

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๕๕

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๕ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแต่การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหา ผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากการที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ

สำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา ประกอบกับคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีข้อความใดให้ตนพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังคงเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ รวมทั้งการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

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

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางอันเป็นลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ ว่า การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใดเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ และได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๒ วางแนวไว้ว่า คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัย จะต้องเป็นคำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือโดยที่ยังไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด...” จึงมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือก

ผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑”

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ จนกระทั่งได้รายชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และต่อมานายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากการที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้วทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา นั้น ถือได้ว่ากรณีเป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการ

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จนกระทั่งได้รายชื่อนายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว และการใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวก็สามารถดำเนินการไปได้โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด ส่วนการขอถอนตัวของนายวิสุทธิ มนตรีวัต จากการเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา รวมทั้งการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ไม่ใช่กรณีที่เป็นกรณีของการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ