

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๕๕

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๕/๒๕๕๕ วันอังคารที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ มีมติให้เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 และถือว่า คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือก

จากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่กรณีคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนั้น ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ได้มีการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน ซึ่งข้อโต้แย้งคัดค้านที่เกิดจากคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรกลุ่ม และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จึงต้องเสนอเรื่องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ปัญหาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติให้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑ ที่วินิจฉัยว่า “...องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...” นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ได้วินิจฉัยว่า “...องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ...” ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่สอง ปัญหาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๓ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกนายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ ซึ่งได้คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ และวุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่จากผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมด

เท่าที่มีอยู่ และวุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยถือผลตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๓ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีวุฒิสภาลงมติเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้ได้คะแนนอันดับที่สองและไม่ได้รับคะแนนจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ โดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านการพิจารณาโดยไม่ชอบ ย่อมไม่สมบูรณ์ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาและคัดเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต และเสนอวุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๓ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับเหตุผลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่อ้างว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการโต้แย้งจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ว่ายังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรเดิวนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสาม บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่โต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนประเด็นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เหตุผลว่ามี การโต้แย้งการดำเนินการสรรหาผู้สมควร ได้รับความเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากสมาชิกรัฐสภาที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งความเห็นจากนักวิชาการและองค์กรภายนอกต่าง ๆ นั้น เห็นว่า การโต้แย้งของสมาชิกรัฐสภาเป็นความเห็นส่วนตัว มิใช่ความเห็นขององค์กรที่สมาชิกรัฐสภานั้นสังกัด รวมทั้งความเห็นของนักวิชาการและองค์กรภายนอกเหล่านั้น มิได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

กรณีตามคำร้องที่ขอให้พิจารณาในข้อ ๑ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถวินิจฉัยได้เอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ