

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปว่า

๑. ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับแจ้งคำวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ นั้น ต่อมานายประธาน ดาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียง สูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดที่มีอยู่ในการสรรหา ดังกล่าว ได้มีหนังสือขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ และ ประธานวุฒิสภาได้แจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกรรมการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ และได้พิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ ความยินยอมไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบ

บังคับเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้กระบวนการพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยนายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ คืนและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอด อีกทั้งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน

๓. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดย กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไปนั้น ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติ

ตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก

๔. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่นั้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

ประเด็นที่ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด และศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑ วินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กับคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ วินิจฉัยเหมือนกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาต่อไปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

๑. องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด

๒. องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่

และคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหารื้อ โดยที่ยังไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๕๒ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒ เป็นต้น

พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ วินิจฉัยว่า การสรรหาและเลือก คุณหญิงจรรวพรรณ เมณฑกา ผู้ไม่ได้คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า ผลของ
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่
จนได้รายชื่อนายวิสุทธิ มนตรีวัต เสนอวุฒิสภา วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความ
กราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามชั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ การที่
นายวิสุทธิ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้มีการโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใด ๆ จากการดำเนินการ
ตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดินแทนคุณหญิงจรรยาธรณ์ เมณฑกา แต่อย่างใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า
หากมีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ก็จะย้อนรอยเดิมไม่มีที่สิ้นสุด ทำให้เสียเวลาและไม่สามารถ
หาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ได้ เห็นว่า เป็นการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าของคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือ และไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ
หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่เข้ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญ
ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นทั้งสองข้อของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระฐาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ