

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๕๕

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓

ข้อเท็จจริง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๓ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า

๑. ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

๒. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบกับคำแถลงการณ์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ที่ว่า ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว คุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตราการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่นั้น

๓. ต่อมานายประธาน คบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสภารับทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๓/๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหา ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการ

สรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยพิจารณาเลือก นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๖. การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดย

๑) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ (ขณะยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง) นายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และตำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมมา

๒) คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีข้อความใดให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่

๓. ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคลและสื่อมวลชน โดยมีการเผยแพร่แสดงความคิดเห็นในลักษณะการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยนให้สัมภาษณ์ อภิปรายในรายการผ่านสื่อทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อในรูปแบบต่าง ๆ พอสรุปประเด็นข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ ได้ดังนี้

๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลลบด้านมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๒) การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ในขณะที่คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๘. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นต่อข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้หลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ดังนี้

๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง อันถือเป็นหลักการที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหารทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรพิเศษ ต้องมีลักษณะเป็นอิสระ ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องตรวจสอบได้ด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างและการจัดองค์กรตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

ซึ่งได้วางระบบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดผลการตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งขณะเดียวกันต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยธุรการให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) จึงวางหลักการให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ได้วางหลักการว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วให้เสนอรายชื่อผู้นั้นให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเสนอวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่สร้างขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากที่สุด โดยเป็นหลักการแยกองค์การคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์การที่ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเชื่อมโยงกับองค์กรแต่งตั้งให้น้อยที่สุด ดังนั้น หลักการที่วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เลือก จึงถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องในระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหาร ตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นการถูกต้องแล้ว แต่กลับเสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือก โดยถูกต้องไปให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกด้วยจึงถือไม่ได้ว่าเป็นการเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบ เพราะมีรายชื่อมากกว่าหนึ่งคน และการที่วุฒิสภาเลือกคุณหญิงจรรยาธรณเมณฑกา ผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เลือกตามกฎหมายและระเบียบ แต่มีรายชื่อมาในบัญชีด้วยแล้วนำมาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมิใช่กรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้เลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอง ดังนั้น การกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจึงไม่ชอบด้วยหลักการดังกล่าว และขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๒) ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองหลักการของทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้การใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศแบ่งออกเป็น ๓ ฝ่าย โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทางคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหาร และทางศาลในการใช้อำนาจตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน มิให้องค์กรผู้ทรงอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปจนเกินขอบเขต และศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ติความรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอื่นใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๗ เป็นการวินิจฉัยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวไว้ในข้อ (๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง ตามหลักถ่วงดุลและคานอำนาจของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๗ ย่อมเป็นผลให้คุณหญิงจรรยาบรรณ เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ตามหลักนิติรัฐของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยยึดถือ โดยเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย มีขึ้นเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนี้ ซึ่งการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในกฎหมาย เพราะตามหลักนิติรัฐ การใดที่ขัดต่อกฎหมายนั้นย่อมเสียไปไม่อาจใช้บังคับได้ สิ่งใดที่เกิดจากการใดที่ขัดต่อกฎหมาย โดยเฉพาะขัดต่อกฎหมายสูงสุดย่อมถือว่าไม่มีการเกิดขึ้นซึ่งสิ่งนั้น ๆ

และถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลรัฐธรรมนูญเอง มติของวุฒิสภาที่เลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงยอมไม่อาจคงอยู่ต่อไปได้ เพราะแม้แต่กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ และที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยถึงการพ้นจากตำแหน่งด้วยก็เพราะคำร้องของประธานรัฐสภาได้กล่าวไว้แต่ประการใดอย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มมีผลผูกพันตั้งแต่วันที่ใด แต่ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีเรื่องใดแล้วจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้กรณีเพื่อทราบ จะไม่มีการออกนั่งบัลลังก์เพื่ออ่านคำวินิจฉัยจะนั้นตามหลักทั่วไปกำหนดเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพันของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจึงต้องถือเอาวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาอันเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย

๓) ปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

(๑) เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงต้องถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องถือว่าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น

(๒) คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและถือว่ามิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และไม่มียกเว้นตามรัฐธรรมนูญให้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้น เทียบเคียงกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก จารุภัทร เรืองสุวรรณ เป็นกรรมการการเลือกตั้ง แทนพลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า ตามประกาศแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๔๕

ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๓๑

๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดปัจจุบันพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๙/๒๕๔๓ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป จนเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก ก็ใช้เวลาถึง ๒๑๑ วัน และเมื่อประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจนนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ถอนตัวไป และปัจจุบันนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยก็เป็นระยะเวลาถึง ๑ ปี ๒ เดือน ยังไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด นั้น

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริงก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดี่ยวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรกลุ่ม และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่ง

ผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อไม่มีวิถีทางอื่นใดที่จะยุติปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

๑๐. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๓ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวพรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

คำวินิจฉัย

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีสิทธิยื่นคำร้องได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคแรก ประกอบข้อ ๖

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยยึดถือว่าผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้นพิจารณาแล้ว เห็นว่า

ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่ผลคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนกิจการใดที่คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้กระทำไป รวมทั้งการได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการเลือกผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ กล่าวคือ

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจาวรณเมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสมาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบ หลังจากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำรายชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ระหว่างรอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอถอนความยินยอม วุฒิสภาจึงส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าวุฒิสภามีได้โต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด และเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ถูกต้องแล้ว เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือหลักนิติรัฐอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ถือเป็นการใช้ดุลยพินิจที่เป็นอิสระปฏิบัติหน้าที่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยยึดถือผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๗

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยยังไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เป็นการดำเนินการทางด้านการบริหารคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถดำเนินการไปได้เอง เพราะยังไม่ถึงขั้นตอนของการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องกราบบังคมทูลขอเท็จจริงเพื่อให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งไปด้วยในคราวเดียวกันซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียมของการบริหารที่เคยปฏิบัติ เพราะพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้วยพระองค์เอง แต่จะต้องมีองค์กรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดำเนินการแทน คือ อำนาจอธิปไตย รัฐสภาเป็นองค์กรที่ดำเนินการแทน อำนาจบริหาร องค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการแทน คือ คณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการ องค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการแทน คือ ศาลและจะต้องเข้าใจว่าการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดำรงตำแหน่งในราชการหรือพนักงานอื่นของรัฐ รวมถึงผู้พิพากษาตุลาการ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าองค์กรใดเป็นผู้สรรหา เลือก และเสนอชื่อหรือถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้วยพระองค์เอง ยกเว้นการใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัชฌาศัยตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ที่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจน

ดังนั้น การที่องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยด้านใดด้านหนึ่งแทนพระมหากษัตริย์ได้ถวายคำแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หากต่อมาปรากฏว่าการดำเนินการนั้นผิดพลาดหรือไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย องค์กรนั้นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการขึ้นใหม่ให้ถูกต้อง แล้วกราบทูลถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงทราบเหตุผลและขอเท็จจริงเพื่อจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ใหม่ อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ที่รับผิดชอบต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์คือผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

การที่บุคคลบางคน บางกลุ่ม ทั้งในและนอกองค์กรใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนำเอาพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์มากล่าวอ้าง เพื่อมิให้บุคคลหรือองค์กรใดดำเนินการหรือใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ย่อมเป็นการกระทำที่มีบังควร เป็นการแอบอ้าง

พระบรมราชโองการมาใช้ เพื่อปกปิดความผิดพลาดของตนหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจึงเป็นการละเมิดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยชัดแจ้ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” ย่อมแสดงเจตจำนงของรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้งว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ หรือฎีกา เพื่อให้องค์กรอื่นใดแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยอีกได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ยังบัญญัติผลการบังคับตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ชัดแจ้งว่ามีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ คือ มีผลผูกพันโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทุกกรณี ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ เป็นการแปลความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการวินิจฉัยตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรหรือบุคคล จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

การรับเอาคำโต้แย้งคัดค้านของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรภายนอกอื่นที่ไม่มีอำนาจหน้าที่มาประกอบการตัดสินใจใช้อำนาจหน้าที่ของตน ย่อมจะทำให้เกิดความสับสนเกิดความสงสัยลงเลและ 'ไม่กล้าตัดสินใจใช้อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้' อย่างอิสระจนอาจส่งผลให้ขาดความรับผิดชอบได้ คำร้องดังกล่าวจึงเป็นคำร้องในลักษณะข้อหาหรือยังไม่อยู่ในองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดปัญหาขึ้นแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

อีกประการหนึ่ง การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ยังมีได้ก้าวถ่ายหรือขัดแย้งอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น และไม่ม้องค์กรอื่นใดตามรัฐธรรมนูญโต้แย้งคัดค้าน จึงไม่มีประเด็นปัญหาของอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประกอบกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องดำเนินการให้ถูกต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อเสนอชื่อให้วุฒิสภาเห็นชอบ และถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อันเป็นกระบวนการของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีดังกล่าวที่ดำเนินการไปแล้วในส่วนที่รับพิศชอบแต่ยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ เมื่อผู้ได้รับการคัดเลือกของอนตัว ก็จะต้องกลับมาเริ่มดำเนินการตามกระบวนการสรรหาใหม่ ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงยังไม่เกิดหรือมีขึ้น ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาจึงให้ยกคำร้อง

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ