ดาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการสรรหาดังกล่าว ได้มีหนังสือขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ และประธานวุฒิสภาได้แจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่า กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้พิจารณาเลือกนายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อ

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยนายวิสุทธิ มนตรีวัตได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ คืบ และสำนักราชเลขาธิการได้แจ้งว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืบ นอกจากนี้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ก็ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และยื่นชั้นสถานภาพการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอด อีกทั้งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไปนั้น ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่งผลกระทบต่อ การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสน เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอย่างมาก

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น โดยอาศัย อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการ สรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจาก คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติ หน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามคำร้องดังกล่าวมีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

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

ได้พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ บัญญัติสาระสำคัญที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้เป็นอย่างน้อยด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ และตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยรับรองสถานะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗

ตามประเด็นที่ ๒ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ลักษณะของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงจะถือว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒

กรณีตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง เห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ โดยเป็นปัญหาที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจาวรธรรมเมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่า เป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จนส่งผลกระทบต่อ การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสน และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก จึงมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังกล่าว

สำหรับคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ข้อ ๑ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑” ย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่ทั้งนี้ ผลคำวินิจฉัยดังกล่าวต้องไม่กระทบกระเทือนกิจการใดที่คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ได้กระทำไป รวมทั้งการได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ซึ่งเทียบเคียงได้กับผลของการออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และผลของการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไป

อย่างไรก็ดี หากเห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ดังกล่าวเคลือบคลุมไม่ได้ชี้ชัดลงไปถึงสถานภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่จะต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโดยพึงดำเนินการไปในทางที่ทำให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้ และไม่พึงดำเนินการให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไร้ผล หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

จนได้รายชื่อนายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามขั้นตอนโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว การที่นายวิสุทธิ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอถอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ทำให้การดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วเสียไปแต่อย่างใด เห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใด ๆ จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเด็นตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่อ้างว่า มีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา นั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ก็ไม่อยู่ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยเป็นเพียงคำโต้แย้งของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียซึ่งไม่มีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นเด็ดขาดและไม่มีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างว่า ถูกโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย กลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก นั้น เห็นว่า แม้จะมีการโต้แย้งจากบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรภายนอกต่าง ๆ แต่บุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรภายนอกเหล่านั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้ง การโต้แย้งดังกล่าวก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่บรรลุนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ดำเนินการอันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจนครบขั้นตอนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วกรณีไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเกิดจากการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น แต่อย่างใด

จึงมีความเห็นว่า กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่มีคำขอให้พิจารณาข้อ ๑ ดังกล่าว ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากวุฒิสภา คำขอให้พิจารณาข้อ ๑ นี้ จึงไม่อาจถือว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ในส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว เห็นว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ที่วินิจฉัยว่า กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจดำเนินการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ โดยถือว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติให้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และการที่วุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ตามขั้นตอนโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว จึงยอมเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากผลของการดำเนินการกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้ยืนยันว่าตนยังคงปฏิบัติงานในตำแหน่งภายใต้พระบรมราชโองการ และมติของวุฒิสภาซึ่งชอบด้วยกฎหมาย และข้อโต้แย้งจากประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาที่ได้ยืนยันมติของสมาชิกวุฒิสภา และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงความเห็นของบุคคลซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง จึงไม่มีผลในทางกฎหมายที่จะถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันได้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากวุฒิสภา คำขอให้พิจารณาข้อ ๒ นี้ จึงไม่อาจถือว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ เช่นเดียวกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขอให้
พิจารณาวินิจฉัยทั้งสองข้อไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายพอล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ