

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

สรุปข้อเท็จจริง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบกับคำแถลงการณ์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่ว่า ผลของ คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว คุณหญิงจรรยาบรรณ เมณฑกา จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามีได้รับความเห็นชอบ จากวุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น ต่อมานายประธาน คาบเพชร ผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอยู่ (ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งต่อประธานกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งต่อประธานวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งประธานกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสภารับทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่า กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๓/๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการ เสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓ และมีมติแต่งตั้ง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหา ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดยพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้รับได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดย

(๑) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ (ขณะยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง) นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับการเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมมา

(๒) คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีข้อความใดให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคลและสื่อมวลชน โดยมีการเผยแพร่แสดงความคิดเห็นในลักษณะการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น อภิปรายในรายการผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อในรูปแบบต่าง ๆ พอสรุปประเด็นข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ ได้ดังนี้

(๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลลบถ่วงมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

(๒) การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ในขณะที่คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นต่อข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้หลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ดังนี้

(๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง อันถือเป็นหลักการที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหารทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรพิเศษต้องมีลักษณะเป็นอิสระที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างและการจัดองค์กร

ตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้วางระบบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดผลการตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งขณะเดียวกัน ต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยธุรการให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) จึงวางหลักการให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ได้วางหลักการว่าเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วให้เสนอรายชื่อผู้นั้นให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเสนอวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่สร้างขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากที่สุด โดยเป็นหลักการแยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเชื่อมโยงกับองค์กรแต่งตั้งน้อยที่สุด ดังนั้น หลักการที่ให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เลือก จึงถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องในระบบความควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหาร ตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นการถูกต้องแล้ว แต่กลับเสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกโดยถูกต้องไปให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกด้วย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบ เพราะมีรายชื่อมากกว่าหนึ่งคน และการที่วุฒิสภาเลือกคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เลือกตามกฎหมายและระเบียบ แต่มีรายชื่อมาในบัญชีด้วย แล้วนำมาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมิใช่กรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้เลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอง ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจึงไม่ชอบด้วยหลักการดังกล่าว และขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

(๒.๑) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองหลักการทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้การใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศแบ่งออกเป็น ๓ ฝ่าย โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทางคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหารและทางศาลในการใช้อำนาจตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจด้วยกัน มิให้องค์กรผู้ทรงอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปจนเกินขอบเขต และศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ติความรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอื่นใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(๒.๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวไว้ในข้อ (๒.๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง ตามหลักถ่วงดุลและคานอำนาจของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ย่อมเป็นผลให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่การตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ตามหลักนิติรัฐของการปกครองระบบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยยึดถือ โดยหลักการปกครองโดยกฎหมาย มีขึ้นเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนี้ ซึ่งการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในกฎหมาย เพราะตามหลักนิติรัฐการใดที่ขัดต่อกฎหมายการนั้นย่อมเสียไปไม่อาจใช้บังคับได้ สิ่งใดที่เกิดจากการใดที่ขัดต่อกฎหมายโดยเฉพาะขัดต่อกฎหมายสูงสุดย่อมถือว่าไม่มีการเกิดขึ้นซึ่งสิ่งนั้น ๆ และถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลรัฐธรรมนูญเอง มติของวุฒิสภาที่เลือก

คุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกา ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงยอมไม่อาจคงอยู่ไปได้ เพราะแม้แต่กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ และที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยถึงการพ้นจากตำแหน่งด้วยก็เพราะคำร้องของประธานรัฐสภามิได้กล่าวไว้แต่ประการใด อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มมีผูกพันตั้งแต่วันที่ใด แต่ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีเรื่องใดแล้วจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังคูกรณีเพื่อทราบ จะไม่มีการออกนั่งบัลลังก์เพื่ออ่านคำวินิจฉัย ฉะนั้นตามหลักการทั่วไปกำหนดเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพันของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจึงต้องถือเอาวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาอันเป็นไปตามหลักการทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย

(๓) ปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

(๓.๑) เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงต้องถือว่า คุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และถือว่าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น

(๓.๒) คุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและถือว่ามิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามตำแหน่งใหม่ ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้น เทียบเคียงกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอก จารุภัทร เรืองสุวรรณ เป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนพลเอก ศิริรินทร์ ฐูปเกล้า ตามประกาศแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๕

ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๓๑

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดปัจจุบันพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๓ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการองค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป จนเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก ก็ใช้เวลาถึง ๒๑๑ วัน และเมื่อประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ถอนตัวไป และปัจจุบันนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยก็เป็นระยะเวลาถึง ๑ ปี ๒ เดือน ยังไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใดนั้น

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดการโต้แย้งการคัดค้านจากทั้งคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจแผ่นดินอยู่จริงก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓ ประเภทองค์กรเดี่ยวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรกลุ่ม และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตของ



องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อไม่มีวิถีทางอื่นใดที่จะยุติปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงและส่งผลต่อภาพพจน์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องความพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ข้อ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่นั้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

### ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

### ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรที่รัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาสถานะของผู้ร้อง คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ว่า เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น คือ

(๑) ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น

จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด

(๒) การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า

ข้อพิจารณาข้อแรก จากกรณีที่มีบุคคลได้แสดงความเห็นเป็นข่าวในสื่อมวลชนว่า ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินคนก่อนเป็นผู้ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและยังมิได้ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือการกระทำ ขององค์กรหรือบุคคลใดว่าบุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง เป็นการละเมิดพระราชอำนาจ เห็นว่า ผู้กล่าวอ้างดังกล่าว ยังเข้าใจคลาดเคลื่อนอยู่ เพราะกรณีนี้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะแล้วว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการมีพระบรมราชวินิจฉัย หรือมีพระบรมราชโองการ อันเป็นการใช้อำนาจด้วยพระองค์เอง อันเป็นพระราชอำนาจแท้จริงตามความหมายของคำว่า “พระราชอำนาจ” ผู้ใดจะละเมิด กล่าวหา หรือฟ้องร้องในทางใด ๆ มิได้ทั้งสิ้น

สำหรับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในทาง การเมืองในทางราชการ หรือตำแหน่งพนักงานอื่น ๆ ของรัฐ และพระบรมราชโองการโดยการลง พระปรมาภิไธยให้ใช้พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา นั้น พระมหากษัตริย์ มิได้ทรงใช้พระราชอำนาจด้วยพระองค์เอง แต่ทรงใช้อำนาจแต่งตั้งหรือลงพระปรมาภิไธย โดยคำแนะนำและยินยอมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ผู้รับสนอง พระบรมราชโองการก็คือ ผู้รับผิดชอบในการที่ได้ให้คำแนะนำและยินยอมเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อ ทรงแต่งตั้ง หรือลงพระปรมาภิไธย การนำความขึ้นกราบบังคมทูลของผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือธรรมเนียมประเพณีกำหนดไว้อย่างถูกต้อง หากมีการกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายและธรรมเนียมประเพณีที่จำเป็นในการดำเนินการนั้น โดยเจตนา หรือโดยผิดพลาดประการใดก็ดี ผู้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์และรับสนอง พระบรมราชโองการ จะต้องรับผิดชอบโดยอย่างน้อยจะต้องดำเนินการใหม่และการกราบบังคมทูล ขอแก้ไขให้เกิดความถูกต้อง

ข้อพิจารณาข้อที่ ๒ ตามที่ประธานรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในการเลือกผู้สมควร ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภากว่า ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภา เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

ข้อพิจารณาข้อที่ ๓ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพัน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ การที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไปได้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหา บุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็น บุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา จนกระทั่งประธานวุฒิสภา ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว แม้ว่าภายหลังนายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้แสดงเจตนาขอลถอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบ จากวุฒิสภา ก็ต้องถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ทำให้การดำเนินการสรรหาบุคคล ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วเสียไปแต่อย่างใด นอกจากนี้แม้จะมีการโต้แย้งจากบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน แต่บุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน เหล่านั้นไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการโต้แย้งดังกล่าว ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ดำเนินการอันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนครบ ขั้นตอนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว กรณีไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเกิดจากการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นแต่อย่างใด

คำวินิจฉัยอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ