



วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548
กรณีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คุณหญิง ถวิลไทย



วพ342.0664

ด731ว

34A0192772

Title : วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์สนเทศและหอสมุด มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ.2550

**An analysis of the Constitutional Court's Rulings No. 47/2547 (2004) and
No. 60/2548 (2005) : The Khunying Jaruwan Case**

Dusadee Thawilthai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij pundit University

เลขทะเบียน.....	0192772
เลขหน้าปก.....	21 ก.พ. 2553
ชื่อ.....	ดุษฎี ทวีลทัย
ชื่อ.....	กช ๗๓๑ ๖
	[๒๕๕๓]
	นธ

2007



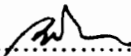
ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต


ชื่อวิทยานิพนธ์ วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548 กรณีการสรรหา
และแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน


เสนอโดย น.ส.ศุภฎี ถวิลไทย
สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.วิษณุ วรรณุญ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

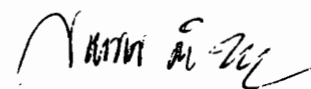
.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(รศ.ดร.วิษณุ วรรณุญ)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

.....กรรมการ
(รศ.ดร.พูนศักดิ์ ใสสารวง)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ คำริชอบ)
วันที่ 10 เดือน มีนาคม พ.ศ. 2550

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี ทั้งนี้ด้วยความกรุณาและเมตตาของท่าน รองศาสตราจารย์.ดร.วิษณุ วรรณุญ ที่ให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยได้กรุณา สละเวลาอันมีค่ายิ่งให้คำปรึกษา แนะนำ ชี้แนะ ตลอดจนตรวจและแก้ไขข้อผิดพลาดอันเป็น สิ่งสำคัญยิ่ง ในการทำวิทยานิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่ได้กรุณา รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวง และ ท่านรองศาสตราจารย์.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และ ให้การแนะนำ วิพากษ์วิจารณ์ พร้อมทั้งแสดงข้อคิดเห็นต่างๆในการเขียนวิทยานิพนธ์

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์นี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียน ขออุทิศให้แก่บุพการี ครูบาอาจารย์ ผู้มีพระคุณทุกๆท่าน และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ส่วนข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆที่หากมีขึ้น ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

คุณหญิง ถวิลไทย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฉ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
1.3 สมมุติฐาน	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	5
1.5 วิธีดำเนินการ	6
1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ	6
2. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญปัญหาการสรรหา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ60/2548.....	7
2.1 การตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	7
2.2 การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	11
2.2.1 หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ	11
2.2.2 หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542	12
2.2.2.1 วิธีการสรรหาและคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	13
2.2.2.2 วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	15
2.2.3 หลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543	17
2.3 ข้อโต้แย้งทางกฎหมายในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน	22

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4 การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266	27
2.4.1 ความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 266	28
2.4.2 ผู้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	30
2.4.3 ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่”	33
2.4.4 การรับเรื่องไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	35
2.5 ข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	37
2.5.1 สาระสำคัญของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	39
2.5.2 กระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	41
2.6 ความเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ ตามมาตรา 268	44
2.6.1 ขอบเขตของการมีผลผูกพัน	47
2.6.2 บุคคลที่ถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ	47
3. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 : เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	50
3.1 การริเริ่มส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ	50
3.2 กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	57
3.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัย	61
3.3.1 คำวินิจฉัยกลาง	61
3.3.1.1 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยและการพิจารณารับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ	61

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3.1.2 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ...	62
3.3.1.3 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีความสมบูรณ์ของระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ	65
3.3.1.4 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการไม่วินิจฉัยตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	65
3.3.1.5 ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายกรณีวิธีพิจารณาคดี ของศาลรัฐธรรมนูญ	67
3.3.1.6 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีผลของคำวินิจฉัยและ การผูกพันบังคับทุกองค์กรตามมาตรา 268	68
3.3.1.7 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพ้นจากตำแหน่งของ คุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	71
3.3.2 คำวินิจฉัยรายบุคคล	73
3.3.2.1 วิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตนในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี	75
(ก) การวินิจฉัยขออำนาจของตนตามมาตรา 266	75
(ข) ประเด็นข้อกฎหมายกรณีความสมบูรณ์ของระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	76
(ค) ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการไม่วินิจฉัยตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	77
3.3.2.2 วิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตนในประเด็นการไม่วินิจฉัย ในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี	78
3.3.2.3 วิเคราะห์คำวินิจฉัยรายบุคคล	79
(ก) คำวินิจฉัยของส.คร.กระมล ทองธรรมชาติ	79
(ข) คำวินิจฉัยของนายจिरะ บุญพจนสุนทร	81

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
(ค) คำวินิจฉัยของนายจุมพล ณ สงขลา	82
(ง) คำวินิจฉัยของนายปรีชา เฉลิมวณิชย์	83
(จ) คำวินิจฉัยของนายผัน จันทรปาน	87
(ฉ) คำวินิจฉัยของนายมงคล สระฐาน	89
(ช) คำวินิจฉัยของนายมานิต วิทยาเต็ม	90
(ซ) คำวินิจฉัยของนายสุจิต บุญบงการ	92
(ฌ) คำวินิจฉัยของนายสุธี สุทธิสมบูรณ์	93
(ญ) คำวินิจฉัยของพลตำรวจเอกสุวรรณ สุวรรณเวโซ	94
(ฎ) คำวินิจฉัยของนายสุวิทย์ ชีรพงษ์	96
(ฏ) คำวินิจฉัยของศ.ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์	97
(ฐ) คำวินิจฉัยของนายอุระ หวังอ้อมกลาง	99
3.4 ผลกระทบของคำวินิจฉัย	101
3.4.1 การตีความคำวินิจฉัยขององค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง	101
3.4.2 ความเห็นของนักวิชาการ	101
4. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 : เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547	105
4.1 การริเริ่มส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ	105
4.2 กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ	107
4.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัย	112
4.3.1 คำวินิจฉัยกลาง	112
4.3.1.1 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาว่าเป็นไปตามมาตรา 266.	112
(ก) ความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”	112
(ข) ผู้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย	115

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
(ค) ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	116
4.3.1.2 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีวิธีพิจารณากรณีมีคำวินิจฉัยแสดงต่อสาธารณชน	119
4.3.1.3 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาการคัดค้านตุลาการ	120
4.3.2 คำวินิจฉัยรายบุคคล	122
4.3.2.1 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาว่าเป็นไปตามมาตรา 266 .	123
(ก) ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	123
(ข) ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ”	124
4.3.2.2 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาการคัดค้านตุลาการ	124
4.3.2.3 วิเคราะห์คำวินิจฉัยรายบุคคล	125
(ก) คำวินิจฉัยของนายพัน จันทรปาน	125
(ข) คำวินิจฉัยของนายจิระ บุญพจนสุนทร	126
(ค) คำวินิจฉัยของนายจุมพล ณ สงขลา	127
(ง) คำวินิจฉัยของนายนพดล เสงเจริญ	128
(จ) คำวินิจฉัยของนายมงคล สระฐาน	128
(ฉ) คำวินิจฉัยของนายมานิต วิทยาเต็ม	129
(ช) คำวินิจฉัยของนายศักดิ์ เศรษฐา	130
(ซ) คำวินิจฉัยของนายสุธี สุทธิสมบูรณ์.....	131
(ฌ) คำวินิจฉัยของพลตำรวจเอกสุวรรณ สุวรรณเวโช	132
(ญ) คำวินิจฉัยของนายสุวิทย์ ชีรพงษ์	133
(ฎ) คำวินิจฉัยของศ.ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์	133
(ฏ) คำวินิจฉัยของนายอภิ จันทนกุลกะ	134
(ฐ) คำวินิจฉัยของนายอุระ หวังอ้อมกลาง	135

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. การดำเนินการของฝ่ายต่างๆหลังจากมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	137
5.1 การดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหลังมีคำวินิจฉัย	137
5.1.1 สถานภาพของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	138
5.1.2 ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ รักษาการและการดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ .	143
5.2 การดำเนินการของวุฒิสภาหลังมีคำวินิจฉัย	145
5.3 ผลกระทบของการดำเนินการต่างๆ	146
5.3.1 การดำเนินการภายหลังการถอนตัวของนายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์	146
5.3.2 กรณีนายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติคืนตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	150
5.3.3 กรณีปัญหาการดำรงตำแหน่งและเงินเดือนของ คุณหญิงจรรยาพร ณเมฆากา	153
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	157
บรรณานุกรม	164
ภาคผนวก	169
ภาคผนวก ก. สรุปลำดับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการสรรหาและ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	170
ภาคผนวก ข. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543	173
ภาคผนวก ค. ประกาศรับสมัครผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	176
ภาคผนวก ง. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ...	179
ภาคผนวก จ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ..	437

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก ฉ. หนังสือนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ นร.0411/ลน/599 ลงวันที่ 23 มกราคม 2549	556
ประวัติผู้เขียน	559

D
P
U

หัวข้อวิทยานิพนธ์	วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548 กรณีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ชื่อผู้เขียน	คุณฐิติ ถวิลไทย
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร.วิษณุ วัลญญู
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548 เป็นวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยดังกล่าวเกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 ทั้งกรณีผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และกรณีที่ปัญหาดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยคำวินิจฉัยที่ 47/2547 เป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแต่เป็นการวินิจฉัยตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวมีข้อบกพร่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยไว้หลายประการ อันเนื่องมาจากการรับเรื่องไว้พิจารณาโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงขอบอำนาจของตนว่ามีอยู่หรือไม่ จนทำให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมายจากคำวินิจฉัย ซึ่งผลของคำวินิจฉัยไม่ชัดเจนจนทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องต้องตีความผลของคำวินิจฉัย โดยไม่ทราบว่าคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ได้พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วหรือไม่ จึงทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกครั้งตามที่ ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ซึ่งขัดกับหลักการ คำพิพากษาที่จะต้องชัดเจนสามารถปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องมีการตีความคำพิพากษาอีก ทำให้มีปัญหามาจากคำวินิจฉัย ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องพิเคราะห์ขอบอำนาจของตนตามมาตรา 266 อย่างถูกต้องว่า ปัญหาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความหมายว่าอย่างไร ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะรวมถึงกรณีที่ต้องกระนั้นสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนด้วยหรือไม่ องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย หากมีความชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะทำให้เกิดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปภายในขอบเขต เพราะว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร ไม่สามารถตรวจสอบได้ หากศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในลักษณะที่ขยายอำนาจก็จะกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กร

ที่สามารถควบคุมองค์การตามรัฐธรรมนูญได้ ทุกองค์การจนกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจมาก ซึ่งมีใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการจำกัดการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าจากตำราทางกฎหมาย เอกสารวารสารทางกฎหมาย ผลงานทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมาย

ผลการศึกษาพบว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 อีกทั้งกระบวนการสรรหาแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้ถ้อยคำที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อวุฒิสภาเป็นการใช้ถ้อยคำประหนึ่งว่าให้วุฒิสภามีอำนาจคัดเลือกบุคคลผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งจากบัญชีรายชื่อดังกล่าวในขณะที่ตามหลักการต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบเท่านั้น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สิ้นสุดลงโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 แต่ได้มีประกาศให้ยังคงใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ต่อไป ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จึงเสนอแนวทางจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และแนวทางในการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรมีหลักการตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ให้แก้ไขถ้อยคำในมาตรา 266 เดิมเป็น “ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ดังนั้น การตีความต้องยึดหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน เพื่อที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีเกณฑ์ในการพิจารณาขอบอำนาจของตนในการพิจารณารับเรื่องไว้วินิจฉัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น

2. ให้บัญญัติกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จาก "ให้จัดทำเป็นบัญชีรายชื่อบุคคล" เป็น "ให้คัดเลือกตัวบุคคลเพียงคนเดียว" เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

Thesis Title	An Analysis of the Constitutional Court's Rulings No. 47/2547 (2004) and No. 60/2548 (2005) : The Khunying Jaruwan Case
Author	Dusadee Thawilthai
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Vishnu Varunyou
Department	Law
Academic Year	2006

ABSTRACT

This analysis of the Constitutional Court's Rulings No. 47/2547 (2004) and No. 60/2548 (2005) is the study and analysis of legal problems which arise from the said Rulings with regard to powers in adjudicating the court cases which are inconsistent with Section 266 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997). The problems include both cases where the organs under the Constitution or the President of the National Assembly shall submit a matter together with the opinion to the Constitutional Court for decision and where such case is not the problem relating to the powers and duties of the organs under the Constitution. With regard to the Ruling No. 47/2547 (2004), it was not the decision made by the Constitutional Court according to the Constitution, but it was the decision according to the regulations of the State Audit Commission. In the said Ruling, there are several flaws that the Constitutional Court has not yet decided due to the admission of a matter for decision regardless of whether or not there is the limitation of its powers. Consequently, there are a number of problems arising afterward from the said Ruling. The consequence of such Ruling is not explicit so that the related organs must interpret it without knowing whether or not Khunying Jaruwan Methaka has already been removed from the office of the Auditor-General. Therefore, the related organs must resubmit the matter to the Constitutional Court for decision. Whereas there is the Constitutional Court's Ruling No. 60/2548 (2005) which is contrary to the principle of making the explicit judgment which is practicable without the re-interpretation of judgment, there are a plenty of problems arising afterward from such Ruling. Therefore, the Constitutional Court has to correctly analyze the

limitation of its powers according to Section 266 that what is the meaning of “the organs under the Constitution”, whether or not the powers and duties of the organs under the Constitution include the case where such organs are doubtful about their powers and duties, and which organs have powers to submit a matter to the Constitutional Court for decision. If there is certainty relating to the aforesaid problems, there is the principle of the use of powers by the Constitutional Court within its limitation since the Rulings of the Constitutional Court are binding for all state organs and can not be reviewed. If the Constitutional Court uses its powers in the manner that its powers are extended, it shall be deemed that the Constitutional Court is the organ which can control all organs under the Constitution. It becomes apparent that the Constitutional Court is the organ which has too much power. It is not the intention of the Constitution to limit the use of powers by the Constitutional Court.

In this study, the documentary research method is employed by searching from legal texts, legal magazines, academic works, research works, theses, electronic information technology, the information from internet and other relevant publications including legal provisions.

It is found that the Constitutional Court has made the Rulings which are inconsistent with Section 266 of the Constitution of the Kingdom of Thailand. Moreover, the selection and appointment process of the Auditor-General was not prescribed in the Organic Law on the State Audit, B.E. 2542 (1999) and in the said Organic Law, the wordings which compose the State Audit Commission to prepare and submit the name-list to the senate are the expressions as if the senate had powers to select the prospective person to hold the office from the said name-list. In principle, however, the senate is required to use its powers to approve such name-list only.

Whereas the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997) was ended by the Announcement of the Council for Democratic Reform under Constitutional Monarchy (CDRM) No. 3, but there was the announcement to continue the Organic Law on State Audit, B.E. 2542 (1999). Therefore, in order to redress the existing problems, the guideline to prepare the new Constitution and the guideline to amend the Organic Law on State Audit, B.E. 2542 (1999) are suggested as follows:

1. In the new Constitution, there should be the principle according to Section 266 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 (1997), but the former expressions of

Section 266 should be amended to “In the case where a dispute among the organizations arises as to the powers and duties of organs under the Constitution, such organs or the President of the National Assembly shall submit a matter together with the opinion to the Constitutional Court.” Moreover, in order to interpret the Constitution and make the final decision in accordance with the intention of the Constitution and the theory of public law, the interpretation must be based on the theory of public law so that the Constitutional Court shall have criteria to consider the limitation of its powers in admitting the matter for the more correct and precise decision;

2. The selection and appointment process of the Auditor-General should be prescribed in the Organic Law on State Audit, B.E. 2542 (1999) and the expressions in such Organic Law should be amended from “to prepare the name-list of the persons” to “to select only one person” for the approval from the senate.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีหลักการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย โดยทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กร และองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญที่เป็นหลักประกันความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ คือศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาความศักดิ์สิทธิ์ในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่หลักในการตีความรัฐธรรมนูญว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจเพิ่มเติมอีกมากมาย เช่น อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรี เป็นต้น

การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เป็นอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งของศาลรัฐธรรมนูญและการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา 268 โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลต่อกฎหมายที่รัฐสภาเป็นผู้ออก และผูกพันรัฐบาลที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย อีกทั้งผูกพันองค์กรศาลที่จะต้องตัดสินใจให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยคดีต่างๆ ที่มาสู่ศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายคำวินิจฉัย ซึ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ และมีการวิพากษ์วิจารณ์มากมายคือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัยที่ 47/2547 มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ควรนำมาวิเคราะห์ว่า กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญหรือไม่ ตั้งแต่กรณีผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งตามข้อเท็จจริงวุฒิสภาเสียงข้างน้อยเป็นผู้เสนอให้ประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และกรณีตามปัญหาไม่ได้เป็นปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยของศาลมิได้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแต่ไปวินิจฉัยตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งศาลยังมีได้วิเคราะห์ว่า ระเบียบดังกล่าวนี้มีผลบังคับหรือไม่อย่างไร เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมิได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา อีกทั้งการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมอบอำนาจต่อไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบ ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการสรรหานั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ และระเบียบดังกล่าวจะมีผลผูกพันวุฒิสภาอย่างไร และเมื่อมีคำวินิจฉัยออกมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแสดงต่อสาธารณชนซึ่งผิดหลักการทำคำพิพากษา และคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยแต่เพียงว่ากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาว่ามีได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวมีผู้ออกมาขึ้นยันว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วควรเคารพผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 268 บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งเราควรนำมาศึกษาให้ชัดเจนว่าความเด็ดขาดมีผลผูกพันองค์กรของรัฐนั้น ผูกพันแค่ไหนเพียงไร

ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชัดเจนทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ต้องตีความผลของคำวินิจฉัยไปเองโดยไม่ทราบว่าคุณหญิงจาวรรมณเมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วหรือไม่ และมีการดำเนินการคัดเลือกผู้ว่า

การตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ คือ นายวิสุทธิ มนตรีวัต จนกระทั่งวุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบและนำขึ้นทูลเกล้าเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และยังมีได้โปรดเกล้าฯเป็นเวลาประมาณ 110 วัน จนกระทั่ง นายวิสุทธิ มนตรีวัต ขอถอนตัว ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องพิจารณา ทบทวนว่าคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ทำให้คุณหญิงจรรยาพร เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่ และได้มีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 อีกครั้ง จนได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ซึ่งแม้ว่าในกรณีดังกล่าวศาลไม่รับวินิจฉัยโดยเห็นว่าไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่ในคำวินิจฉัยได้ยืนยันว่ากระบวนการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคราวนายวิสุทธิ มนตรีวัตเป็นการดำเนินการที่ชอบแล้ว ซึ่งถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ปัญหาอาจวนกลับไปสู่จุดเดิม

ต่อมาพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรนายกรัฐมนตรี(ในขณะนั้น)ได้มีหนังสือถึงนายนครชัย ศรีพิมล ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีมติให้คืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คุณหญิงจรรยาพร เมณฑกา ซึ่งในกรณีดังกล่าวก็เกิดปัญหาที่ต้องนำมาวิเคราะห์ต่อมาว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจให้คุณหญิงจรรยาพร เมณฑกา กลับเข้าดำรงตำแหน่งหรือไม่ หรืออำนาจที่แท้จริงจะอยู่ที่วุฒิสภา อีกทั้งการนับระยะเวลา วาระการดำรงตำแหน่งนับอย่างไร การคืนเงินเดือนที่ผ่านมาของคุณหญิงจรรยาพร เมณฑกา ต้องจ่ายคืนหรือไม่อย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งการดังกล่าว ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นพื้นฐานในการศึกษาระดับสูงขึ้นควรศึกษาถึงการสรรหาและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และได้้นำคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 มาวิเคราะห์ตามประเด็นปัญหาที่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ในทางวิชาการตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาในทางวิชาการ

โดยแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะสิ้นสุดลงแล้ว โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 แต่ได้มีประกาศให้ยังคงใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ต่อไป ดังนั้น เราควรมีการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไปเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ที่ยังคงใช้อยู่ เพื่อให้เกิดความถูกต้องในทางวิชาการจึงเห็นสมควรศึกษาวิเคราะห์ คำวินิจฉัยนี้โดยละเอียดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ในการศึกษาคือ

1.2.1 ศึกษาปัญหาที่เกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และคำวินิจฉัยที่ 60/2548

1.2.2 เพื่อศึกษาความหมายเกี่ยวกับข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร

1.2.3 ศึกษาปัญหาการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบ

1.2.4 เพื่อให้ทราบว่าข้อเท็จจริงหรือสาระที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคืออะไร

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหรือเยียวยาปัญหาดังกล่าว อันจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ตั้งอยู่บนหลักการตามรัฐธรรมนูญ ถูกต้องตามหลักทฤษฎี และสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

1.3 สมมุติฐานของปัญหา

ปัญหาของการศึกษาคั้งนี้ คือเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีออกมาแล้วผลจากการวินิจฉัยคดียังขาดความชัดเจนและมีความคลุมเครือ ในผลแห่งคำวินิจฉัยนั้น โดยมีสาเหตุมาจากการตีความขยายเขตอำนาจของตนเองตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งต่อมาทำให้คำวินิจฉัยเกิดความไม่ชัดเจนในระบบกฎหมาย และมีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 จนกระทั่ง

องค์การที่เกี่ยวข้องต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้งและมีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ดังกล่าว จึงสมควรทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าว และวิเคราะห์ปัญหาตามหลักวิชาการที่ถูกต้องต่อไป

สมมุติฐานของการศึกษารั้งนี้ คือ

1. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ดังกล่าวไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญแต่เป็นการตีความขยายขอบอำนาจตามมาตรา 266
2. การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ดังกล่าว ต้องวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีนี้ ไม่ใช่การวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ
3. การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินแต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 กลับมิได้บัญญัติการสรรหาและการเลือกไว้ชัดเจนแต่ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไปออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหาเป็นการไม่ถูกต้อง

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการ สรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 และคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ให้ครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีหลักเกณฑ์ขั้นตอน และทฤษฎีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร ที่จะทำให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองและหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเอกสาร Documentary research โดยวิธีการค้นคว้าและรวบรวมตำราและเอกสารต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญให้มีรูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ไม่ว่าในเรื่องความเป็นมา สาเหตุแห่งคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตน

1.6.2 เป็นแนวทางในการกำหนดอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

1.6.3 ทำให้ทราบแนวทางในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กร ตามความหมายของมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.6.4 เพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญในเรื่องข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรและการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

บทที่ 2

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีปัญหาการสรรหา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548

2.1 การตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาลักษณะของการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้การตรวจเงินแผ่นดินซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 11 นับเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการรับจ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเดิมสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 นั้น มีฐานะเทียบเท่ากรม มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาไม่สังกัดกระทรวงใดขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหาร¹ เป็นเหตุให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง นอกจากนี้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่ครอบคลุมการรับจ่ายเงินแผ่นดินทุกลักษณะ²

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเนื่องจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่สุดขององค์กรหนึ่งในการบริหารงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงด้วยเหตุนี้เมื่อมีการปฏิรูปการเมืองจึงมีความพยายามปรับปรุงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง³ จากสภาพปัญหาดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้องค์กร

¹ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. (2536,7 กรกฎาคม-กันยายน). “120 ปี การตรวจเงินแผ่นดิน 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.” วารสารตรวจเงินแผ่นดิน, ปีที่ 2, ฉบับที่ 7. หน้า 10-11.

² ศิริพร ปั้นประเสริฐ. (2544). โครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 119.

³ อมร จันทรมบูรณ์. (2536). “ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23, ฉบับที่ 4. หน้า 764.

ที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและเป็นกลางเพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ⁴ โดยกำหนดสาระสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ คือ การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการคัดเลือก และการพ้นตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยมีความเป็นอิสระทั้งด้านการบริหารงานบุคคล โดยสถาบันไม่สังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเนื่องจากเห็นว่าถ้าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบต้องขึ้นกับหน่วยงานซึ่งตนต้องทำหน้าที่ตรวจสอบด้วยแล้ว การดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบจะเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด เนื่องจากหน่วยที่ต้องถูกตรวจสอบหรือหน่วยรับตรวจนั้นอยู่ในฐานะที่ให้คุณให้โทษกับตนได้⁵ ดังนั้น จึงกำหนดให้หน่วยธุรการของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินไม่สังกัดหน่วยงานใดเพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

⁴ ศิริพร ปันประเสริฐ. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

⁵ ศูนย์บริหารข้อมูลและกฎหมาย การตรวจเงินแผ่นดิน. (2543, มีนาคม). สารวุฒิสภา, ปีที่ 8, ฉบับที่ 3.

การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ทำการคัดเลือก และการกำหนดวิธีการคัดเลือกเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการเอง เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แล้วก็จะเสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ⁶ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แล้วก็เสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีฐานะเท่าเทียมกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ และกำหนดรับรองความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และมีหลักประกันในการถอดถอนการได้รับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนเทียบเท่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญก็ให้ความสำคัญโดยบัญญัติให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงสมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาเพื่อสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย เพื่อจะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรคัดเลือกเหมือนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการปฏิรูปการตรวจเงินแผ่นดินไทย โดยเหตุผลสำคัญที่ทำให้มีการปรับปรุงก็เนื่องมาจาก การตรวจเงินในอดีตที่ผ่านมาของไทยประสบกับปัญหาของการทำงานหลายประการที่เป็นเหตุให้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประเด็นที่กล่าวถึงมากก็คือความเป็นอิสระและเป็นกลางที่ยังไม่มีอยู่จริง อาทิ หน่วยงานที่รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดิน คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเดิมนั้น ยังเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายในฝ่ายบริหาร ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี⁷ ซึ่งไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระแยกเป็นเอกเทศ เป็นต้น

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 29 และมาตรา 30.

⁷ อมร จันทรมบูรณ์. เล่มเดิม. หน้าเดิม.

ดังนั้นการปฏิรูปการเมือง จึงเห็นความสำคัญในเรื่องนี้และนำมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในมาตรา 312 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามบทเฉพาะกาล มาตรา 333⁸ ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำการเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

สรุปความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีดังนี้

1. การกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบแทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเดิม มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นองค์กรใหม่เพิ่มเติม
2. การเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ขององค์กรผู้รับผิดชอบให้มีมากกว่าเดิมและครอบคลุมโดยมีอำนาจในการตรวจสอบเชิงป้องกันและมีอำนาจลงโทษด้วย
3. การทำให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างแท้จริงยิ่งกว่าเดิมโดยกำหนดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่เป็นหน่วยงานในฝ่ายบริหารอีกต่อไป

ดังนั้นการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันจึงเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลางประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงิน

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 333.

แผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้เผยแพร่ต่อสาธารณชนได้⁹ และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ โดยองค์การที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.2 การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2.2.1 หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312¹⁰ ได้บัญญัติถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในวรรคสองว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังและด้านอื่น

คุณสมบัติและการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะบัญญัติไว้ในวรรคสี่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนในเรื่องการสรรหาการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้บัญญัติไว้ในวรรคเจ็ดและวรรคท้ายว่า

⁹ มาตรา 48 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

รายงานผลการปฏิบัติงานจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้าน เว้นแต่ในเรื่องหรือข้อที่ตรวจพบนั้น ผู้ว่าการ โดยการศึกษากับคณะกรรมการเห็นว่าควรแก่การรักษาไว้เป็นความลับหรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

รายงานดังกล่าวเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้วให้เผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อสาธารณชนได้

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 312.

- คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

- การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคล ซึ่งจะรับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

นอกจากนี้มาตรา 333 ยังได้บัญญัติว่า นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ไปบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2542 โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา ตอนที่ 115 ก เล่มที่ 1 ฉบับลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542

2.2.2 หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารทั่วไปซึ่งงานตรวจเงินแผ่นดินและให้ผู้ว่าการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹¹ โดยผู้ว่าการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลางและให้มี

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 26.

วาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

2.2.2.1 วิธีการสรรหาและคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีวิธีการสรรหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติ ดังนี้เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา คือต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิดโดยมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี บริบูรณ์ในวันเสนอชื่อและ เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิ การศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการ บริหาร จากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และมี คุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้¹²

ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความ ชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจ เงินแผ่นดิน หรือ

ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า รองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนใน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

และผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม¹³ ดังนี้คือ

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 28.

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 7และมาตรา 29.

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(8) ดิฉยาเสพติดให้โทษ

(9) เป็นบุคคลล้มละลาย

(10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

(12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

โดยเมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา¹⁴ จากนั้นประธานวุฒิสภาก็จะนำรายชื่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติ โดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบ

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 30.

มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาในการ ออกเสียงลงคะแนนเพื่อความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ¹⁵

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ โดยก่อนที่ประธานวุฒิสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นั้นผู้ได้รับเลือกจะต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือ เงินเดือนประจำ หรือไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการ หรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ หรือไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าคนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการได้รับเลือก โดยถ้าผู้นั้นมิได้ลาออก หรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ว่าการ และให้ดำเนินการสรรหาใหม่ต่อไป โดยเมื่อดำเนินการเป็นที่เรียบร้อยแล้วจากนั้นประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป

จากบทบัญญัติต่างๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นตำแหน่งที่สามารถทำหน้าที่ตามกฎหมายได้โดยมีความเป็นอิสระและเป็นกลางไม่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของกรมในรัฐบาลหรือแม้กระทั่งองค์กรอิสระทั้งหลาย โดยที่ทั้งวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ถูกบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวด้วย ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

2.2.2.2 วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียง

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 31.

วาระเดียวและให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ¹⁶ โดยผู้ว่าการฯซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าผู้ว่าการฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ นอกจากนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่ง กรณีอื่นๆ อีก คือ กรณีตามมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ลาออก ขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนดังต่อไปนี้ คือ ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือ ที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการ¹⁷ หรือคณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง และวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

กรณีเมื่อผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระ หรือตำแหน่งผู้ว่าการฯว่างลง เพราะเหตุอื่น¹⁸ กฎหมายได้กำหนดให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าการฯใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และถ้าผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภาให้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ว่าการฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้เปิดสมัยประชุมรัฐสภา¹⁹

จากที่ผู้เขียนกล่าวมาแล้วว่าวาระการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีกำหนดคราวละห้าปีโดยให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวซึ่งจะเห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าได้กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางโดยเป็นตำแหน่งระดับสูง และไม่ให้มีการกลับมาดำรงตำแหน่งอีกครั้งซึ่งอาจทำให้มีความไม่โปร่งใส หรือหาผลประโยชน์ที่ไม่ชอบจากตำแหน่งหน้าที่ได้

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 33.

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 32.

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 34.

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 35.

2.2.3 หลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543

โดยที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้ประกาศ ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2543 ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ได้กำหนดไว้ว่า “เพื่อให้การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้นุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความซื่อสัตย์สุจริต และให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 312 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้²⁰

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อ 4 ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(1) ต้องเป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังหรือด้านอื่น

(2) มีความซื่อสัตย์สุจริต

²⁰ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543.

(3) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(4) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ

(5) เป็นผู้สอบบัญชีอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหาร จากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะและ

(6) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

ข้อ 5 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

- (7) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (8) ดิคาเสพตคิให้โทษ
- (9) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (10) เคยได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ข้อ 6 การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา
- (2) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการสรรหาก็ได้
- (3) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 4 และข้อ 5
- (4) คณะกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่จะได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด
- (5) การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการ โดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ข้อ 7 เมื่อคณะกรรมการสรรหาบุคคลตามข้อ 6 ได้แล้วให้เสนอชื่อไปยังประธานวุฒิสภาโดยเร็ว และต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อน

ข้อ 8 ประธานกรรมการเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และคณะกรรมการมีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ระเบียบนี้²¹

จากระเบียบที่กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า โดยที่ระเบียบที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมิได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงทำให้ต้องวิเคราะห์ต่อมาว่าระเบียบดังกล่าวจะมีสภาพบังคับได้แค่ไหนเพียงไร อีกทั้งระเบียบดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยในระเบียบข้อ 6(5) กำหนดว่าการเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการ โดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ และข้อ 7 กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการสรรหาบุคคลตามข้อ 6 ได้แล้วให้เสนอชื่อไปยังประธานวุฒิสภาโดยเร็ว ซึ่งเมื่อระเบียบมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา อีกทั้งเป็นมติที่คณะกรรมการเป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าวเองจึงไม่สามารถมีสภาพบังคับไปถึงวุฒิสภาซึ่งเป็นอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีหน้าที่ถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ได้

สถานะทางกฎหมายของระเบียบ

ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กลับมิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ แต่กลับมอบอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด²² ซึ่งเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วเมื่อการที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้และให้ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 จึงต้องบัญญัติถึงการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะมีการมอบอำนาจนิติบัญญัติดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อออกระเบียบดังกล่าวแต่มิได้มีการประกาศ

²¹ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543.

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 30.

ในราชกิจจานุเบกษานั้นทำให้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถใช้บังคับแก่ วุฒิสภาซึ่งเป็นอีกองค์กรหนึ่งได้

ส่วนอีกประเด็นคือ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะพิจารณากฎหรือข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประการคือ²³

1. กฎหรือข้อบังคับของฝ่ายบริหาร

กฎหรือข้อบังคับเหล่านี้ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และรวมถึงข้อบังคับที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 276 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ...”และมาตรา 3 ให้นิยามคำว่า “กฎ” ว่าหมายถึง “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองทั้งหลาย ซึ่งหมายถึง บทบัญญัติกฎหมายที่ออกโดยองค์กรซึ่งมิใช่ องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า กฎหรือข้อบังคับที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหารไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หากแต่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(2)

2. กฎหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระต่างๆขึ้น ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรนั้นไว้ อำนาจที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ อำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ หากกฎหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะมีองค์กรใดเป็นผู้พิจารณาถึงปัญหาดังกล่าว ในเรื่องนี้มีความเห็นว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจ

²³ อรรถาธิบาย พึงเข็น. (2543). การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. หน้า 74.

หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนแล้ว และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหรือข้อบังคับ ฉะนั้น ในกรณีนี้กฎหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น หรือหากจะนำหลักเกณฑ์ เรื่ององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายมาใช้พิจารณาจะเห็นว่า คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีความหมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งจะอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย หากนำมาปรับใช้กับกรณีนี้ก็จะเห็นได้ว่า กฎหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแต่ควรจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง สิ่งที่สามารถนำมาพิจารณาเทียบกับกรณีนี้ได้ก็คือ มติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลเช่นเดียวกับกฎหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะตรวจสอบ ในที่นี้จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้จะเป็นกฎหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีนี้ก่อนที่จะวินิจฉัยคดีศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาถึงความมีผลบังคับและความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก่อนเพราะเป็นกฎหมายที่จะต้องนำมาใช้บังคับกับคดีซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไปถึงในประเด็นนี้

2.3 ข้อโต้แย้งทางกฎหมายในกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครั้งแรก พ.ศ.2543 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมี ดร.ปัญญา ตันติยวงศ์ เป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ซึ่งขณะนั้นคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ร่วมพิจารณาร่างและรับรองระเบียบดังกล่าวด้วย ตามรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ 1/2543, ครั้งที่ 7/2543 และครั้งที่ 8/2543 โดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ซึ่งมีคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ร่วมพิจารณาและรับรองระเบียบดังกล่าว สาระสำคัญตาม ข้อ 6 (5) ของระเบียบ ระบุให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า

กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่จะเป็นผู้ได้รับเลือกและได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2543 และได้ดำเนินการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยวิธีลงคะแนนลับ ปรากฏว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้ 5 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนสูงสุดและไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง คุณหญิงจรรยาธรรม เมธทกา ได้ 3 คะแนน นายนนทพล นิมสมบุญ²⁴ ได้ 0 คะแนน จึงมีมติให้เสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร ต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบตามรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ 26/2544 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2544

²⁴ สาเหตุที่การสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ต้องล่าช้าและเนิ่นนานเกือบ 2 ปี เพราะตั้งการรอคอยเดียวคือนายนนทพล นิมสมบุญ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งอยู่ระหว่างถูกต้องกรรมการสอบสวนในข้อหาไม่เสียภาษีรถยนต์ 2 คัน เป็นเวลา 5-6 ปี ไม่มีป้ายวงกลมเสียภาษีและเปิดสำนักงานบัญชีรับสอบบัญชีและวางรูปแบบบัญชีให้กับบริษัทเอกชน ซึ่งอาจเสียเปรียบในการคัดเลือกขบวนการช่วยเหลือและประวิงเวลาจึงเกิดขึ้นเพื่อรอผลการสอบสวน จนทำให้กระบวนการสรรหาและคัดเลือกล่าช้า และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการเสนอชื่อนายนนทพล นิมสมบุญ เป็น 1 ใน 3 ชื่อเพื่อให้วุฒิสภาคัดเลือกต่างๆที่นายนนทพล นิมสมบุญ มีคะแนนเป็น 0 ไม่เป็นผู้ได้รับเลือกจากการลงมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยการเพิ่มชื่อบุคคลอีก 2 ชื่อส่งไปยังวุฒิสภาเป็นการกระทำโดยลำพังตนเองของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (นายปัญญา ตันติยวงศ์) ข้อความนี้ตัดมาจากหนังสือวิกฤตการณ์ผู้ว่าการ สตง. โดยพลโทสมชาย วิรุฬหผล. หน้า 48. และนายนนทพล นิมสมบุญ ได้ฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย และคำสั่งพิพากษาการระหว่างสอบสวน โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในกรณีดังกล่าวในคดีหมายเลขแดงที่ อ.28/2547 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ต่อมา นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่เสนอชื่อ นายประธาน คาบเพชร ผู้ได้รับการคัดเลือกตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ได้เสนอ บัญชีรายชื่อทั้ง 3 คน (คือนายประธาน คาบเพชร คุณหญิงจรรวธรรม เมธงกา และนายนนทพล นิมสมบุญ) ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเสนอรายชื่อ ผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบัญชีรายชื่อ จำนวน 3 คน ไปยังประธาน วุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก 1 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31²⁵ และมาตรา 32²⁶ ซึ่งในการพิจารณา คัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของที่ประชุมวุฒิสภาในคราว

²⁵ มาตรา 31 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา 30 แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสกาลงมติ โดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

²⁶ มาตรา 32 ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือ ของหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหากำไรหรือรายได้ มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการ

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา 31 ประธานวุฒิสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมีได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ว่าการ และให้ดำเนินการตามมาตรา 30 และมาตรา 31 ต่อไป

ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 35/2544 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ได้พิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีการอภิปรายโต้แย้งโดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งกันว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง และหลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือกคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

ประเด็นปัญหาในกรณีการที่ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นายปัญญา ดันติขวงค์ ได้มีหนังสือเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบัญชีรายชื่อ จำนวน 3 คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก 1 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการดำเนินการซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 และจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ววาระเบียบดังกล่าวมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งทำให้ระเบียบดังกล่าวมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มีผลบังคับไปถึงวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่งได้ ดังนั้นการที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้มีการอภิปรายโต้แย้งโดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งกันว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง กรณีดังกล่าวนี้เป็น การที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมากขององค์กรกลุ่มวินิจฉัยและยุติปัญหาดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงต้องยุติว่าวุฒิสภำมีอำนาจในการลงมติเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งจาก จำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งมา และกรณีดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภำได้มีปัญหาข้อโต้แย้งไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำให้เกิดเป็นกรณีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม

รัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และเมื่อวุฒิสภาได้มีมติด้วยเสียงข้างมากของวุฒิสภาว่ามีสิทธิเลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คนแล้ว และหลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือกคุณหญิงจรรยาบรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวุฒิสภาที่ลงคะแนนเสียงเลือกคุณหญิงจรรยาบรรณ เมณฑกาด้วยจำนวนคะแนนเสียง 136 โดยเป็นการลงคะแนนลับในจำนวน สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด 200 คน และนายประธาน คาบเพชร ได้ 11 เสียง และนายนนทพล นิมสมบุญ ได้ 5 เสียง (รวมเสียงทั้งหมด 152 เสียง) ซึ่งการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวได้กระทำในการประชุมวุฒิสภา ในวันศุกร์ที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่สมาชิกวุฒิสภาได้ลงมติเห็นควรเลือกบุคคล 1 คน จากรายชื่อทั้งหมดจำนวน 3 คน ด้วยคะแนนเสียง 91 เสียง ต่อ 70 เสียง และงดออกเสียง 1 เสียง จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจรรยาบรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2544 แล้ว

ผู้เขียนได้พิจารณาถึงกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มีวัตถุประสงค์ในการแยกองค์กรคัดเลือกและองค์กรให้ความเห็นชอบออกจากกัน โดยกำหนดขั้นตอนการสรรหาและคัดเลือก ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1

ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่สรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยวิธีลงคะแนนลับซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา

ขั้นตอนที่ 2

เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยการที่ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนายปัญญา ตันติยวงศ์ ได้มีหนังสือเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบัญชีรายชื่อ จำนวน 3 คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก 1 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการ

ดำเนินการซึ่งไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ซึ่งเป็นการกระทำในกระบวนการสรรหาขั้นตอนที่ 1 ส่วนในขั้นตอนที่ 2 ในส่วนการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา และการที่ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งและเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 312 รัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภาได้ดำเนินการโดยเสียงข้างมากและมีมติโดยชอบและพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยชอบแล้วซึ่งแม้ว่าในขั้นตอนที่ 1 ได้ดำเนินการมาโดยถูกต้องแล้วแต่มีการดำเนินการที่ไม่ชอบตามระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวไม่อาจใช้บังคับได้ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การดำเนินการดังกล่าวได้กระทำโดยฐานของมติของวุฒิสภาและพระบรมราชโองการ ซึ่งไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำนั้นก็ยังคงอยู่ในทางกฎหมาย และย่อมมีการคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (legal security)

กล่าวโดยสรุปเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงตลอดจนข้อกฎหมายจะเห็นว่า การดำเนินการเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ที่ระบุให้เสนอชื่อผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปยังวุฒิสภาเพียงชื่อเดียว แต่อย่างไรก็ตามเรื่องดังกล่าวไม่ผูกพันวุฒิสภาเพราะไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และได้ดำเนินการให้ความเห็นชอบให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว และเป็นการใช้อำนาจมหาชนสั่งแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว เมื่อจะให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีการใช้อำนาจมหาชนอีกครั้งในการเพิกถอนการใช้อำนาจมหาชนเดิม คือวุฒิสภาต้องมีมติด้วยเสียงข้างมากอีกครั้งหนึ่งให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง

2.4 การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266

การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ผู้เขียน

ขอกล่าวถึงกรณีการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยละเอียดเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์อำนาจวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548 ต่อไป โดยเราต้องศึกษาถึงความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ผู้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” รวมถึงการรับเรื่องไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2.4.1 ความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา 266

การศึกษาถึงความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องศึกษาถึงเจตนารมณ์ของมาตรา 266 ซึ่งต้องอาศัยการศึกษาเทียบเคียงกับความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Verfassungsorgan) ของเยอรมันมีเกณฑ์พิจารณา 2 เกณฑ์ ดังนี้²⁷

1. พิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

- 1.1 องค์กรนั้นต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ
- 1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นต้องได้รับการบัญญัติไว้โดยตรงในรัฐธรรมนูญ

2. พิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

- 2.1 พิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นว่าต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ
- 2.2 พิจารณาความเป็นอิสระต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรอื่น
- 2.3 พิจารณาสถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น โดยต้องมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรอื่น²⁸

องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีบัญญัติในครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2540 โดยมีได้มีคำนิยามว่าหมายถึงความถึงองค์กรใดบ้างและหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างองค์กรก็ต่อเมื่อองค์กรที่พิพาทเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญฯ และโดยที่

²⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และมาตรา 266 (รายงานการวิจัย). หน้า 47.

²⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2546). ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 197.

มีความเห็นของนักวิชาการสองฝ่ายโดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า²⁹ องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น และแม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะอาศัยอำนาจของตนตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีลำดับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งในกรณีนี้แม้ว่าอาจมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แต่คณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถนำกรณีดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวไม่ได้อยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ส่วนนักกฎหมายอีกฝ่ายเห็นว่า³⁰ ความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายอย่างแคบ หมายถึงเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ เช่น รัฐสภา วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาลต่างๆ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร และเรื่องอำนาจหน้าที่ถ้ามีการบัญญัติในเฉพาะเรื่องการจัดตั้งองค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญแต่เรื่องอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอื่นในกรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยจะสังเกตได้จากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมไม่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และถ้าองค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า

องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ

²⁹ ชีระ สุธีวรารุง. (2542, พฤษภาคม-มิถุนายน). “ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ.” จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ, ฉบับที่ 5. หน้า 5.

³⁰ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์. (2545). อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. หน้า 21.

องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายอย่างกว้าง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยผู้เขียนเห็นว่าความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ต้องถือทั้งตามความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้างด้วย เนื่องจากการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้อำนาจรัฐจะได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ อันเป็นการลดการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน และกลุ่มคณะ ดังนั้น จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ ขึ้นเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงอาจสรุปได้ว่าองค์กรที่มีความสำคัญดังกล่าวข้างต้นย่อมมีความสำคัญในระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรที่ไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการจัดสรรคลื่นความถี่ตามมาตรา 40 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามมาตรา 89 คณะกรรมการต่างๆ ของสภา ตามมาตรา 189 ราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย พรรคการเมือง องค์กรวิชาชีพเขตอำนาจศาล ตามมาตรา 248 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 284 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 288 ชุมชนท้องถิ่นตามมาตรา 46 องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา 56 และองค์กรอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหาทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ อีกทั้งเมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ของทั้ง 2 องค์กรเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรอื่น เมื่อพิจารณาสถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ทั้งวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเท่าเทียมกับองค์กรอื่น ดังนั้น ทั้งวุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

2.4.2 ผู้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

มาตรา 266 กำหนดให้องค์กรเพียง 2 องค์กรเท่านั้น คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาฯ และประธานรัฐสภา ที่เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ³¹ พิจารณาวินิจฉัย

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 242 – 244.

1. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรย่อมเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือกรณีที่ฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรกลุ่ม เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ คณะรัฐมนตรี โดยหลักทั่วไปแล้วหากเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรกลุ่ม การจะเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยควรผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกขององค์กรกลุ่มดังกล่าว เพียงสมาชิกขององค์กรกลุ่มคนใดคนหนึ่ง ไม่อาจใช้สิทธิขององค์กรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เว้นแต่เป็นกรณีการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภา กรณีที่เกี่ยวกับปัญหาการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาในกรณีที่ฝ่ายข้างน้อยไม่อาจเรียกร้องให้เสียงข้างมากมีมติเสนอเรื่องดังกล่าวได้ โดยเป็นข้อยกเว้นที่ให้อำนาจฝ่ายข้างน้อยเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

2. ประธานรัฐสภา นอกจากองค์กรที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีสิทธิเริ่มคดีสำหรับการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดใช้อำนาจหน้าที่ของตน โดยสอดคล้องถูกต้องตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้ว ประธานรัฐสภาก็สามารถส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน และโดยที่ไม่มีข้อความจำกัดการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภา หากศาลรัฐธรรมนูญไม่ระมัดระวังจำกัดการรับคำร้องไว้วินิจฉัย อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอาจขยายออกไปได้อย่างกว้างขวาง การพิจารณาอำนาจของประธานรัฐสภาอาจแยกพิจารณาได้ 2 สถานะ

2.1 ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา กรณีนี้หากประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือของรัฐสภา ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาว่าควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาโดยลำพังไม่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

2.2 ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น อาจพิจารณาได้ 2 กรณี

กรณีแรก เป็นกรณีที่ต้องคัดกรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรขัดแย้งกัน แต่องค์กรหนึ่งคือสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา กรณีนี้ประธานรัฐสภาอาจได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาให้เป็นผู้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้

กรณีที่สอง เป็นกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายหนึ่งกับองค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ฝ่ายหนึ่งกับประธานรัฐสภา โดยการร้องขอจากองค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นอกเหนือจากการทำหน้าที่ใน 2 กรณีดังกล่าวแล้วประธานรัฐสภาไม่อาจหยิบยกปัญหาต่างๆเพื่อเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เอง

โดยกรณีการส่งเรื่องตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 นั้น เกิดขึ้นโดยพันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม 8 คน ได้แก่ นายคำนวม ชโลมปถัมภ์ (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสิงห์บุรี) นายไสว พราหมณี (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครราชสีมา) นายบุญเลิศ ไพรินทร์ (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดฉะเชิงเทรา) นายเกษม ชัยสิทธิ์ (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเพชรบูรณ์) นายสุนทร จินดาอินทร์ (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกำแพงเพชร) นายอุบล เอื้อศรี (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครราชสีมา) และนายอำนาจ ไทยานนท์ (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์) ได้มีหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2546 เพื่อขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 ระบุไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ มติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 333 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 ดังนั้น พันตำรวจเอกสุรพงษ์ ใฝ่นวล กับคณะ จึงมีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรง

ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญพร้อมความเห็น ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2546 เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภาได้มีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งที่ประธานรัฐสภาจะมีอำนาจในการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาหรือว่าจะเป็นประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น

โดยในบทต่อไปในการวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ60/2548 ก็จะได้้นำกรณีผู้มีอำนาจในการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ต่อไป

2.4.3 ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 เป็นวัตถุประสงค์คดีตามมาตรา 266 โดยมีข้อพิจารณา 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก วัตถุประสงค์ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเกิดได้ในหลายลักษณะ เช่น กรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรืออีกกรณีหนึ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ หรือกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ โดยคำว่าอำนาจหน้าที่ ถ้อยคำได้มุ่งหมายไปในเรื่องขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากปัญหาในเรื่องใดก็ตามซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจหน้าที่กรณีดังกล่าวย่อมไม่ใช่วัตถุประสงค์คดีตามมาตรา 266 และกรณีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นปัญหารูปธรรมที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี โดยต้องมีคู่กรณี 2 ฝ่าย โดยปัญหาเกี่ยวกับ

เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องไม่เป็นเพียงการตั้งคำถามหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว

ประการที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต้องมีคู่กรณีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและต้องเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือคู่กรณีทั้งสองฝ่ายต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น มีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างวุฒิสภา กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในกรณีนี้ก็จะนำไปสู่การตีความรัฐธรรมนูญว่าขอบเขตอำนาจของแต่ละองค์กรมีขอบเขตอำนาจแค่ไหนเพียงใด หรืออาจเป็นกรณีการตีความขอบเขตอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นที่ขัดแย้ง หรือปัญหาที่นำไปสู่การตีความนั้นเกิดจากกรณีที่ทั้งสองฝ่ายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีอาจจะเกิดจากการที่องค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีเช่นนี้ก็อาจนำไปสู่การตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

ประการที่ 3 อำนาจหน้าที่ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดขอบเขตในการตีความอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เว้นแต่กรณีการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องตีความทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญวัตถุประสงค์แห่งการตีความในกรณีนี้ต้องเป็นกรณีการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามถ้าอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดด้วยศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญควรจำกัดบทบาทในการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเฉพาะในขอบเขตที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญ หากเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญก็ควรปล่อยให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตีความหรือใช้บทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจตีความกฎหมายนั้นๆ³²

³² สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 200.

จากกรณีดังกล่าวมาข้างต้นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนได้พิจารณาทั้ง 3 ประการแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวที่วุฒิสภาเสียงข้างน้อยจำนวน 8 คน ส่งเรื่องไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีมี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นั้น ไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งในทั้ง 3 ประการเนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องภายในวุฒิสภาเองโดยวุฒิสภาเสียงข้างน้อยเป็นผู้ส่ง ไม่มีกรณีความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด อีกทั้งขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดขอบเขตในการตีความอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เว้นแต่กรณีการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่กรณีนี้เป็นเหมือนการที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่ปรึกษากฎหมายของวุฒิสภา ไม่ได้มีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

ในกรณีความหมายของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นี้ก็จะต้องนำไปวิเคราะห์ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548 ทั้งคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยรายบุคคลในบทต่อไป

2.4.4 การรับเรื่องไว้พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามที่ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภาได้มีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น มาตรา 175 มาตรา 182 มาตรา 183 เป็นต้น วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 333 (1) บัญญัติ

ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เห็นว่า การดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และเป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา 266 นั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตในกรณีนี้ 2 ประการ

1. กรณีดังกล่าวมิใช่กรณีความขัดแย้งระหว่างองค์กรแต่เป็นการที่วุฒิสภาเสียงข้างน้อยจำนวน 8 คน ส่งเรื่องไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นั้น เป็นเรื่องภายในวุฒิสภาเองโดยวุฒิสภาเสียงข้างน้อยเป็นผู้ส่ง ไม่มีกรณีความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด และกรณีนี้เป็นเหมือนการที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่ปรึกษากฎหมายของวุฒิสภาไม่ได้มีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

2. ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคดีไว้โดยไม่ได้พิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกคำบังคับได้หรือไม่ แค่ไหนเพียงไร โดยถ้าศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่าคดีดังกล่าวไม่สามารถออกคำบังคับได้ ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยเพราะจะทำให้ผลของคำวินิจฉัยไม่ชัดเจนไม่สามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ และองค์กรตุลาการไม่ควรถูกตราหรือศาลปกครองทุกศาลต่างต้องคำนึงถึงคำบังคับในการมีคำพิพากษาเนื่องจากเป็นหลักสำคัญในการทำคำพิพากษา โดยถ้าศาลไม่ได้คำนึงถึงคำบังคับเหตุการณ์ก็จะเป็นอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญ

เผชิญอยู่ปัจจุบันที่มีคำวินิจฉัยออกมาโดยไม่ชัดเจนว่าองค์กรใดต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอย่างไรจนทำให้เกิดปัญหาตามมาดังกล่าว

2.5 ข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 269 ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวิธีพิจารณาได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ในการออกข้อกำหนดด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้นและอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ซึ่งปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 (เดิมศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2541) โดยในการบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดเนื้อหาขั้นต่ำที่จะต้องมิในข้อกำหนด 5 ประการ ดังนี้

1. หลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย
2. การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี
3. การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน
4. การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
5. การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ทั้งสิ้น 37 ข้อ³³ แบ่งออกเป็น 6 หมวด คือ การยื่น การถอนและการจำหน่ายคำร้อง การคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการ การพิจารณา คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง แบบพิมพ์และตราประทับ และบทสุดท้าย โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์ทั้ง 5 ประการดังกล่าวข้างต้นไว้ด้วย

1. หลักประกันในเรื่องการพิจารณาโดยเปิดเผยถือเป็นหลักสากลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล หลักการนี้หมายความว่า การเปิดโอกาสให้บุคคลใดๆ สามารถเข้าฟังการพิจารณาในศาลได้ การรับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญมีความหมายในแง่ที่ว่าศาล

³³ ดูข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 (ประกาศราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 119 ตอนที่ 19 ก วันที่ 7 มีนาคม 2546)

รัฐธรรมนูญจะออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาปฏิเสธการพิจารณาโดยเปิดเผยในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาไม่ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญต้องชี้แจงน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะในการรับรู้กระบวนการพิจารณากับประโยชน์ประการอื่นของประเทศและประโยชน์ของบุคคลที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาให้ได้คุณภาพ ข้อกำหนด ข้อ 17 กำหนดให้การพิจารณาคดีของศาลให้กระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาในการสืบพยาน การให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็น หรือการฟังคำแถลงของคู่กรณี เว้นแต่เพื่อความมั่นคงของประเทศ ศาลมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ แต่จะเห็นได้ว่ายังไม่มีการกำหนดข้อยกเว้นในการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนเอาไว้แต่อย่างใด

2. การเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี คือหลักการฟังความทุกฝ่ายซึ่งถือเป็นรากฐานสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ข้อกำหนดของศาลได้บัญญัติรับรองเรื่องนี้ไว้ทั้งในข้อ 17 และข้อ 23 ที่เปิดโอกาสให้คู่กรณีทำคำแถลงการณ์เปิดคดีต่อศาลได้ การพิจารณาคดีของศาลต้องมีการรับฟังความจากทุกฝ่ายเพื่อให้ศาลได้พิจารณาวินิจฉัยภายใต้ข้อเท็จจริงที่มีอยู่ครบถ้วนให้โอกาสคู่กรณีแสดงความคิดเห็นของตนต่อศาลได้ โดยหลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่ยอมรับและปฏิบัติกันโดยทั่วไปอยู่แล้วแม้จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายก็ตาม

3. การให้สิทธิคู่กรณีตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน ได้มีการบัญญัติไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ข้อ 19 โดยให้สิทธิผู้ร้องและผู้คัดค้านขอตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนได้ในเวลาทำการตามที่ศาลกำหนด โดยทั่วไปในการต่อสู้คดี คู่ความทุกฝ่ายย่อมไม่สามารถนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามหากตนไม่ทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับตนที่อยู่ในมือศาล ดังนั้น เพื่อให้การต่อสู้คดีสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่จึงต้องเปิดโอกาสให้คู่ความมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารต่างๆ ได้ หลักการให้สิทธิคู่กรณีตรวจสอบเอกสารถือว่าเป็นหลักประกันการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่คู่ความทุกฝ่ายต่างมี อาวุธเท่าเทียมกัน³⁴ และกรณีการที่ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 19 ที่กำหนดให้ผู้ร้องและผู้คัดค้านมีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนย่อมต้องตีความไปในทำนองเดียวกับหลักการที่ปรากฏในต่างประเทศว่าเอกสารที่ขอตรวจดูนั้นต้องเป็นเอกสารในกระบวนการพิจารณาคดี

³⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 122.

4. การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและการถอนตัวตุลาการ การวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาลจะได้รับการยอมรับเนื่องจากศาลเป็นคนกลางที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาด ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของศาลจะดำเนินไปโดยไม่มีอคติลำเอียงอย่างแท้จริงผู้พิพากษาหรือตุลาการท่านใดถูกตั้งข้อสงสัยว่าอาจจะปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีความเป็นกลางก็จะต้องสร้างระบบให้มีการคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการท่านนั้น ไม่ให้วินิจฉัยชี้ขาดคดีได้

5. การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง มีการบัญญัติไว้ในหมวด 4 ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญโดยทั้งในรัฐธรรมนูญและในข้อกำหนดไม่ได้มีการบัญญัติยกเว้นหลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งเอาไว้ ดังนั้นในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งต้องประกอบด้วยความเป็นมาของเรื่อง สรุปข้อเท็จจริง เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรตุลาการต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของคนเสมอ โดยศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปในทางหนึ่งทางใดให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน และศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจแต่ต้องพิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลรับฟังได้เท่านั้น โดยหลักการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายวิธีสบัญญัติอย่างแท้จริงและเป็นสิ่งที่องค์กรตุลาการจะไม่เคารพไม่ได้ เนื่องจากเหตุผลในคำวินิจฉัยจะเป็นเครื่องสร้างความชอบธรรมให้กับคำวินิจฉัยนั้น คำวินิจฉัยใดที่ศาลวินิจฉัยโดยไม่ให้เหตุผล คำวินิจฉัยนั้นย่อมเป็นคำวินิจฉัยที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและอาจก่อให้เกิดปัญหาการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้

2.5.1 สาระสำคัญของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ³⁵

1. การยื่น ถอนคำร้อง และการจำหน่ายคำร้อง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญหมวด 2 ข้อ 6 – 7 โดยมีสาระสำคัญ อาทิเช่น คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยสุภาพ ระบุชื่อที่อยู่ของผู้ร้อง บทบัญญัติมาตราของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเหตุที่ร้อง กรณีอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิพร้อมทั้งพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง คำขอที่ประสงค์จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งพร้อมเหตุผลสนับสนุน โดยชัดเจน และลงลายมือชื่อผู้ร้อง เป็นต้น

³⁵ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2548). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 80-81.

2. การพิจารณา

ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญหมวด 3 ข้อ 12-30 โดยสาระสำคัญเป็นการกำหนดกระบวนการพิจารณาของศาล เช่น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องให้วินิจฉัยเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ศาลตรวจและมีคำสั่งว่าสมควรที่จะรับคำร้องไว้ดำเนินการหรือไม่ ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องและเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องแล้ว จะต้องส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้องเพื่อให้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน 15 วัน นับแต่วันรับสำเนาคำร้อง การพิจารณาคดีของศาลให้กระทำโดยเปิดเผยเมื่อมีการออกนั่งพิจารณาสืบพยาน หรือให้คู่กรณีแสดงความเห็น หรือการฟังคำแถลงการณ์ของคู่กรณี อนึ่งในการออกนั่งพิจารณาของคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลภายนอกมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลได้ แต่ทั้งนี้ ต้องปฏิบัติตามระเบียบของศาล เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดีด้วย นอกจากนี้แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานเกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำได้ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 วรรคหนึ่ง และในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้นำเอาระบบไต่สวนมาใช้

3. คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ หมวด 4 ข้อ 31-32 โดยมีสาระสำคัญว่าการทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

4. แบบพิมพ์และตราประทับ

ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ หมวด 5 ข้อ 33 โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดแบบพิมพ์และตราประทับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาล

5. บทสุดท้าย

ได้กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญข้อ 34-37 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการพิจารณาคดี ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการออกระเบียบว่าด้วยการเข้ามาในศาลหรือบริเวณศาลหรือเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาล

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นๆแก่บุคคลใดที่ศาลเรียกมาให้ถ้อยคำ หรือเบิกความ หรือให้ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาของศาลได้ด้วย

2.5.2 กระบวนพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ³⁶

1. การยื่นและถอนคำร้อง

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ได้กำหนดไว้ในข้อ 7 ว่าคำร้องที่ได้ยื่นต่อศาล ก่อนที่ศาลมีคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ถ้าผู้ร้องตาย หรือผู้ร้องขอถอนคำร้อง ศาลอาจพิจารณาสั่งจำหน่ายคำร้องนั้นก็ได้ และในวรรคสองได้กำหนดว่ากรณีที่ผู้ร้องไม่ดำเนินกระบวนพิจารณาตามคำสั่งศาลภายในเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นการทิ้งคำร้อง และให้ศาลสั่งจำหน่ายคำร้อง โดยในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญน่าจะกำหนดเหตุกรณีบางกรณีที่ว่าผู้ร้องจะขอถอนคำร้องแต่ถ้าเป็นบางกรณี เช่นการถอนคำร้องมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ คือกรณีการถอนคำร้องขอให้ตรวจสอบว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ส่งตามมาตรา 198 หรือมาตรา 264 ก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ได้มีผลเป็นการคุ้มครองผู้ร้องหรือมีผลกระทบต่อผู้ร้องเท่านั้น แต่มีผลเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในเชิงปฏิเสธอันจะทำให้บทกฎหมายที่เป็นวัตถุประสงค์นั้นสิ้นผลลงไปหรือมีลักษณะเป็นการประกาศใช้บังคับไม่ได้ของบทกฎหมายนั้น หรือกรณีการถอนคำร้องในกรณีอื่น เช่น การที่ผู้ร้องถอนคำร้องที่กล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นใช้อำนาจหน้าที่ก้าวล่วงเข้ามาในเขตอำนาจของตนตามมาตรา 266 นั้น เห็นว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ หากองค์กรที่เป็นผู้ร้องไม่ตั้งใจในการก้าวล่วงอำนาจนั้นแล้วก็ไม่เห็นเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยต่อไปและศาลย่อมสั่งอนุญาตให้ถอนคำร้องได้

2. การมีมติรับหรือไม่รับคำร้อง

เมื่อศาลได้รับคำร้องให้วินิจฉัยในเรื่องใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งว่าสมควรรับไว้ดำเนินการหรือไม่ภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง ระยะเวลาดังกล่าวนี้ศาลอาจขยายได้ตามความจำเป็น ในกรณีที่ศาลมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ ให้ศาลส่งสำเนาคำร้องให้แก่ผู้ถูกร้อง เมื่อผู้ถูกร้องได้รับสำเนาคำร้องและยื่นคำชี้แจงแล้ว หรือไม่

³⁶ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 128-133.

ยื่นคำชี้แจงภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับสำเนาคำร้องหรือไม่รับสำเนาคำร้องและหนังสือ กำหนดเวลาให้ชี้แจง ให้ศาลดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป³⁷ โดยในทางปฏิบัติศาลจะแยกพิจารณา ขั้นตอนการรับคำร้องออกเป็นสองขั้นตอน กล่าวคือ ในกรณีที่เห็นประจักษ์ชัดว่าผู้ยื่นคำร้องเป็นผู้ ไม่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ศาลรัฐธรรมนูญจะปฏิเสธโดยไม่รับคำร้องนั้น เข้าในสารบบคดี ในกรณีเช่นนี้ศาลจะมีมติและทำเป็นคำสั่งโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องทำ คำวินิจฉัยส่วนตน ในกรณีอื่นศาลจะรับคำร้องเข้าไว้ในสารบบคดี และจะวินิจฉัยต่อไปว่าสมควรที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาคำเนิการต่อไปหรือไม่

ตามบทบัญญัติของศาลรัฐธรรมนูญมาตรา 267 การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือ เสี่ยงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การมีมติรับ หรือไม่รับคำร้องไว้ คำเนิการต่อไปภายหลังจากที่รับเรื่องเข้าสารบบคดีแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้เป็นกรณีพิเศษ มติรับหรือไม่รับคำร้องดังกล่าวจึงใช้เสี่ยงข้างมากธรรมดาโดยคิดจากฐานองค์คณะของตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ(ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 9 คน) ในทางปฏิบัติมักเกิดขึ้นเสมอที่ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นต่างกันว่าเรื่องที่ผู้ร้องร้องมานั้นเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้วินิจฉัยได้หรือไม่ตุลา การศาลรัฐธรรมนูญบางท่านอาจมีความเห็นว่าเรื่องที่ผู้ร้องร้องมานั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล รัฐธรรมนูญ แต่ตุลาการเสี่ยงข้างมากเห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับคำร้องและ ดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไปจนกระทั่งมีการวินิจฉัย ตุลาการเสี่ยงข้างน้อยก็จะง คอออกเสียงไม่วินิจฉัยในปัญหาหลักของคดี และเกิดเป็นคำถามขึ้นอยู่เสมอว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ วินิจฉัยโดยเสี่ยงข้างมากหรือไม่

3. การคัดค้านตุลาการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกคัดค้าน ได้หากมีเหตุตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ คือ

1. มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
2. เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยา หรือญาติของผู้ร้อง หรือผู้คัดค้านฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆหรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับ ได้เพียงสามชั้น หรือ เป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

³⁷ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546, ข้อ 12 และข้อ 16.

3. เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ารู้เห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษ ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำรื้อนั้น

4. เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของผู้ร้องฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน

5. เป็นผู้พิพากษา ตุลาการในศาลอื่น กรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน

6. มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาที่ตุลาการนั่นเอง สามी ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอีกฝ่ายหนึ่ง สามी ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอีกฝ่ายหนึ่ง

กรณีที่ปรากฏเหตุดังกล่าวข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีเหตุคัดค้านจะถอนตัวออกจากการพิจารณาก็ได้ ในกรณีที่มีการคัดค้านและตุลาการที่ถูกคัดค้านไม่ถอนตัว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาสั่งตามสมควร ในกรณีที่จะต้องมีการพิจารณาและลงมติในเรื่องดังกล่าว ตุลาการที่ถูกคัดค้านจะร่วมพิจารณาและลงมติไม่ได้

4. การพิจารณา

ข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาได้กำหนดว่าการพิจารณาคดีของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย ต้องเปิดโอกาสให้ผู้กรณีแสดงความเห็น ในกรณีที่ผู้ร้องต้องการแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องก็ให้ทำได้ แต่ต้องเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญและเกี่ยวกับเรื่องเดิมในการออกนั่งพิจารณาของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ บุคคลภายนอกจะเข้าฟังการพิจารณาคดีของศาลก็ได้แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของศาล หลักการสำคัญประการที่ปรากฏในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญก็คือ การที่ศาลจะให้ผู้ร้อง ผู้คัดค้าน หรือพยาน ให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นแล้วแต่กรณีเป็นหนังสือเป็นประการสำคัญ หลักการดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าวิธีพิจารณาในศาลรัฐธรรมนูญไทยเน้นหลักเอกสารยิ่งกว่าหลักวาจา

5. คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

บทบัญญัติในข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ไม่ได้ให้รายละเอียดแต่ประการใด แต่เป็นการนำเอาบทบัญญัติมาตรา 269

วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ มาบัญญัติซ้ำ โดยหลักแล้วจะต้องกำหนดเอาไว้ในข้อกำหนดหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลว่ากรณีใดที่ศาลจะทำการเป็นคำสั่ง กรณีใดที่ศาลจะต้องทำการเป็นคำวินิจฉัย

2.6 ความเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ ตามมาตรา 268

ระยะเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพันตามผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจแยกออกเป็นผลทั่วไปและผลเฉพาะลักษณะคดีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติไว้

1. ผลทั่วไป

หลักทั่วไปของการเริ่มมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลนั้นให้นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ แต่ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญจะถือว่าวันใดเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย จะเป็นไปตามมาตรา 267 วรรคสอง บัญญัติว่า “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรคณะทุกคนจะต้องทำการคำวินิจฉัยในส่วนคนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ” ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญวันที่ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยจะต้องถือเอาวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำการคำวินิจฉัยกลางเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยพร้อมที่จะอ่านคำวินิจฉัยหรือพร้อมที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงคำวินิจฉัย เพราะคำวินิจฉัยกลางอันเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีผลผูกพันจากเนื้อหาของคำวินิจฉัยดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ เมื่อคำวินิจฉัยกลางยังไม่แล้วเสร็จกรณีจึงไม่อาจจะทำให้มีผลผูกพันได้เพราะยังไม่อาจทราบได้แน่ชัดในรายละเอียดของคำวินิจฉัยทั้งหมด

2. ผลเฉพาะลักษณะคดี

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจหลายประการในแต่ละประการคำวินิจฉัยของศาลย่อมมีผลแตกต่างกัน ดังนี้

2.1 กรณีวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองขัดรัฐธรรมนูญ คือในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มติ หรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไป (มาตรา 47 วรรคท้าย)

2.2 กรณีวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำที่เป็นการล้มล้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในกรณีนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้ผู้กระทำได้เลิกการกระทำดังกล่าว และในกรณีเป็นการกระทำของพรรคการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองด้วยก็ได้ (มาตรา 63 วรรคสอง)

2.3 กรณีวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลง คำวินิจฉัยนี้จะไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากดำรงตำแหน่งดังกล่าว (มาตรา 97)

2.4 กรณีวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง กรณีนี้ผลคำวินิจฉัยเป็นเช่นเดียวกับข้อ 2.3 ข้างต้น (มาตรา 142 วรรคท้าย)

2.5 กรณีวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมีหลักเกี่ยวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้ง โดยกรณีนี้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอในภายหลังนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 177 วรรคสอง)

2.6 กรณีวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ กรณีนี้การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดที่มีผลให้สมาชิกสภามีส่วนร่วมไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายสิ้นผลไป (มาตรา 180 วรรคท้าย)

2.7 กรณีวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดชั่วคราวรัฐธรรมนูญ กรณีนี้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น(มาตรา 219 วรรคสาม)

2.8 กรณีวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไม่ชอบด้วยข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ชั่วคราวรัฐธรรมนูญ จำแนกได้ 3 ประการ คือ

2.8.1 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างดังกล่าวนี้เป็นอันตกไปทั้งฉบับ (มาตรา 262 วรรคสาม)

2.8.2 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความนั้นมิใช่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 262 วรรคท้าย)

2.8.3 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญของร่างนั้นตกไปทั้งฉบับ (มาตรา 262 วรรคสาม)

2.9 กรณีวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญตามที่ศาลส่งความเห็นมา กรณีนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวงซึ่งหมายความถึงคดีที่ค้างอยู่ที่พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และศาลอื่นด้วย แต่ไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนคำพิพากษาถึงที่สุด ซึ่งต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา โดยถือเสมือนบทกฎหมายนั้นถูกยกเลิกไป (มาตรา 264 วรรคท้าย)

2.10 กรณีผลคำวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นไปตามมาตรา 266 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดผลไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จึงเป็นไปตามหลักทั่วไป คือให้มีผลนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาและลงมติเรื่องนี้ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ยกร่างคำวินิจฉัย ตรวจสอบแก้ไขร่าง และลงนามคำวินิจฉัยในวันที่ 8 กรกฎาคม 2547 และจัดส่งให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องในวันที่ 9 กรกฎาคม 2547 โดยในการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ต้องยกร่างตามมติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก โดยในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 โดยกำหนดให้

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำสรุปผลการวินิจฉัยโดยไม่มีตัวคำวินิจฉัยแสดงต่อสาธารณชน ซึ่งในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่ขัดกับหลักการพิจารณาในเรื่องหลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลที่จะต้องมีความชัดเจนแน่นอนในขณะที่มีคำวินิจฉัยเปิดเผยต่อสาธารณชน และก่อให้เกิดปัญหาว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อใดระหว่างวันที่มีคำแถลงของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือวันที่มีคำวินิจฉัยฉบับเต็มออกมา

2.11 กรณีวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีนี้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง³⁸

2.6.1 ขอบเขตของการมีผลผูกพัน

ขอบเขตในทางเนื้อหาที่มีผลผูกพันคือจะต้องผูกพันต่อข้อความที่ปรากฏในคำวินิจฉัยทั้งหมด ผู้ถูกผูกพันต้องผูกพันในเหตุผลของคำวินิจฉัยอันเป็นสาระสำคัญสำหรับคำวินิจฉัยในเรื่องนั้น และเท่าที่เหตุผลดังกล่าวมีลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือมิใช่เป็นเพียงการตีความกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในแต่ละเรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะมีการตั้งประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะไปวินิจฉัยประเด็นหลักของเรื่อง ซึ่งความผูกพันนั้นจะต้องผูกพันในเหตุผลของคำวินิจฉัยอันเป็นสาระสำคัญและเท่าที่เหตุผลดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เป็นปัญหาหลักหรือเป็นปัญหาเบื้องต้น

2.6.2 บุคคลที่ถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 268 ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ในกรณีดังกล่าวจะแบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1. บุคคลใดบ้างที่ถูกผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

³⁸ ทรพท. นิติไกรพจน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 321.

1.1 บุคคลผู้เป็นคู่ความในเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในกรณีนี้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่คำวินิจฉัยของศาลย่อมมีผลผูกพันคู่ความในคดีโดยตรง

1.2 องค์กรของรัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่นของรัฐ

1.3 องค์กรศาล ซึ่งหมายถึงผู้พิพากษาโดยความผูกพันของผู้พิพากษาคือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นอย่างน้อยมี 3 กรณี คือ

- ผู้พิพากษาไม่อาจวินิจฉัยวัตถุแห่งข้อพิพาทในเรื่องที่ได้มีการวินิจฉัยไว้แล้วอีกได้

- ผู้พิพากษาไม่อาจจะวินิจฉัยคดีอื่นให้มีผลในทางตรงกันข้ามกับที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในกรณีแรก อันเป็นการวินิจฉัยซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อคำวินิจฉัยที่มีผลบังคับทางกฎหมายแล้ว

- ผู้พิพากษาดังผูกพันจากการวินิจฉัยไว้ในคดีแรกซึ่งไม่อาจวินิจฉัยให้เกิดผลร้ายในคดีที่สองได้

1.4 โดยปกติคำวินิจฉัยของศาลจะผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีหรือผู้สืบสิทธิของบุคคลดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณีคำวินิจฉัยในกรณีควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ย่อมมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป

2. ความเป็นที่สุดเด็ดขาดของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ความเด็ดขาดของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นย่อมเด็ดขาดและผูกพันองค์กรของรัฐอื่นๆแต่ไม่ผูกพันศาลรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจกลับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเรื่องต่างๆก็ได้

ทั้งในเรื่องข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและความเด็ดขาดมีผลผูกพันทุกองค์กรนั้นผู้เขียนจะได้ทำการวิเคราะห์ในบทต่อไปว่ามีประเด็นปัญหาที่สำคัญอะไรบ้าง และขอบเขตของการมีผลผูกพันนั้นจะผูกพันแค่ไหนเพียงไรตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548

กล่าวโดยสรุปเมื่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวไม่มีผลบังคับไปถึงวุฒิสภา และวุฒิสภาได้พิจารณาอภิปรายลงมติโดยเสียงข้างมากแล้วจึงเป็นการยุติปัญหา

ภายในองค์กรโดยเสียงข้างมากแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นประธานรัฐสภาจึงไม่มีอำนาจส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้วินิจฉัยโดยไม่ได้คำนึงถึงขอบอำนาจของตนตามมาตรา 266 และไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การทำคำพิพากษาที่ต้องออกคำบังคับให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาสามารถปฏิบัติตามได้ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้แต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อมีคำวินิจฉัยออกมาจึงมีความไม่ชัดเจนในองค์กรใดต้องปฏิบัติตามดังนั้นจึงจะมีการอ้างรัฐธรรมนูญมาตรา 268 ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรของรัฐและมีการตีความคำวินิจฉัยไปต่างๆไม่ได้ ความเด็ดขาดและมีผลผูกพันก็มีผลผูกพันได้เฉพาะที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เขียนไว้ในคำวินิจฉัยเท่านั้นว่ากระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลมิได้วินิจฉัยต่อไปว่าไม่ชอบจะเกิดอะไรขึ้นดังนั้นความเป็นที่สุดมีผลผูกพันทุกองค์กรคงมีความหมายเท่าที่ศาลกล่าวเท่านั้นคือกระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

บทที่ 3

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 : เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาล รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจ หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ วุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1 การริเริ่มส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พันตำรวจเอกสุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม 8 คน ได้แก่ นายคำณวณ ชโลมปลัมภ์(สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสิงห์บุรี) นายใสว พรามณี (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครราชสีมา) นายบุญเลิศ ไพรินทร์(สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดฉะเชิงเทรา) นายเกษม ชัยสิทธิ์(สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเพชรบูรณ์) นายสุนทร จินดาอินทร์(สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกำแพงเพชร) นายอุบล เอื้อศรี (สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครราชสีมา) และนายอำนาจ ไทยานนทร์(สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์) ได้มีหนังสือกลุ่มงานประสานการเมืองและรับเรื่องราวร้องทุกข์ ที่ 140/46 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2546 เรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ถึงประธานรัฐสภา โดยในหนังสือดังกล่าวได้มีเนื้อความโดยสรุป ดังต่อไปนี้

พันตำรวจเอกสุรพงษ์ ใฝ่นวลและสมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม 8 คน เห็นว่ามีกรณีที่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 266 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ วุฒิสภา ปฏิบัติไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยมีข้อเท็จจริงซึ่ง สรุปได้ ดังนี้

1. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน 3 คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก 1 คน เป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 31 มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ตามหนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนมาก ที่ คผ(กตง) 0001/265 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2544

2. วุฒิสภาได้ประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ 7/2544 วันที่ 24 สิงหาคม 2544 มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ 11 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 135 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 คณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการตรวจสอบประวัติและความประพฤติเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา

3. การประชุมวุฒิสภาสมัยสามัญนิติบัญญัติ ครั้งที่ 35/2544 วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 มีประเด็นอภิปรายโต้แย้งในที่ประชุมสรุปได้ดังนี้

3.1 วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ลงมติเลือก โดยเลือก 1 คน ในจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 เท่านั้น

ผลการลงมติปรากฏว่า มติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เลือก 1 คนในจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง

3.2 จากมติดังกล่าวข้างต้น วุฒิสภาจึงได้ลงมติเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือก 1 คน ในจำนวน 3 คน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ผลปรากฏว่านางจารุวรรณ เมณฑกา ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาทำให้นางจารุวรรณ เมณฑกา ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเรียบร้อยแล้ว

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นสมาชิกวุฒิสภาและคณะมีเหตุผลและความเห็น ดังนี้

1. จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น บทบัญญัติของมาตรา 333 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประกอบด้วยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา

2. บทบัญญัติมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542บัญญัติไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบ

เท่านั้น เมื่อวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

จึงเห็นว่าการที่วุฒิสภาไปทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเองเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 333 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

1. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานคณะกรรมการตรวจเงินไม่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเสนอรายชื่อ 3 คน ให้วุฒิสภาเลือก 1 คน ในจำนวน 3 คน เป็นการชอบด้วยมาตรา 333 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 หรือไม่

2. การที่วุฒิสภาลงมติเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยเลือกจากรายชื่อ 1 ใน 3 คน คือลงมติเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการชอบด้วยมาตรา 333 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 หรือไม่

3. การที่นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับเลือกจากวุฒิสภา และได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอย่างไร

ดังนั้น พันตำรวจเอกสุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะ จึงมีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วได้มีหนังสือเรื่องพิจารณาที่ 35/2546 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2546 เรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ถึงศาลรัฐธรรมนูญ โดยในหนังสือดังกล่าวนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา ผู้ร้อง ขอยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

1. ด้วย พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม 8 คน ได้มีหนังสือ วุฒิสภา ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2546 เพื่อขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา โดยได้เสนอข้อเท็จจริงว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก 1 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 31 มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนมาก ที่ ศผ(คตง.) 0001/265 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2544

ต่อจากนั้นในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7/2544 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ 24 สิงหาคม 2544 ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 135

ภายหลังจากคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้รายงานต่อวุฒิสภา และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 35/2544 สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการพิจารณาได้มีการอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คนเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 เท่านั้น

ในที่สุดที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เลือกบุคคล 1 คนจากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ลงมติเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

2. กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าว พันตำรวจเอกสุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะเห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 333 ประกอบกับมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา

นอกจากนี้บทบัญญัติของมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น เมื่อวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นการที่วุฒิสภาไปทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการ ไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 333 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

3. ในฐานะประธานรัฐสภา เมื่อได้พิจารณาทั้งจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 333 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 มาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 33 นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามข้อบัญญัติในข้อ 6 (5) ของระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอ

รายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ดันดิยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผู้ถูกกล่าวหาในฐานะประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ กระทำการ โดยมีชอบด้วยหน้าที่ เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยป.ป.ช.มีความเห็นว่าพฤติการณ์และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ที่ได้ทำบัญชีรายชื่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือกไปให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบ ทั้งๆที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 31 ได้กำหนดให้เสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6(5) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 (ปรากฏตามเอกสารข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข่าวที่ 13/2546 วันที่ 17 เดือน มิถุนายน 2546)

4. จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ น่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และทำให้มองได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้เป็นการได้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้ว่าเรื่องนี้องค์กรทั้งสองคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกันต่างก็ไม่ได้ทำการ ได้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็น

ปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหาก การได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

5. ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อการสรรหาบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังเป็นที่เคลือบแคลง อันอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรในอนาคต ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

โดยประธานรัฐสภาได้มีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภานับจำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 8 คน และหนังสือจากประธานรัฐสภา ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าการดำเนินการเลือกคุณหญิงจาวรณ เมณฑกาเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯที่ระบุให้เสนอชื่อผู้ที่ได้คะแนน สูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปยังวุฒิสภาเพียงชื่อเดียว แต่อย่างไรก็ ตามเรื่องดังกล่าวไม่ผูกพันวุฒิสภาเพราะไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และวุฒิสภาได้มีการอภิปรายและมีมติด้วยเสียงข้างมากใน ประเด็นปัญหาแล้วว่าวุฒิสภามีอำนาจเลือกบุคคล 1 คน จากรายชื่อทั้งหมด 3 คนและการที่สมาชิก วุฒิสภาทั้ง 8 คนส่งเรื่องให้ ประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยกรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งที่ประธานรัฐสภาจะมีอำนาจ ในการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทน ของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาหรือว่าจะเป็นประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทน องค์กรอื่น อีกทั้งกรณีดังกล่าวเป็นการส่งเรื่องไปปรึกษาศาลรัฐธรรมนูญว่าการกระทำที่วุฒิสภา ทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรให้คำปรึกษาด้านกฎหมายไม่ควร รับเรื่องไว้วินิจฉัย

3.2 กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ตามที่ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภาได้มีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2546 พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น มาตรา 175 มาตรา 182 มาตรา 183 เป็นต้น วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 333 (1) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เห็นว่า การดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติโดยเสียงข้างมาก 13 ต่อ 2 ใ้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาล

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 12 วรรคหนึ่ง และมีมติเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ผู้เขียนได้พิเคราะห์ถึงอำนาจการรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา 266 นั้น ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วว่าผู้เขียนมีข้อสังเกตในกรณีนี้ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง กรณีดังกล่าวมิใช่กรณีความขัดแย้งระหว่างองค์กรแต่เป็นการที่วุฒิสภาเสียงข้างน้อยจำนวน 8 คน ส่งเรื่องไปยังประธานรัฐสภาเพื่อให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 นั้นเป็นเรื่องภายในวุฒิสภาเองโดยวุฒิสภาเสียงข้างน้อยเป็นผู้ส่ง ไม่มีกรณีความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด และกรณีนี้เป็นเหมือนการที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นที่ปรึกษากฎหมายของวุฒิสภาไม่ได้มีกรณีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคดีไว้โดยไม่ได้พิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้หรือไม่แค่ไหนเพียงไร โดยถ้าศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่าคดีดังกล่าวไม่สามารถออกคำสั่งบังคับได้ ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยเพราะจะทำให้ผลของคำวินิจฉัยไม่ชัดเจนไม่สามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ และองค์กรตุลาการไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองทุกศาลต่างต้องคำนึงถึงคำบังคับในการมีคำพิพากษาเนื่องจากเป็นหลักฐานสำคัญในการทำคำพิพากษา โดยถ้าศาลไม่ได้คำนึงถึงคำบังคับเหตุการณ์ก็จะเป็นอย่างศาลรัฐธรรมนูญเผชิญอยู่ปัจจุบันที่มีคำวินิจฉัยออกมาโดยไม่ชัดเจนว่าองค์กรใดต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญอย่างไรจนทำให้เกิดปัญหาตามมาดังกล่าว

ดังนั้นจากข้อสังเกตที่กล่าวมาทั้ง 2 ข้อ จะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยถ้าได้คำนึงถึงขอบอำนาจของตน

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547³⁹

ตามที่ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่อง พร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงิน

³⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ที่ได้ประกาศราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 122 ตอนที่ 26 ก ฉบับลงวันที่ 23 มีนาคม 2548.

แผ่นดินเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภาได้มีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น มาตรา 175 มาตรา 182 มาตรา 183 เป็นต้น วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 333 (1) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เห็นว่า การดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ นายประธาน คาบเพชร เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว

ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภามีมติเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และมาตรา 31 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงย่อมต้องมีความหมายเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาพร้อมกับหนังสือนำเสนอผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้คะแนนในอันดับที่สอง และไม่ได้จำนวนคะแนนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เฉลิมวิชัย เห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่มีข้อโต้แย้งในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ให้อยู่คำร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31

3.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัย

3.3.1 คำวินิจฉัยกลาง

3.3.1.1 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและการพิจารณารับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

จากที่เคยกล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 และจากที่ได้วิเคราะห์ในหัวข้อกระบวนการพิจารณารับเรื่องของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า ผู้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 กำหนดให้องค์กรเพียง 2 องค์กรเท่านั้น คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาฯ และประธานรัฐสภา ที่เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย⁴⁰ซึ่งกรณีตามปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและโดยที่ไม่มีข้อความจำกัดการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภา ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องระมัดระวังจำกัดการรับคำร้องไว้วินิจฉัย ซึ่งอาจทำให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอาจขยายออกไปได้อย่างกว้างขวาง การพิจารณาอำนาจของประธานรัฐสภาอาจแยกพิจารณาได้ 2 สถานะตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา กรณีนี้หากประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือของรัฐสภา ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภาว่าควรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประธานรัฐสภาโดยลำพังไม่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ และ ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น ซึ่งอาจเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรขัดแย้งกัน แต่องค์กรหนึ่งคือสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา

⁴⁰ บรรณเจติ สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 242-244.

กรณีนี้ประธานรัฐสภาอาจได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาให้เป็นผู้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ หรืออาจเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญฝ่ายหนึ่งกับองค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ฝ่ายหนึ่งกับประธานรัฐสภาโดยการร้องขอจากองค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นอกเหนือจากการทำหน้าที่ใน 2 กรณีดังกล่าวแล้วประธานรัฐสภาไม่อาจหยิบยกปัญหาต่างๆเพื่อเสนอไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เอง

โดยในกรณีนี้เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาในฐานะที่ เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นคือ เป็นปัญหาของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น กรณีนี้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรขัดแย้งกัน การที่ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องแทนวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้นั้นต้องผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาโดยเสียงข้างมากก่อนแต่กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่วุฒิสภาเสียงข้างน้อยมีจำนวนเพียง 8 คนขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และประเด็นปัญหาดังกล่าวได้มีการยุติโดยเสียงข้างมากของวุฒิสภาแล้ว

อีกทั้งการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องดังกล่าวไว้วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่าการยื่นคำร้องให้ศาลวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหลังจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งคุณหญิงจรวรรณเมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปแล้วกว่า 1 ปี 5 เดือนกระทำได้หรือไม่⁴¹ โดยถึงแม้ว่าในกรณีนี้กฎหมายจะมีได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องไว้ แต่ศาลต้องพิเคราะห์จากพฤติการณ์แวดล้อมกรณีแล้ววินิจฉัยว่าสิทธิในการยื่นคำร้องของผู้ร้องหมดสิ้นไปแล้วหรือไม่ เพราะจะเป็นไปไม่ได้เลยที่ระยะเวลาในการยื่นคำร้องเรื่องดังกล่าวจะมีตลอดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

3.3.1.2 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

จากที่ได้เคยศึกษาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาแล้วในบทที่ 2 วัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 มีข้อพิจารณา 3 ประการ ดังได้กล่าวแล้วนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงกรณีตามปัญหาวัตถุประสงค์ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีนี้วุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้ง 2 องค์กรดังกล่าว

⁴¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548, 11 ตุลาคม). “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.” ไทยโพสต์.

มิได้อ้างว่าคนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือต่างอ้างว่าคนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ หรือกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ แต่กรณีดังกล่าวเป็นเพียงการตั้งคำถามหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว อีกทั้ง อำนาจหน้าที่ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดขอบเขตในการตีความอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เว้นแต่กรณีการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งศาลรัฐธรรมนูญต้องตีความทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญวัตถุแห่งการตีความในกรณีนี้ต้องเป็นกรณีการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามถ้าอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญบางองค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดด้วยศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญควรจำกัดบทบาทในการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเฉพาะในขอบเขตที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญ หากเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญก็ควรปล่อยให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตีความหรือใช้บทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจตีความกฎหมายนั้นๆ⁴²

ผู้เขียนได้พิเคราะห์ตามกรณีดังกล่าวมิใช่ความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้มีความขัดแย้งกัน กรณีนี้เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้ประชุมพิจารณา และมีการอภิปรายโต้แย้งกันว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

⁴² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 200.

ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 31⁴³ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง กรณีดังกล่าวนี้เป็นการที่วุฒิสภำซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้มีการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมากขององค์กรกลุ่มวินิจฉัยและยุติปัญหาดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงต้องยุติว่าวุฒิสภำมีอำนาจในการลงมติเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งจากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งมา และกรณีดังกล่าวก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภำได้มีปัญหาข้อโต้แย้งไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำให้เกิดเป็นกรณีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 รัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และเมื่อวุฒิสภำได้มีมติด้วยเสียงข้างมากของวุฒิสภำว่ามีสิทธิเลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คนแล้ว และหลังจากนั้นวุฒิสภำได้ลงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภำเลือกคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภำได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และพระมหากษัตริย์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ดังนั้น จึงไม่เป็นความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาตรา 266 ไว้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กร ไม่ใช่เป็นกรณีองค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนจึงสอบถามมายังศาลรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่สมาชิกเสียงข้างน้อยขององค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยว่าการวินิจฉัยโดยสมาชิกเสียงข้างมากสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็สามารถเสนอเรื่องผ่านประธานรัฐสภามายังศาลรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 มาตราดังกล่าวได้รับการออกแบบให้ใช้กับกรณีที่เกิดความขัดแย้งในทางรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน ซึ่งอาจเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งใช้ก้าวล่วงเข้าไป

⁴³ มาตรา 31 เมื่อประธานวุฒิสภำได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา 30 แล้ว ให้เสนอวุฒิสภำเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภำลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภำในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภำได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภำนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภำจะให้ความเห็นชอบ

ในอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง หรือเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างปฏิเสธว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของตน โดยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งภายในองค์กรซึ่งยุติลงโดยการตัดสินใจของสมาชิกเสียงข้างมากในองค์กรนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งยุติลงแล้ว และการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้วินิจฉัยเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้วินิจฉัยจึงต้องพิจารณาถึงขอบอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีด้วย

3.3.1.3 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ

เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญไปที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯกรณีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เสนอชื่อไปยังวุฒิสภาเพียงชื่อเดียว ซึ่งปรากฏเฉพาะในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งประเด็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยก่อนก็คือว่าระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯดังกล่าวมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่มีการบัญญัติกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ รัฐสภามีอำนาจที่จะมอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ตนต้องกระทำไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกระทำแทนได้หรือไม่ และการมอบอำนาจดังกล่าวคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถกำหนดกฎเกณฑ์กลับไปผูกมัดวุฒิสภาได้หรือไม่ (กรณีที่ให้เสนอชื่อไปชื่อเดียว) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัย

การที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯที่ได้ใช้เป็นฐานในการดำเนินการเลือกบุคคลไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงมีหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่าระเบียบดังกล่าวใช้บังคับได้หรือไม่ และโดยที่ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่สำคัญเพราะกำหนดกฎเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ และเมื่อระเบียบดังกล่าวมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงต้องถือว่าระเบียบไม่มีสภาพบังคับไปถึงวุฒิสภาและไม่มีกฎเกณฑ์ที่ผูกมัดวุฒิสภาในเรื่องดังกล่าว

3.3.1.4 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการไม่วินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

กรณีจะเข้ากรณีตามมาตรา 266 ต้องเป็นกรณีที่เกิดการขัดกันเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรขึ้นไป ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่วุฒิสภาเสียงข้างมาก กับวุฒิสภาฝ่ายเสียงข้างน้อยมีความเห็นขัดแย้งกันเองภายในองค์กร ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องที่ประธานรัฐสภาส่งมาไว้พิจารณาได้

ในการตีความของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 จะต้องเป็นการตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือหากเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ และหากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้น ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าว⁴⁴

กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยในทางเนื้อหาว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 และมาตรา 31 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ โดยมีระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินบัญญัติให้ผู้ได้รับการลงมติโดยได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ การที่ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอบัญชีรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปให้วุฒิสภาพิจารณา 3 รายชื่อ และวุฒิสภามีมติเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกด้วยคะแนนสูงสุดเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (กรณีนี้วุฒิสภามีมติเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นอันดับสอง) จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ

เมื่อพิจารณาเหตุผลในสรุปผลการวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญอ้างว่าการกระทำของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 มาตรา 31

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548,11 ตุลาคม). “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.” ไทยโพสต์.

และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6 (5) โดยเมื่อเราพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวอ้าง ผู้เขียนเห็นว่าประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333 (1) ที่ศาลรัฐธรรมนูญยกขึ้นอ้างนั้น ไม่ได้บัญญัติถึงกระบวนการและขั้นตอนในการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่าการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวว่าการกระทำของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้วุฒิสภานำชื่อจำนวน 3 คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีได้รับการเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอ้างมาตรา 312 และมาตรา 333 (1) จึงเป็นการกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญ เพื่อรองรับอำนาจวินิจฉัยของตน⁴⁵

โดยถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นเพียงกระทำการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 30 และมาตรา 31 เท่านั้น ไม่ใช่กรณีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) แต่อย่างใด

จากหลักกฎหมายข้างต้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีนี้ไม่ใช่การวินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัยได้

3.3.1.5 ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายกรณีวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่าสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญสรุปผลคำวินิจฉัยโดยไม่มีตัวคำวินิจฉัยแสดงต่อสาธารณะ และรอให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เสียก่อนเพื่อปรับแต่งคำวินิจฉัยที่จะออกมามีผลเสียต่อการพิพากษา นั้น

⁴⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. แหล่งเดิม.

คณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาและลงมติเรื่องนี้ในวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ยกร่างคำวินิจฉัย ตรวจสอบแก้ไขร่าง และลงนามคำวินิจฉัยในวันที่ 8 กรกฎาคม 2547 และจัดส่งให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้องในวันที่ 9 กรกฎาคม 2547 โดยในการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ต้องยกร่างตามมติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก และคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กชั้นอ้างอิงซึ่งต้องใช้เวลาตามสมควรในการประมวลข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความเห็นและเหตุผลของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านที่จัดทำเป็นคำวินิจฉัยส่วนคนที่ได้แถลงด้วยวาจาก่อนลงมติ โดยหลังจากลงมติก็ได้ยกร่างจนปรากฏเป็นคำวินิจฉัยที่สมบูรณ์ แต่ผู้เขียนเห็นว่าเราควรต้องมาพิจารณาว่าการทำคำวินิจฉัยดังกล่าวผิดหลักการของการทำคำพิพากษาหรือไม่

โดยตามหลักของการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลโดยทั่วไป จะต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานของวิธีพิจารณาไว้ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย
2. ให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของคนก่อนวินิจฉัย
3. การให้สิทธิคู่กรณีขอเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน
4. ให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
5. การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาล

แต่ตามข้อเท็จจริงในปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำสรุปผลการวินิจฉัยโดยไม่มีตัวคำวินิจฉัยแสดงต่อสาธารณชน ซึ่งในกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในลักษณะดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า เป็นกระบวนการพิจารณาที่ขัดกับหลักการพิจารณาในเรื่องหลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลที่จะต้องมีความชัดเจนแน่นอนในขณะที่มีคำวินิจฉัยเปิดเผยต่อสาธารณชน และก่อให้เกิดปัญหาว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อใดระหว่างวันที่มีคำแถลงของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ หรือวันที่มีคำวินิจฉัยฉบับเต็มออกมา

3.3.1.6 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีผลของคำวินิจฉัยและการผูกพันบังคับทุกองค์กร ตามมาตรา 268

- 1) ระยะเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพัน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ตามหลักทั่วไปของระยะเวลาเริ่มต้นสำหรับการมีผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยหลักแล้วต้องถือเอาวันที่ศาลมีคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัย อันเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย ซึ่งหลักการดังกล่าวได้นำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วยในฐานะที่เป็นองค์กรตุลาการเช่นเดียวกับองค์กรตุลาการอื่นๆ และในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญวันที่ถือว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยจะต้องถือเอาวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำคำวินิจฉัยกลางเสร็จเรียบร้อยแล้ว และพร้อมที่จะอ่านคำวินิจฉัยหรือพร้อมที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงคำวินิจฉัยส่วนตัวด้วยวาจาต่อที่ประชุม และหลังจากนั้นจึงได้ลงมติจึงไม่ถือว่าเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เพราะคำวินิจฉัยกลางอันเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีผลผูกพันจากเนื้อหาของคำวินิจฉัยดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จเมื่อคำวินิจฉัยกลางยังไม่แล้วเสร็จกรณีจึงไม่อาจจะทำให้มีผลผูกพันได้เพราะยังไม่อาจทราบได้แน่ชัดในรายละเอียดของคำวินิจฉัยทั้งหมด⁴⁶ และรัฐธรรมนูญมาตรา 266 มิได้กำหนดผลไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จึงเป็นไปตามหลักทั่วไป คือให้มีผลนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย ซึ่งในกรณีดังกล่าวผลของคำวินิจฉัยมีผลในวันที่ 8 กรกฎาคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ได้ยกร่างคำวินิจฉัย ตรวจสอบแก้ไขร่าง และลงนามคำวินิจฉัยกลางเสร็จเรียบร้อยแล้วพร้อมส่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

2) ขอบเขตของการมีผลผูกพัน

นับจากได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 เป็นต้นมา หลายองค์กร รวมทั้งนักวิชาการ ได้ออกมากล่าวอ้างว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งแล้วโดยอ้างรัฐธรรมนูญมาตรา 268 ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” โดยอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเป็นเด็ดขาดผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กร ดังนั้นเราควรศึกษาขอบเขตของการมีผลผูกพันว่ามีผลผูกพันแค่ไหนเพียงใด กล่าวคือ จะต้องผูกพันต่อข้อความที่ปรากฏในคำวินิจฉัยทั้งหมด ผู้ถูกผูกพันจะต้องผูกพันในเหตุผลของคำวินิจฉัยอันเป็นสาระสำคัญสำหรับคำวินิจฉัยในเรื่องนั้น และเท่าที่เหตุผลดังกล่าวมีลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มิใช่เป็นเพียงการตีความกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญเท่านั้น และเหตุผลที่เป็นส่วนสาระสำคัญคือส่วนที่ศาลเห็นว่าเป็นส่วนที่จำเป็นสำหรับคำวินิจฉัยดังกล่าว เพื่อให้คำวินิจฉัยนั้นสามารถให้เหตุผลเป็นที่ยุติได้ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็นำไปใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เป็นปัญหาหลักหรือเป็นปัญหาเบื้องต้น

⁴⁶ สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 322.

เมื่อผู้เขียนพิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนประกอบหลายส่วนตั้งแต่ข้อเท็จจริง เหตุผลต่างๆที่ศาลหยิบขึ้นมาวินิจฉัย ตลอดจนผลของคำวินิจฉัยที่ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรต่างๆของรัฐย่อมมีความหมายเพียงว่าผลของคำวินิจฉัยในคดีนั้นและเหตุผลที่เป็นรากฐานสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ในคำวินิจฉัยเท่านั้นที่ผูกพันองค์กรของรัฐ เหตุผลประกอบที่ศาลหยิบยกขึ้นเพื่อสนับสนุนคำวินิจฉัยของตน ถ้อยคำพรรณนาทั่วไปที่ศาลกล่าวถึงไม่อาจผูกพันองค์กรของรัฐได้ และแม้แต่ความเห็นของตุลาการในคำวินิจฉัยส่วนตนก็ไม่มีผลใดๆในทางกฎหมาย⁴⁷

การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับเรื่องทางการเมือง การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีจึงต้องรักษาคุณภาพของการเมือง และขององค์กรอื่นๆด้วย การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยไปกระทบกับองค์กรอื่น หรือก้าวล่วงไปใช้อำนาจแทนองค์กรอื่นนั้นเป็นการไม่ถูกต้อง ดังนั้น เราควรเคารพคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยพิจารณาจากเหตุผลที่ปรากฏในคำวินิจฉัย และไม่ตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกินไปกว่าที่ปรากฏในคำวินิจฉัย เมื่อกรณีตามคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่เพียงว่า “กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6(5) และมาตรา 31” ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการเลือกคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ แต่กรณีดังกล่าวเราต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าวุฒิสภาได้พิจารณาประเด็นดังกล่าวและได้มีมติว่าระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ในเรื่องดังกล่าวไม่ผูกพันวุฒิสภาเนื่องจากไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และได้ดำเนินการให้ความเห็นชอบและได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญยื่นขึ้นแต่เพียงว่ากระบวนการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ไม่ได้วินิจฉัยว่าความไม่ชอบดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ

⁴⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548, 11 ตุลาคม). “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.” ไทยโพสต์. หน้า 4.

ถึงขนาดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด ดังนั้น ผลผูกพันของคำวินิจฉัยมีเพียงว่าในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งคนต่อไป หากข้อกฎหมายยังเป็นอยู่เหมือนขณะมีคำวินิจฉัย องค์การที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลบดบังการกระทำขององค์การที่ได้ใช้อำนาจไปแล้ว คือวุฒิสภาและพระมหากษัตริย์ได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการทำเช่นนั้น

3.3.1.7 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพ้นจากตำแหน่งของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา

จากความเห็นของนักวิชาการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่าเมื่อมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 องค์การต่างๆ ได้ตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแตกต่างกัน และต่างคนต่างตีความกันไปคนละแนวทางกันซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการวิเคราะห์และตีความคำวินิจฉัยเป็นอย่างมาก โดยผู้เขียนเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการตีความถึงผลของคำวินิจฉัย เป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการทำคำพิพากษาโดยทั่วไปที่กำหนดให้คำพิพากษาต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพื่อให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษามีความเข้าใจและสามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยได้โดยไม่มีข้อสงสัย เพราะหากไม่มีความชัดเจนแล้วอาจต้องมาตีความอีกว่าคำพิพากษานั้นมีผลอย่างไร และท้ายที่สุดเรื่องดังกล่าวก็จะต้องกลับมาสู่ศาลอีกเพื่อให้ตีความว่าคำพิพากษามีผลอย่างไร ก่อให้เกิดความวุ่นวายและล่าช้าแก่คู่ความ ซึ่งในกรณีนี้ได้เกิดปัญหาขึ้นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้คุณหญิงจารุวรรณฯ พ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายจากคำวินิจฉัยดังกล่าวก็จะพบว่า การดำเนินการเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ที่ระบุให้เสนอชื่อผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปยังวุฒิสภาเพียงชื่อเดียวและจากการที่เราได้กล่าวแล้วว่า การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือกและการพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่มีการบัญญัติกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีอยู่ และไม่มีกฎหมายที่ผู้กมวุฒิสภา ประกอบกับการที่วุฒิสภาได้พิจารณาว่าระเบียบดังกล่าวไม่ผูกพันวุฒิสภา และดำเนินการให้ความเห็นชอบและต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจมหาชนใน

การสั่งแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว ดังนั้นการที่จะให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งจะต้องมีการใช้อำนาจมหาชนในการให้บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งนั้นอาจเป็นการเพิกถอนโดยผู้บังคับบัญชาเพิกถอนคำสั่งของผู้ได้บังคับบัญชา หรือเพิกถอนโดยศาลปกครองโดยศาลใช้อำนาจตุลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 72 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เช่น หากข้าราชการกระทำผิดวินัยร้ายแรงและได้มีการสอบสวนเรื่องดังกล่าวตามกระบวนการแล้วผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการออกคำสั่งไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการ ถ้ายังไม่มีคำสั่งไล่ออกก็จะถือว่าผู้นั้นออกจากราชการแล้วไม่ได้ หรือหากกรณีมีการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งและปรากฏภายหลังว่าคำสั่งแต่งตั้งไม่ชอบ ต่อมามีการฟ้องคดีศาลเห็นว่าการแต่งตั้งบกพร่องในสาระสำคัญจึงจะเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าว และการจะเพิกถอนได้นั้นต้องมีกฎหมายให้อำนาจอย่างชัดเจนว่าองค์กรใดมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งได้หรือไม่อย่างไร และผลในทางกฎหมายของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางมหาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ไม่กระทบกับคำสั่งนั้น เพราะต้องรักษาความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งนั้นไว้ หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือความบกพร่องในการทำคำสั่งไม่ใช่สิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญ หรือความบกพร่องนั้นได้ถูกเยียวยาแล้วตามมาตรา 41 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯหรืออาจทำให้คำสั่งนั้นเพียงแต่อาจถูกเพิกถอนได้เท่านั้นและหากยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งนั้นย่อมมีผลในทางกฎหมายตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือการที่คำสั่งเป็น โฆษณซึ่งเกิดขึ้นไม่ง่ายในทางกฎหมายมหาชน เนื่องจากต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลหลายฝ่ายประกอบกัน⁴⁸

เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลนั้น ไม่ได้มีแค่การพ้นจากตำแหน่งโดยการเพิกถอนคำสั่งเท่านั้นแต่อาจพ้นจากตำแหน่งในลักษณะอื่นได้ แต่เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่มีกรณีใดที่เป็นเหตุให้คุณหญิงจรรวณพ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 33 และ มาตรา 34 เหตุพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคือพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตาย มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ลาออก ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32 คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง และวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีกรณีใดที่เป็นเหตุให้

⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. แหล่งเดิม.

คุณหญิงจาร์วรรณพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างไร ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลใดนั้นจะต้องมีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งรองรับเสมอ จะพ้นไปลอยๆ ไม่ได้

อีกทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มิได้ระบุให้คุณหญิงจาร์วรรณพ้นจากตำแหน่ง คำวินิจฉัยเพียงแต่ระบุว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333(1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6(5) และมาตรา 31 เท่านั้น ประกอบกับกระบวนการที่ผิดพลาดนั้น มิใช่กระบวนการที่เป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้ผลของคำสั่งแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเสียไป ดังนั้น เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบ แต่ไม่ปรากฏว่าคุณหญิงจาร์วรรณฯ ได้ขาดคุณสมบัติอันเป็นสาระสำคัญของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำให้กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภาต้องเสียไป ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยให้คุณหญิงจาร์วรรณฯ ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นคุณหญิงจาร์วรรณฯ จึงยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้นเมื่อพิจารณาเหตุพ้นจากตำแหน่งทั้งเหตุตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ปรากฏเหตุที่ทำให้คุณหญิงจาร์วรรณฯ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่มีการกระทำที่หักล้างมติของวุฒิสภาซึ่งเป็นฐานของพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแต่อย่างใด คุณหญิงจาร์วรรณฯ เมณฑกา จึงยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตลอดมา

3.3.2 คำวินิจฉัยรายบุคคล

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 โดยองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด 13 คน ได้มีการลงมติในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีโดยเสียงข้างมาก โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจรัส บุญพวงสุนทร นายผั่น จันทรปาน นายมงคล สระภู่าน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า กรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจ

เงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ คณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ นายประธาน ดาบเพชร เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจสอบเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว

ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภามีมติเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมี หนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ โดยพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และมาตรา 31 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ ความเห็นชอบ ก่อให้เกิดความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงย่อมต้องมีความหมายเพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียง สูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้ว เท่านั้น การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาพร้อมกับหนังสือนำเสนอผลการเลือกของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้คะแนนในอันดับที่สอง และไม่ได้จำนวนคะแนนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเป็น การใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควร ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เฉลิมวิชัย เห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่มีข้อโต้แย้งใน ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ให้ยกคำร้อง

ผู้เขียนได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 122 ตอนที่ 26 ก วันที่ 23 มีนาคม 2548 แล้วอาจพิจารณาคำวินิจฉัยส่วนตัวโดยทำการวิเคราะห์ในภาพรวมได้ 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

3.3.2.1 วิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตัวในประเด็นเนื้อหาแห่งคดี

ก) การวินิจฉัยขอบอำนาจของตนตามมาตรา 266

ผู้เขียนได้พิจารณาคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 คน ปรากฏว่า

(ก) มีผู้ที่ตั้งประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าตนมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 มีจำนวน 9 คน ที่ได้ตั้งประเด็นและวินิจฉัยตามมาตรา 266 โดยเห็นว่าตนมีอำนาจในการวินิจฉัยตามมาตรา 266 จำนวน 7 คน คือ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช นางเสาวนีย์ อิศวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ส่วนตุลาการ 2 คนที่เห็นว่าตนไม่มีอำนาจในการวินิจฉัย คดีนี้ คือนายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เถลิมวิชย์

(ข) มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้ตั้งประเด็นในการวินิจฉัยเบื้องต้นว่าตนมีอำนาจตามมาตรา 266 จำนวน 4 คน คือนายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมานิต วิทยาเต็ม และนายสุวิทย์ ชีรพงษ์

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 266 ซึ่งกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหวังที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ตีความบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทุกองค์กรที่เกิดปัญหาในเรื่องดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นจำนวนมากจึงอาจเกิดปัญหาการทับซ้อนหรือข้อขัดแย้งในเชิงอำนาจหน้าที่ได้เสมอ เพื่อให้กระบวนการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้เป็นไปโดยชอบ จึงจำต้องมีองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น⁴⁹

การที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 รับคำร้องของประธานรัฐสภาในกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาเป็นการตีความที่น่าวิตกเพราะการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาตรา 266 ไว้ก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร ไม่ใช่เป็น

⁴⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545,กันยายน). “บทวิเคราะห์และข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.” วารสารนิติศาสตร์. หน้า 497.

กรณีองค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนจึงสอบถามมายังศาลรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่สมาชิกเสียงข้างน้อยขององค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยว่าการวินิจฉัยโดยสมาชิกเสียงข้างมาก สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็สามารถใช้ช่องทางรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องผ่านประธานรัฐสภามายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีนี้เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้อภิปรายและมีมติรับรองการเสนอชื่อดังกล่าวว่าจะขอด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปแล้ว และไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไป ทบทวนมติของวุฒิสภาได้แต่อย่างใด และกรณีดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีประเด็นที่อาจเป็นปัญหา ความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย กรณีดังกล่าวจึงไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับเรื่องไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้ การรับคำร้องในกรณีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยจึง เป็นอีกกรณีหนึ่งที่ตอกย้ำว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ก้าวล่วงกรอบอำนาจของรัฐธรรมนูญเกินกว่า เจตนารมณ์และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ข) ประเด็นข้อกฎหมายกรณีความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ

หากพิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญ ไปที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯกรณีกฎเกณฑ์ที่กำหนดว่าให้เสนอชื่อไปยังวุฒิสภา เพียงชื่อเดียว ซึ่งปรากฏเฉพาะในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งประเด็นปัญหา ที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยก่อนก็คือว่าระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯดังกล่าวมีผล สมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ ไม่มีการบัญญัติกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฯ รัฐสภาที่มีอำนาจที่จะมอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ตนต้อง กระทำไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกระทำแทนได้หรือไม่ และการมอบอำนาจดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถกำหนดกฎเกณฑ์กลับไปผู้กมวุฒิสภาได้หรือไม่ (กรณีที่ ให้เสนอชื่อไปชื่อเดียว) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัย และ การที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯที่ได้ใช้เป็นฐานในการดำเนินการเลือกบุคคลไม่ได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่าระเบียบดังกล่าวใช้บังคับ ได้หรือไม่ ซึ่งในประเด็นที่สำคัญเช่นนี้จากการศึกษาคำวินิจฉัยส่วนตัวของคุณตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้ง 13 คน ไม่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดตั้งประเด็นในคำวินิจฉัยส่วนคนว่าระเบียบดังกล่าว มีสถานะอย่างไร ใช้บังคับได้หรือไม่

ค) ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการไม่วินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

การตีความของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 จะต้องเป็นการตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือหากเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์การตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ และหากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้นไม่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยเมื่อพิจารณาเหตุผลในคำวินิจฉัยส่วนคนของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญอ้างว่าการกระทำของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 มาตรา 31 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6 (5) โดยเมื่อเราพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวอ้าง ผู้เขียนเห็นว่าประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333 (1) ที่ศาลรัฐธรรมนูญยกขึ้นอ้างนั้น ไม่ได้บัญญัติถึงกระบวนการและขั้นตอนในการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่าการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญกล่าวว่าการกระทำของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้วุฒิสภานำเลือกจำนวน 3 คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีได้รับการเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอ้างมาตรา 312 และมาตรา 333 (1) จึงเป็นการกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับอำนาจวินิจฉัยของตน⁵⁰

โดยถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นเพียงกระทำ

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548, 11 ตุลาคม). “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.” ไทยโพสต์.

การไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 30 และ มาตรา 31 เท่านั้น ไม่ใช่กรณีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) แต่อย่างใด การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีนี้ไม่ใช่การวินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัยได้ แต่จากการศึกษาถึงคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 คน ปรากฏว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 1 คน คือ นายปรีชา เฉลิมวิชัย เท่านั้นที่ได้ตั้งประเด็น ในการวินิจฉัยในกรณีนี้ว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 เท่านั้น

3.3.2.2 วิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตัวในประเด็นการไม่วินิจฉัยในประเด็นเนื้อหา แห่งคดี

ปัญหาที่จะพิจารณาเบื้องต้นคือปัญหาการรับหรือไม่รับคำร้องไว้พิจารณากับความ ผูกพันของตุลาการที่จะต้องลงมติวินิจฉัยชี้ขาดคดี โดยเหตุที่เมื่อผู้ร้องส่งคำร้องมายังศาล รัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้ ดำเนินการต่อไปตามข้อ 12 แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546⁵¹ หรือไม่ หากพิจารณารับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไปแล้วในการพิจารณาตุลาการต้อง พิจารณาอีกว่าคดีที่ผู้ร้องส่งมานั้น พิจารณาโดยละเอียดแล้วอยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในชั้นนี้ความเห็นของตุลาการอาจแตกต่างกัน กล่าวคือ อาจมีตุลาการที่เห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่ใช่ เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่ศาลรับไว้พิจารณาไม่ได้ แต่ใน ขณะเดียวกันก็อาจมีตุลาการคนอื่นเห็นว่ากรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาล รัฐธรรมนูญ จึงต้องรับคำร้องไว้พิจารณา ในกรณีที่เสียงข้างมากเห็นว่าเรื่องของผู้ร้องยื่นมานั้นเป็น เรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ มักจะมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งว่าตุลาการที่วินิจฉัยไปแล้ว ว่ากรณีตามคำร้องไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นหลักของคดี

⁵¹ ข้อ 12 กรณีมีคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยเรื่องใด ให้ศาลตรวจและมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำร้องไว้ ดำเนินการภายในสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้อง

เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ศาลอาจมีคำสั่งรับหรือไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยใน คราวเดียวกันก็ได้

หรือไม่ กรณีการที่ตุลาการที่ออกเสียงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาตั้งแต่ต้นไม่ออกเสียงวินิจฉัยในประเด็นหลักของคดี อาจส่งผลให้คดีนั้นไม่ได้รับการวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก⁵² ซึ่งการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่ออกเสียงวินิจฉัยในประเด็นหลักของคดี(หรือวินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทั้งๆที่ผ่านประเด็นนั้นไปแล้ว)ย่อมมีผลทำให้การตรวจสอบการทำงานของตุลาการที่จะแสดงออกได้ในคำวินิจฉัยกลางเป็นอันไร้ผลด้วย โดยจากการพิจารณาคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ปรากฏว่ามีตุลาการที่ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นหลักของคดีจำนวน 1 คน คือ นายจุมพล ฒ สงขลา ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญควรแก้ไขข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาต่อไป

กล่าวโดยสรุปตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 สรุปได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการรับเรื่องกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยเนื่องจากไม่ใช่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยคดีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ใช่การวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเด็นความสมบูรณ์ของระเบียบดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้มีการพิจารณา และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้แต่เพียงว่ากระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมายดังนั้นความเดือดขาดผูกพันทุกองค์กรตามมาตรา 268 จึงผูกพันเท่านั้นจะมีการตีความขยายความคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ได้ ดังนั้นเมื่อคำวินิจฉัยผูกพันแล้วกระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยต่อไปว่าทำให้กระบวนการสรรหาที่ดำเนินการมาเป็นอย่างไรเสียไปหรือไม่ และคุณหญิงจาวรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือยัง และมีได้มีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจาวรณ เมณฑกา ดังนั้น จึงยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป

3.3.2.3 วิเคราะห์คำวินิจฉัยรายบุคคล

จากการที่ได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยรายบุคคลในภาพรวมตามประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์คำวินิจฉัยเป็นรายบุคคล ดังนี้

ก) คำวินิจฉัยของศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

เนื้อหาในคำวินิจฉัยของศ.ดร.กระมลฯได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 3 ส่วน คือในส่วนแรกได้สรุปข้อเท็จจริงในคำร้องและความเห็นของประธานรัฐสภาลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2546 ต่อมาใน

⁵² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย. หน้า 211.

ส่วนที่สองได้สรุปคำชี้แจงและความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และในส่วนที่สามได้ตั้งประเด็นพิจารณาและคำวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และได้ยกกฎหมายที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณา ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 30 และมาตรา 31 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6(5)

ผู้เขียนได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศ.ดร.กระมลฯปรากฏว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้

1. ในคำวินิจฉัยไม่ได้มีการตั้งประเด็นในการวินิจฉัยเบื้องต้นว่าตนมีอำนาจตามมาตรา 266 หรือไม่

2. ในคำวินิจฉัยได้พิจารณาแต่เพียงว่าระเบียบการสรรหาฯ สอดคล้องกับหลักการของการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น โดยตุลาการไม่ได้พิเคราะห์วินิจฉัยไปถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯดังกล่าวว่ามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ และมีสถานะอย่างไร เนื่องจากผู้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถ้าจะนำกฎหมายที่จะนำมาปรับกับคดีต้องพิจารณาก่อนเสมอว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ และขออำนาจของตนที่จะวินิจฉัยคดีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยไปถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่

3. ในคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นผู้ว่าการฯ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วแต่ นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ดำเนินการตามมติที่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเสนอชื่อนายประธาน คาบเพชร อีกทั้งยังได้วินิจฉัยว่าการที่วุฒิสภาอภิปรายในการประชุมว่าวุฒิสภามีอำนาจเลือกผู้ได้รับการสรรหา และสมาชิกวุฒิสภาบางท่านยังให้เหตุผลอย่างน่าฟังว่าถ้าจะให้ความเห็นชอบรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาก็ควรพิจารณาให้ความเห็นชอบรายชื่อแรก คือนายประธานฯ แต่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็มีได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ชอบด้วยกฎหมายและกลับมามีมติให้เลือก นางจารุวรรณฯ จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าจะมีอำนาจกระทำการดังกล่าวหรือไม่ ในการวินิจฉัยดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยการกระทำขององค์กรอื่นซึ่งภายในองค์กรดังกล่าวได้ยุติปัญหาด้วยเสียงข้างมากแล้ว และตุลาการไม่มีอำนาจในการไปลบล้างการกระทำขององค์กรอื่นแม้จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญก็ตาม

เพราะว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจจำกัดเฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ไม่มีอำนาจที่จะชี้ขาดความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญทุกปัญหา

อนึ่ง คำวินิจฉัยของส.คร. กระมลฯ มิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจาร์วรรณฯ พ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ข) คำวินิจฉัยของ นายจिरะ บุญพจนสุนทร

ในคำวินิจฉัยของนายจिरะฯ ได้แบ่งเนื้อหาในคำวินิจฉัยออกเป็น 3 ส่วน คือในส่วนแรก ได้สรุปข้อเท็จจริงในคำร้องและความเห็นของประธานรัฐสภาในหนังสือลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2546 ต่อมาในส่วนที่สองได้สรุปคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง และได้นำบทบัญญัติที่จะใช้ปรับแก้คดีทั้งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 นำมาประกอบการพิจารณา และในส่วนที่สามได้พิเคราะห์ว่า มีปัญหาต้องพิจารณาตามคำร้องของประธานรัฐสภาว่ากระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกรณีนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 หรือไม่ โดยตุลาการได้พิเคราะห์ว่าข้อความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ สอดรับกับรัฐธรรมนูญมาตรา 333 โดยได้พิเคราะห์ว่าวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ต่อมาได้พิจารณาถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ว่าได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 30

ผู้เขียนได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของนายจिरะฯ ปรากฏว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้

1. ในคำวินิจฉัยไม่ได้มีการตั้งประเด็นในการวินิจฉัยเบื้องต้นว่าตนมีอำนาจตามมาตรา 266 หรือไม่

2. ตุลาการไม่ได้วินิจฉัยไปถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ดังกล่าวว่ามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ และมีสถานะอย่างไร เนื่องจากผู้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญถ้าจะนำกฎหมายที่จะนำมาปรับแก้คดีต้องพิจารณาก่อนเสมอว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้หรือไม่ และขออำนาจของคนที่จะวินิจฉัยคดีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยไปถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่

3. ได้วินิจฉัยว่านายปัญญา ดันตยวงค์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ถึงประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภา “พิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชี” ซึ่งไม่เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้เสนอเพียงผู้ที่ได้รับคะแนน

สูงสุดต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ อันเป็นขั้นตอนที่เริ่มต้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด ขั้นตอนการพิจารณาเลือกของวุฒิสภาจึงไม่ชอบไปด้วย และได้สรุปผลคำวินิจฉัยว่าการที่นายปัญญา ดันติยวงศ์ เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการฯต่อวุฒิสภาจำนวน 3 คนเพื่อให้เลือกและวุฒิสภามีมติเลือกนางจารุวรรณฯ ซึ่งไม่ใช่เป็นผู้ได้คะแนนเสียงถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ทั้งไม่ใช่เป็นผู้ได้คะแนนสูงสุดด้วยเป็นผู้ว่าการฯเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ..... และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และขัดกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ... จากคำวินิจฉัยที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าตุลาการได้วินิจฉัยว่านายปัญญาฯ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบ ซึ่งผู้เขียนได้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการสรุปคำวินิจฉัยที่ไม่เหมือนกับคำวินิจฉัยกลางที่สรุปว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ..... ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ.....

อนึ่ง คำวินิจฉัยของนายจิระฯมิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจารุวรรณฯพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ค) คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา

ในคำวินิจฉัยของนายจุมพลฯนั้นแตกต่างจากคำวินิจฉัยของตุลาการท่านอื่นๆ โดยคำวินิจฉัยของนายจุมพลฯได้วินิจฉัยแต่เพียงว่าการณิตามคำร้องมิได้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการฯต่อวุฒิสภาจำนวน 3 คน สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็ได้โต้แย้งว่าการเสนอชื่อดังกล่าวไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯแต่อย่างใด และได้ลงมติเลือกนางจารุวรรณฯจนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งนางจารุวรรณฯแล้ว การที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อยคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับการกระทำของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจึงไม่อาจถือว่าวุฒิสภาเป็นผู้คัดค้าน และเมื่อวุฒิสภามีมติเลือกนางจารุวรรณฯคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีได้โต้แย้งคัดค้านการลงมติเลือกของวุฒิสภา จึงต้องถือว่ามิได้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่วนการกระทำของทั้งสององค์กรในกรณีนี้จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็มีได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยหรือตรวจสอบได้ ปัญหาตามคำร้องของประธานรัฐสภา จึงมีลักษณะเป็นการหาหรือมิใช่กรณีมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆเกิดขึ้นตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับไว้

พิจารณาวินิจฉัยได้ จากการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าเป็นการวินิจฉัยชอบอำนาจของตน ถูกต้องตามมาตรา 266 แล้ว แต่กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติรับกรณีดังกล่าวไว้พิจารณาแล้วดังนั้นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะทุกท่านต้องผูกพันที่จะต้องวินิจฉัยใน ประเด็นเนื้อหาแห่งคดี มิฉะนั้นอาจส่งผลให้คดีนั้นไม่ได้รับการวินิจฉัยโดยเสียงข้างมาก ข่อมมีผล ทำให้การตรวจสอบการทำงานของตุลาการที่จะแสดงออกได้ในคำวินิจฉัยกลางเป็นอันไร้ผลด้วย

ง) คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวณิชย์

นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยได้ทำคำวินิจฉัย ส่วนตนโดยมีประเด็น ดังนี้

1. การดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้นั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงการตรา การแก้ไขเพิ่มเติมว่าจะต้องกระทำโดยวิธีการพิเศษอย่างไร จึงไม่แตกต่างจากการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ จึงควรอยู่ในระดับความสำคัญเท่ากับกฎหมายธรรมดา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีความสำคัญสูงกว่ากฎหมายธรรมดา และไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ระดับกึ่งรัฐธรรมนูญ และถือไม่ได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาเป็น ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 32 จึงเป็นปัญหาตามกฎหมายธรรมดาหาใช่เป็นปัญหา ที่เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 ไม่

2. เมื่อพิจารณาว่าองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีมากมายหลายองค์กรบางองค์กรก็เป็น องค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม) แต่กฎหมาย อีก 7 องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 75 วรรค 2 เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตาม หลักการแบ่งแยกหน้าที่อันเป็นหลักการใหม่ของโลกที่ไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดใน ประเทศไทยมาก่อน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญได้หลายทาง เช่น องค์กรตาม รัฐธรรมนูญนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสอง องค์กรต่างอ้างว่า ตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูก

กล่าวอ้างว่าองค์การตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญหรือ เกิดข้อพิพาทระหว่างองค์การตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลาง คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่นตามกรณีคดีนี้ เป็นปัญหาเรื่องความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาคณะหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อยอันไม่ใช่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายข้างมากที่ให้ใช้วิธีการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 32 เช่นนี้ ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 266 ดังกล่าวข้างต้น และประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ จะเห็นได้ชัดเจนคือ เป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือขอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคดีนี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาหรือข้อพิพาทขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญสององค์กรเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจของสององค์กรดังกล่าวข้างต้น

นายปรีชา เถลิงวุฒิชัยเห็นว่า คำว่า “ปัญหา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 แสดงว่าจะต้องเป็นเรื่องที่เกิด “ข้อโต้แย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” ขึ้นแล้ว และเป็นเรื่องสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญหรือระดับองค์การตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เป็นเพียงความคิดเห็นไม่ตรงกัน หรือเป็นข้อถกเถียงหรือเป็นข้อโต้แย้งในระดับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือระดับกฎหมายหรือระดับของคณะกรรมการหรือองค์การตามกฎหมายหรือเป็นข้อหาหรือเพื่อหาข้อยุติ ในความเห็นที่แตกต่างกันเท่านั้น

แต่ในกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ให้วินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา

วินิจฉัยและไม่มีบทบัญญัติผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับรับไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นกรณีตามมาตรา 266 ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้จึงไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรับรองอำนาจหน้าที่ดังกล่าวและผลบังคับหรือผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ก็ไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งอาจสร้างความยุ่งยากหรือสร้างปัญหาอื่น ๆ ให้เกิดขึ้นตามมาอีก เพราะเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะต้องกล่าวถึงผลบังคับของคำวินิจฉัยไว้ด้วยต่างกับการวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อวินิจฉัยเสร็จแล้วปัญหาก็จะยุติได้เอง ดังนั้น การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้จึงมิใช่การวินิจฉัย กรณีตามมาตรา 266 แต่เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า มีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมายธรรมดา ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการตั้งประเด็นว่ากระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยยกมาตรา 312 และมาตรา 333 (1) ขึ้นอ้าง ประการแรกจึงมีลักษณะเป็นการเบี่ยงเบนประเด็น โดยอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจการวินิจฉัยรัฐธรรมนูญที่โดยทั่วไป ถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ และประการที่สองประเด็นที่กำหนดขึ้นตรงกับประเด็นตามคำร้องของประธานรัฐสภา โดยอ้างว่าเป็นปัญหาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกลับไปวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเลือกให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายธรรมดา จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ตรงตามประเด็นในคำร้องไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีผลผูกพันองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 268

3. ศาลรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภาต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และความเท่าเทียมกันในการใช้อำนาจหน้าที่และบทบาทที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ และต่างไม่มีอำนาจตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำหรือการใช้ดุลพินิจซึ่งกันและกัน เว้นแต่จะมีกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่นกรณีตามมาตรา 262 เป็นต้น เมื่อวุฒิสภามีมติโดยเสียงข้างมากให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน ในจำนวนผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 3 คน จึงต้องถือว่ามีมติดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ปัญหาดังกล่าวจึงต้องยุติไปตามมติของวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรอิสระเท่าเทียมกับวุฒิสภา จึงไม่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญเข้าไปวินิจฉัยแทรกแซง ก้าวก้าว หรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจหรือการกระทำของวุฒิสภา อีกว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบเท่านั้น เพราะตามรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ หรือหรือการกระทำของวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่หรือลงมติไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างไรก็เป็นความรับผิดชอบของวุฒิสภาเอง ไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยชอบของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือวินิจฉัยเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิก เพิกถอนมติของวุฒิสภาให้มีผลเป็นอย่างอื่นได้

ในชั้นพิจารณาและแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติมีความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ซึ่งจะปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป เห็นว่า “ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมานั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333(1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31” ซึ่งเป็นการวินิจฉัยคดีโดยกล่าวหาว่าสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากมีการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และความเห็นดังกล่าวไม่ใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายในมาตรา 266 ดังกล่าวไว้แล้ว ซึ่งการวินิจฉัยคดีโดยการกล่าวหาของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภา ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้รับผลกระทบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 303 เพราะกรณีอาจเข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติใน มาตรา 303 ในข้อที่ว่า ส่อจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากอาจต้องรับผิดชอบต่อผลบังคับตามบทบัญญัติไว้ในมาตรานั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เห็นด้วยกับมติหรือการกระทำของวุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนให้มีผลเป็นอย่างอื่นได้ เพราะตามหลักทั่วไปองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ใช้กฎหมายในเรื่องใดย่อมมีอำนาจตีความหรือพิจารณาใช้บทกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ตามความเห็นของตนได้ และระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีศาลอื่นใดมีอำนาจตรวจสอบคำวินิจฉัยได้อีก แตกต่างกับระบบการทำงานของศาลยุติธรรม ซึ่งมีถึงสามศาล โดยศาลสูงมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่างความเห็นหรือคำวินิจฉัยส่วนนี้ของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลลบล้างมติของวุฒิสภาและพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นสถาบันหรือองค์กรปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญได้

สรุปแล้วนายปรีชา เถลิวมณิษฐ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีตามคำร้องของ ประธานรัฐสภาไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 266 และศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปก้าวล่วง แทรกแซง การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจขององค์กรอื่น โดยอ้างว่าเป็นกรณีตามมาตรา 266 กับไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดี โดยกล่าวหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือสมาชิกขององค์กรนั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามคำร้องของประธานรัฐสภาด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนายปรีชา เถลิวมณิษฐ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำวินิจฉัยส่วนตัวให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

ผู้เขียนได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของนายปรีชาฯปรากฏว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้

1. ในคำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิวมณิษฐ์ เมื่อได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยผู้เขียนเห็นว่า ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วิเคราะห์ขอบอำนาจหน้าที่ของตนได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์และหลักการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266

2. ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยไม่ได้วินิจฉัยไปถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ดังกล่าวว่ามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ และมีสถานะอย่างไร เช่นเดียวกับตุลาการท่านอื่นๆ อาจเป็นเพราะตุลาการได้พุ่งประเด็นไปในกรณีการไม่รับวินิจฉัยเนื่องจากกรณีดังกล่าวมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้วิเคราะห์ไปถึงสถานะและความสมบูรณ์ของระเบียบ

3. จากการได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยตุลาการแต่ละท่านมีนายปรีชาฯ เท่านั้นที่ได้ตั้งประเด็นในการวินิจฉัยในกรณีนี้ว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 เท่านั้น การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกรณีนี้ไม่ใช่การวินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้นจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัยได้ ซึ่งตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วิเคราะห์ในประเด็นนี้ได้ถูกต้อง

จ) คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน

ในส่วนแรกขอคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงจากหนังสือของสมาชิกวุฒิสภาที่มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและสรุปคำร้องและความเห็นของประธานรัฐสภา ต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 หรือไม่ ซึ่งตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่างก็เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และพิจารณาต่อมาว่าอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราขึ้นเพื่อบัญญัติรายละเอียดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่นเดียวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 และเป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

ต่อมาได้สรุปคำชี้แจง และความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตามด้วยสรุปข้อกฎหมายที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาตามประเด็นดังกล่าว

ส่วนสุดท้ายได้ตั้งประเด็นการวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยตุลาการได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและระเบียบฯแล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 มาตรา 333 และ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ข้อ 6(5) และมาตรา 31

ผู้เขียนได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของนายผันฯ ปรากฏว่ามีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้

1. ในคำวินิจฉัยได้มีการตั้งประเด็นในการวินิจฉัยเบื้องต้นว่าตนมีอำนาจตามมาตรา 266 หรือไม่ ซึ่งต่างจาก ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ และนายจรัส บุญพจนสุนทร ที่ไม่ได้มีการตั้งประเด็นวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266

2. ตุลาการไม่ได้วินิจฉัยไปถึงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ดังกล่าวว่ามีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ และมีสถานะอย่างไร

3. การวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยไม่ใช่การวินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้วินิจฉัยได้ และจากการวิเคราะห์คำวินิจฉัยของตุลาการแต่ละท่านไม่มีท่านใดวินิจฉัยในประเด็นนี้ แต่ปรากฏว่ามีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพียง 1 คน คือ นายปรีชา เถลิงวิชิต์ เท่านั้นที่ได้ตั้งประเด็นในการวินิจฉัยในกรณีนี้ว่าการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 เท่านั้น

อนึ่ง คำวินิจฉัยของนายผันฯ มิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจรวรรณฯ พ้นจากตำแหน่งหรือไม่

จ) คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน

ในส่วนแรกตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงในคำร้องของประธานรัฐสภา และหนังสือชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาได้ยกข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประกอบการวินิจฉัย และได้พิเคราะห์ประเด็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 หรือไม่ โดยตุลาการได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นผู้ว่าการฯ และวุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเป็นผู้ว่าการฯ ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภามีความเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในการ

แต่งตั้งผู้ว่าการฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ถูกต้องตามหลักการตามมาตรา 266 ทั้งการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็พิจารณาไม่รอบด้านว่าทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างไร และสรุปเพียงสั้นๆว่า เมื่อประธานรัฐสภาไม่เห็นและเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ก็สรุปว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266

ตุลาการได้วิเคราะห์และสรุปผลคำวินิจฉัยว่าที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้จัดทำบัญชีรายชื่อจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งบัญชีรายชื่อบุคคลทั้ง 3 คน แตกต่างจากมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้ทำบัญชีรายชื่อจากผู้ได้รับคะแนนสูงสุดคนเดียวเสนอต่อประธานวุฒิสภา จึงเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ และการที่วุฒิสภาได้ลงมติคัดเลือกนางจรรวรงค์ เมณฑกา ถือว่าเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการฯ 1 คนจากจำนวน 3 คน เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าการฯเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ โดยเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยก็ไม่ได้พิจารณาถึงความสมบูรณ์และสถานะของระเบียบ อีกทั้งการวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยไม่ใช่การวินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับตุลาการท่านอื่นๆ

อนึ่ง คำวินิจฉัยของนายมงคลฯมิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจรรวรงค์ฯพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ข) คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม

ในส่วนแรกของคำวินิจฉัยได้สรุปคำร้องของประธานรัฐสภา และต่อมาได้ยกหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่นเดียวกับตุลาการท่านอื่น

ในส่วนสุดท้ายได้ตั้งข้อพิจารณาและการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและของวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง ถือว่าเป็น

การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และกรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้วินิจฉัยนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นปัญหาว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เมื่อผู้เขียนได้พิเคราะห์ถึงการตั้งประเด็นพิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา 266 เห็นว่าตุลาการพิจารณาแต่เพียงว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญและเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อประธานรัฐสภาเป็นผู้ตั้งเรื่องตุลาการก็พิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่แล้ว โดยตุลาการมิได้พิจารณาว่าปัญหาดังกล่าวมิได้มีความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และแม้ว่าจะมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็มิใช่ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกปัญหา ตามที่ผู้เขียนได้เคยวิเคราะห์ไว้ในส่วนวิเคราะห์คำวินิจฉัยกลางแล้วโดยละเอียด

การวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปไว้ 2 ข้อ ดังนี้

1. หนังสือประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เสนอต่อประธานวุฒิสภามีข้อความคลาดเคลื่อนทำให้เข้าใจว่าเป็นการเสนอรายชื่อบุคคลให้วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อบุคคลหลายคน ลักษณะหนังสือเสนอต่อประธานวุฒิสภาเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์การเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 30 จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312

2. การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อบุคคลผู้สมัครรับเลือกแต่มิได้รับคะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 และระเบียบข้อ 6(5) ไปยังวุฒิสภาร่วมกับรายชื่อผู้ได้รับการสรรหา หากได้ทำให้นางจรรวรรณฯ ผู้ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อตามผลการสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลับกลายเป็นผู้มีสิทธิได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาไม่ วุฒิสภาจึงไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบบุคคลที่หมดสิทธิได้รับความเห็นชอบ เพราะมิได้รับคะแนนเสียงสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบฯ กำหนดไว้ การที่วุฒิสภาประชุมลงคะแนนให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการฯ โดยเลือกให้ความเห็นชอบบุคคลที่มีได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการนั้น จึงเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 31 ทำให้การถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการฯ เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าการวินิจฉัยของตุลาการแตกต่างจากท่านอื่นๆ ที่ผ่านมา และไม่ได้สรุปคำวินิจฉัยเช่นเดียวกับในคำวินิจฉัยกลาง และการวินิจฉัยของตุลาการที่ว่านางจรรวรรณฯ เป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อดังกล่าวเป็นการกล่าวอ้างแต่ระเบียบข้อ 6(5)

ซึ่งเห็นได้ชัดว่าตุลาการได้นำเกณฑ์การสรรหาจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้นแต่ได้อ้างรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อรองรับอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดของตนเองเท่านั้น โดยที่ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยมิได้พิจารณาถึงความสมบูรณ์และสถานะทางกฎหมายของระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด และจากการวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ชัดว่าไม่ใช่การวินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยเฉพาะระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น

อนึ่ง จะเห็นได้ว่านายมานิตฯตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยในทำนองว่านางจรรุวรรณฯเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อมาตั้งแต่ต้น

ข) คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ

ในส่วนแรกของคำวินิจฉัยได้สรุปคำร้องของประธานรัฐสภา รวมถึงคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 โดยได้วินิจฉัยว่าตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ได้ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ มิใช่ให้วุฒิสภาเลือก แม้ว่ากรณีตามคำร้องทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งคู่ จึงสามารถส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้นผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และประธานรัฐสภาซึ่งเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เป็นผู้เสนอคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ โดยผู้เขียนเห็นว่ากรณีการวินิจฉัยขอบอำนาจของตนตามมาตรา 266 ซึ่งตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้ทราบอยู่แล้วว่าวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีความขัดแย้งกัน แต่เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวก็พิจารณารับคำร้อง โดยเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ได้ ซึ่งไม่ว่ากรณีจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตามแต่ถ้าประธานรัฐสภาเป็นผู้ส่งเรื่องศาลก็มีอำนาจรับไว้วินิจฉัยซึ่งเป็นการให้ความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ต่อมาได้วินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีว่าในกรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการฯตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพียงผู้เดียว คือนายประธาน คาบเพชร จึงถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ แล้ว ดังนั้น ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องเสนอตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คินต้องเสนอชื่อ นายประธาน คาบเพชรให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียงผู้เดียวเท่านั้น จะเสนอชื่อผู้อื่นอีกไม่ได้และวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลดังกล่าวเท่านั้น โดยต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและการลงคะแนนเป็นการลับ ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบก็ต้องส่งเรื่องคืนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยเหตุผลดังกล่าวการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการฯต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการฯจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 30 และมาตรา 31 จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 โดยเมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัยตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยก็ไม่ได้พิจารณาถึงความสมบูรณ์และสถานะของระเบียบ อีกทั้งการวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยไม่ใช่การวินิจฉัยโดยการตีความรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับตุลาการท่านอื่นๆ

อนึ่ง คำวินิจฉัยของนายสุจิตฯมิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจรรยาพรฯพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ฉ) คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ในส่วนแรกของคำวินิจฉัยได้สรุปคำร้องของประธานรัฐสภา และในประเด็นต่อมา ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นตามมาตรา 266 ซึ่งได้วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการฯให้วุฒิสภาเลือกและวุฒิสภามีมติเลือกเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้นเมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยต่อไป จากการวินิจฉัยดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าผู้ทำคำวินิจฉัยมิได้ให้

เหตุผลถึงความจำเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา อีกทั้งมิได้พิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญเพียงแต่เห็นว่าประธานรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ก็สรุปว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้วซึ่งมิได้วินิจฉัยขออำนาจของตนโดยถูกต้องถึงความหมายของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266

ต่อมาได้วินิจฉัยประเด็นเนื้อหาหลักของคดีตามคำร้องของประธานรัฐสภาและได้ยกหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณากรณีดังกล่าวทั้งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีได้พิเคราะห์ถึงความสมบูรณ์และสถานะของระเบียบแต่อย่างใด และได้สรุปผลของคำวินิจฉัยว่าการแต่งตั้งผู้ว่าการฯ ขึ้นตอนการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ว่าการฯ ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกจำนวน 3 คนให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และการใช้อำนาจของวุฒิสภาเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ จำนวน 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ จำนวน 3 คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือกและการที่วุฒิสภามีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ จำนวน 1 คน เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญฯ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยเหมือนกับท่านอื่นๆ ซึ่งเน้นไปหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลัก โดยกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญฯ ขึ้นมาเพื่อรองรับผลคำวินิจฉัยเท่านั้น

อนึ่ง คำวินิจฉัยของนายสุริฯ มิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจรรวณฯ พ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ญ) คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอกสุรธรรม สุวรรณเวช

ในส่วนแรกของคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงจากหนังสือของสมาชิกวุฒิสภาที่มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและสรุปคำร้องและความเห็นของประธานรัฐสภาและต่อมาได้ตั้งประเด็นเบื้องต้นในการวินิจฉัยในกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333 บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯจึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้ เมื่อวิเคราะห์คำวินิจฉัยของตุลาการดังกล่าวเห็นว่าผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เมื่อประธานรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตุลาการก็พิจารณาว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ประการหนึ่งว่าถ้าประธานรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องรับวินิจฉัยไว้ทุกกรณี โดยตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยไม่ได้วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และความหมายของคำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้พิจารณาว่าถ้ารับกรณีดังกล่าวมาวินิจฉัยแล้วศาลจะออกคำสั่งบังคับในกรณีดังกล่าวได้อย่างไร

ต่อมาได้วินิจฉัยประเด็นตามคำร้องตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าการเสนอบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภามีหลักฐานครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 30 แล้ว โดยได้ระบุว่านายประธาน คาบเพชร เป็นผู้ได้คะแนนสูงสุดมีคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากการเลือกส่วนการเสนอบัญชีรายชื่อของผู้ได้รับการคัดเลือกพร้อมกับคะแนนที่แต่ละคนได้รับก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ซึ่งการที่วุฒิสภามีมติเลือกหรือเห็นชอบอย่างไรก็เป็นการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภา ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจมีส่วนร่วมพิจารณาได้อีก วุฒิสภามีอำนาจอิสระโดยตรงที่จะตีความตามกฎหมายดังกล่าวแล้วปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หนังสือและข้อความที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้

ประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการในขั้นตอนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จึงเป็นหนังสือนำส่งหลักฐานการสรรหาการเลือกผู้ว่าการฯของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบพร้อมหลักฐานวิธีการสรรหาคัดเลือกอันเป็นการแสดงความโปร่งใสของคณะกรรมการฯเป็นการดำเนินงานคนละขั้นตอนกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงยังฟังไม่ได้ว่านายปัญญาฯมีส่วนรู้เห็นที่ทำให้เกิดการกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมายเพราะวุฒิสภาไม่ได้ส่งเรื่องกลับคืนไปให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกใหม่ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกระทำผิดขั้นตอนกฎหมายจึงอยู่ที่ประธานวุฒิสภาได้เสนอรายชื่อบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก ไม่ได้เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงเป็นการขัดแย้งกับมาตรา 31 วรรคสี่ ที่กำหนดให้วุฒิสภาต้องมิตเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผู้ได้คะแนนสูงสุด การที่วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกให้ความเห็นชอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อลำดับที่ 2 โดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ถือได้ว่าวุฒิสภาทำผิดขั้นตอนของกฎหมายและใช้อำนาจเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์กฎหมายและระเบียบประกอบที่ให้อำนาจคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333(1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และถือว่าผู้ถูกคัดเลือกเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อ เท่ากับวุฒิสภาพิจารณารายชื่อจากบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ

สรุปคำวินิจฉัยว่า การดำเนินการดังกล่าวของวุฒิสภา ถือว่าไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด มาตรา 333(1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 31 วรรคสี่

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของตุลาการจะเห็นว่าตุลาการมุ่งในการพิจารณาว่าความผิดที่ดำเนินการผิดขั้นตอนตามกฎหมายนั้นอยู่ที่ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือวุฒิสภา และได้วินิจฉัยว่าการกระทำผิดขั้นตอนอยู่ที่วุฒิสภาทำการเลือก ผู้ที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อและวินิจฉัยว่าเท่ากับวุฒิสภาพิจารณารายชื่อจากบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯซึ่งเป็นการวินิจฉัยอยู่ในตัวว่าคุณหญิงจรัสวรรณฯ ไม่มีสิทธิเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ต้นเป็นการวินิจฉัยสถานะของคุณหญิงจรัสวรรณฯ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกคดีซึ่งมิได้มีโอกาสได้แย้งพยานหลักฐานแต่อย่างใด และในคำวินิจฉัยนี้ก็ได้กล่าวถึงสถานะและความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกับตุลาการท่านอื่นๆด้วย

ฎ) คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ในส่วนแรกของคำวินิจฉัยได้สรุปคำร้องของประธานรัฐสภา ต่อมาได้วินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาหลักของคดีตามคำขอของประธานรัฐสภาและในส่วนแรกของคำวินิจฉัยได้กล่าวถึง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยโดยมิได้วิเคราะห์ไปถึงสถานะและความสมบูรณ์ของระเบียบที่ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยจะต้องนำมาใช้แก่คดีเช่นเดียวกับตุลาการท่านอื่นๆ และได้สรุปคำวินิจฉัยว่า นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแทนที่จะเสนอชื่อนายประธานคาบเพชร แต่เพียงชื่อเดียวต่อประธานวุฒิสภา กลับเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้เลือกให้เป็นผู้ว่าการฯ ให้วุฒิสภาด้วย ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดเพียงคนเดียวเท่านั้น และการที่วุฒิสภาลงมติเลือกนางจรรุวรรณฯ เป็นผู้ว่าการฯ เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะวุฒิสภาไม่มีอำนาจเลือกผู้ว่าการฯ ดังนั้นวุฒิสภาจึงมีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ นายประธาน คาบเพชร ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ว่าการฯ เท่านั้น ไม่มีอำนาจเลือกนางจรรุวรรณฯ เป็นผู้ว่าการฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่าการเลือก ผู้ว่าการฯ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่การที่นายปัญญาฯ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 คน ให้แก่ประธานวุฒิสภาแทนที่จะเสนอชื่อนายประธานฯ เพียงชื่อเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และการที่วุฒิสภาเลือกนางจรรุวรรณฯ เป็นผู้ว่าการฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333 เมื่อผู้เขียนได้พิเคราะห์ถึงคำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยผู้เขียนมีความเห็นว่า การพิจารณาดังกล่าวเป็นกรณีที่นายปัญญาฯ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ได้มีปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด และผู้ที่ได้รับผลกระทบกับคำวินิจฉัยคือคุณหญิงจรรุวรรณฯ มิได้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือศาลรัฐธรรมนูญเรียกเข้ามาในคดีเพื่อชี้แจงหรือให้โอกาสโต้แย้งแต่อย่างใด

ฎ) คำวินิจฉัยของ ศาลตรวจการย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์

ในส่วนแรกของคำวินิจฉัยได้สรุปคำร้องของประธานรัฐสภา และต่อมาผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปการดำเนินการรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 12 วรรคหนึ่ง และต่อมาได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและได้ให้วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงและสาระสำคัญตามหนังสือของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ได้หรือไม่ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆวุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าตุลาการได้วิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในทางรูปแบบคือพิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรว่าได้รับการก่อตั้งโดยรัฐธรรมนูญและได้มีการบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นไม่ได้วิเคราะห์ในความหมายทางเนื้อหาด้วยคือต้องพิจารณาถึงแง่บทบาทหน้าที่ ความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรใด และในแง่ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นต้องมีลักษณะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น และได้วินิจฉัยต่อมาว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้ว่าการฯและการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาค่อนบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็น จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของตุลาการดังกล่าวเห็นว่าผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เมื่อประธานรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นตุลาการก็พิจารณาว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจึงรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ประเด็นที่ว่าถ้าประธานรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องรับวินิจฉัยไว้ทุกกรณี โดยตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยไม่ได้วิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และความหมายของคำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมิได้พิจารณาว่าถ้ารับกรณีดังกล่าวมาวินิจฉัยแล้วศาลจะออกคำสั่งบังคับในกรณีดังกล่าวได้อย่างไร

ในประเด็นเนื้อหาของคดีผู้ทำคำวินิจฉัยได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยมาใส่ไว้โดยมิได้วิเคราะห์ความเป็นมา สถานะ ความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะใช้ปรับกับคดี และได้สรุปผลคำวินิจฉัยไว้ว่า การที่ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติโดยลงคะแนนลับเลือกนายประธาน ดาบเพชร และให้ทศบัญญัติรายชื่อโดยเสนอผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯและระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว แต่การที่นายปัญญา ดันดิยวงศ์ประธานกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล 3 คนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ และการที่ประมุขวุฒิสภาเลือกผู้ว่าการฯ จากบัญชีรายชื่อที่เสนอบุคคล 3 คนจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเช่นกัน ดังนั้นการที่วุฒิสภาเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อโดยเลือกนางจรรยาพรณซึ่งเป็นผู้ที่ได้อันดับที่สองและได้อันดับน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการฯ ต่อวุฒิสภาจำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการฯ จำนวน 1 คน จากที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการฯ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยผู้เขียนเห็นว่า ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยไว้เหมือนกับท่านอื่นๆ ซึ่งเน้นไปหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลักโดยกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อรองรับผลคำวินิจฉัยเท่านั้น

อนึ่ง คำวินิจฉัยของ ศ.ดร.เสาวนีย์ฯ มิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจรรยาพรณฯ พ้นจากตำแหน่งหรือไม่

๓) คำวินิจฉัยของนายอูระ หวังอ้อมกลาง

ในส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงถึงเหตุที่สมาชิกวุฒิสภาส่งเรื่องให้ประธานรัฐสภา และสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำร้องของประธานรัฐสภา และศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและเปิดโอกาสให้วุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงข้อเท็จจริง และได้ยกหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทำคำวินิจฉัย ต่อมาผู้ทำคำวินิจฉัยได้ตั้งประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 หรือไม่ โดยผู้ทำคำวินิจฉัยพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333 สำหรับวุฒิสภาที่เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการพิจารณากรณีดังกล่าวผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาเหมือนกับศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ซึ่งผู้เขียนได้เคยวิเคราะห์ไว้แล้วว่าเป็นการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่ครอบคลุม โดยต้องพิจารณาทั้งความหมายในทางรูปแบบและเนื้อหาด้วยตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้ว และผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำการคัดเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ วุฒิสภาได้

ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนและได้เลือกบุคคลที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา ต่อมามีปัญหาได้เถียงว่าการเสนอบัญชีรายชื่อของบุคคลผู้ได้รับการสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการที่วุฒิสภาคัดเลือกบุคคลที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อมาคนหนึ่ง ในจำนวนสามคนที่เสนอมาเป็นผู้ว่าการฯชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ดังที่ได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่าผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าการกระทำที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็จะเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แล้ว โดยผู้ทำคำวินิจฉัยไม่ได้พิจารณาว่าทุกปัญหาที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทุกปัญหาเพราะอำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีจำกัดเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น

ในส่วนสรุปผลของคำวินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาของคดีตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการฯเสร็จสิ้นแล้ว ผลปรากฏว่ามีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาและได้รับความยินยอมจำนวน 3 ราย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับปรากฏว่ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกจำนวน 2 รายและนายประธาน คาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับ 1 รายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายชื่อและเอกสารประกอบการพิจารณาให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวแล้ว การที่วุฒิสภาเลือกจากบัญชีรายชื่อโดยไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามบัญชีของบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดจึงไม่ชอบ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการฯต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการฯ 1 คน จากจำนวน 3 คนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการฯที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และมาตรา 333(1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 30 และมาตรา 31 เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยเหมือนกับท่านอื่นๆซึ่งเน้นไปหลักเกณฑ์ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหลักโดยกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อรองรับผลคำวินิจฉัยเท่านั้น อีกทั้งยังมีได้วิเคราะห์ถึงสถานะ และความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอีกด้วย

อนึ่ง คำวินิจฉัยของนายอุระฯมิได้วินิจฉัยไปว่าคุณหญิงจาร์วรรณฯพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

3.4 ผลกระทบของคำวินิจฉัย

3.4.1 การตีความคำวินิจฉัยขององค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำแถลงการณ์⁵³ เพื่อแสดงความเห็นว่า การที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยดังกล่าวนั้นต้องถือว่านางจรรวณ เมณฑกา เป็นผู้ที่มีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาแต่ต้น และไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้อีกนับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า ทุกฝ่ายต้องให้ความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคุณหญิงจรรวณฯ จะต้องพ้นจากสภาพผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งที่ผ่านมาเป็น โฆษะและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อขึ้นมาคัดสรรภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามที่กฎหมายกำหนด

วุฒิสภาเห็นว่าเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและได้ส่งชื่อนายวิสุทธิ มนตรีวัต ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2548 ประธานวุฒิสภา นายสุชน ซาลีเครือ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งในประเด็นนี้ยังไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนตามกฎหมายที่จะเพิกถอนหรือลบล้างมติของวุฒิสภาในการเลือกคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นการที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินอีกครั้งจึงเป็นมติที่ทับซ้อนกับมติเดิม

3.4.2 ความเห็นของนักวิชาการ

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 วินิจฉัยว่า กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ว่ามิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

⁵³ คำแถลงการณ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญกรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547.

ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรค1 (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6(5) นั้น

ได้มีคณาจารย์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์บางท่าน ออกมาแสดงความเห็นต่อการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวว่า ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในระบบกฎหมายว่า คุณหญิงจาร์วรรณฯ ยังคงดำรงอยู่ในตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว และองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยยืนยันแต่เพียงว่าการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวต่อไปว่าผลเป็นอย่างไรและองค์กรต่างๆ จะต้องดำเนินการอย่างไร

จากปัญหาดังกล่าวได้มีนักวิชาการหลายท่านออกมาแสดงความเห็นในแง่มุมต่างๆ หลายแนวทาง ดังนี้

แนวความคิดเห็นแรกเห็นว่า แม้ปรากฏว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเกิดความผิดพลาดขึ้นก็ตามแต่กระบวนการที่ผิดพลาดนั้น มิใช่กระบวนการที่เป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้ผลของคำสั่งแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเสียไป ดังนั้น เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบ แต่ไม่ปรากฏว่าคุณหญิงจาร์วรรณฯ ได้ขาดคุณสมบัติอันเป็นสาระสำคัญของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำให้กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภาต้องเสียไป ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยให้คุณหญิงจาร์วรรณฯ ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นคุณหญิงจาร์วรรณฯ จึงยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป

แนวความคิดเห็นที่สองเห็นว่า ถ้ากระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นสาระสำคัญถึงขนาดแล้วย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นมีผลเป็นโมฆะ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมถือว่ามีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันเกิดจากกระบวนการสรรหาที่มีชอบต้องตกเป็นโมฆะ คุณหญิงจาร์วรรณฯ

จึงต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทันทีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และจะต้องดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ต่อไป

แนวความคิดเห็นที่สามเห็นว่า ในกรณีนี้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ควรจะเคารพคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงหลุดพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทันทีที่มีคำวินิจฉัย แต่ไม่มีผลย้อนหลังในการปฏิบัติหน้าที่ของคุณหญิงจารุวรรณฯ แต่อย่างไรก็ตามในขณะที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ ควรให้คุณหญิงจารุวรรณฯ รักษาการณ์ในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปจนกว่าจะมีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ และได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวขึ้นเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

จากที่มีนักวิชาการออกมาให้ความเห็นเป็น 3 แนวทางดังกล่าวจากที่ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มาแล้วดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นเหมือนแนวความคิดเห็นแรกที่ว่าแม้ปรากฏว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเกิดความผิดพลาดขึ้นก็ตามแต่กระบวนการที่ผิดพลาดนั้น มิใช่กระบวนการที่เป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้ผลของคำสั่งแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเสียไป ดังนั้น เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบ แต่ไม่ปรากฏว่าคุณหญิงจารุวรรณฯ ได้ขาดคุณสมบัติอันเป็นสาระสำคัญของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำให้กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภาต้องเสียไป ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยให้คุณหญิงจารุวรรณฯ ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นคุณหญิงจารุวรรณฯ จึงยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป

ในแนวความคิดเห็นที่สองที่ว่าคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณฯ เป็นโมฆะ ทำให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทันทีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นผู้เขียนเห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องนำมาอนุโลมในกรณีนี้เนื่องจากการแต่งตั้งบุคคล โดยการใช้อำนาจปกครองโดยการออกคำสั่งทางปกครองเมื่อได้มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ไม่ว่าคำสั่งนั้นจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลในทางกฎหมายจนกว่าจะถูกยกเลิก เพิกถอน ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 42 เว้นแต่คำสั่งนั้นจะตกเป็นโมฆะซึ่งจะเป็นกรณีที่ความบกพร่องที่รุนแรงและเห็นประจักษ์ ซึ่งกระบวนการสรรหาคุณหญิงจารุวรรณฯ เมณฑกา ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน

ดังนั้นความบกพร่องจึงยังไม่รุนแรงและเห็นประจักษ์ได้ ดังนั้นแม้ว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะบกพร่องก็ไม่ส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งสิ้นสุดลงโดยอัตโนมัติต้องมีกระบวนการทำให้พระบรมราชโองการสิ้นสุดลง เช่น โดยผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ(คำวินิจฉัยต้องกล่าวไว้อย่างชัดเจน) หรือองค์กรที่ถวายคำแนะนำ(วุฒิสภา)เป็นผู้ทำให้สิ้นสุดลง

ส่วนแนวความคิดเห็นที่สามที่ว่า ในกรณีนี้เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ควรจะเคารพคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงหลุดพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทันทีที่มีคำวินิจฉัย ผู้เขียนเห็นว่าในเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่เพียงว่ากระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นทุกฝ่ายจึงไม่สามารถตีความคำวินิจฉัยออกไปจากที่ศาลได้วินิจฉัยไว้แล้วได้

บทที่ 4

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 : เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547

4.1 การริเริ่มส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ

ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภาว่า นายวิสุทธี มนตรีวัต ได้แสดงเจตนาไม่ประสงค์จะเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการ เพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ นายวิสุทธี มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่า ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณา ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธี มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคืนได้ตามที่ขอมา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2548 แล้วมีมติมอบหมายให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไปศึกษาข้อกฎหมายและประเด็นที่สังคมยังมีข้อสงสัย โดยให้ศึกษาให้เสร็จภายใน 10 วันแล้วให้รายงานให้ที่ประชุมทราบ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานผลการศึกษามาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่ากระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงมีผลผูกพันคณะกรรมการตรวจเงิน และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 268 ฉะนั้น เมื่อ นายวิสุทธี มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวในระหว่างรอพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามได้เกิดปัญหาโต้แย้งทั้งจากคุณหญิงจาวรรรณ กลุ่มวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนนักวิชาการ องค์กรเอกชน และสื่อมวลชนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อ

ความชัดเจนในเรื่องนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ก่อนที่จะดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ต่อไป

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวในวันพฤหัสบดีที่ 6 ตุลาคม 2548 โดยได้พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบ จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และข้อมูลการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรับฟังและเคารพในความคิดเห็นของทุกฝ่ายแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อขัดแย้งทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร จึงจำเป็นต้องหาข้อยุติ ให้เป็นที่ยอมรับได้โดยทั่วไปภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ประชุมโดยมติของเสียงส่วนใหญ่ จึงมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา 266 ต่อไป

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยรวม 2 ข้อ กล่าวคือ

ข้อ 1 ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333(1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31 นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

ข้อ 2 การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวอีกครั้งเกิดจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ที่ไม่ชัดเจนจนทำให้ผู้เกี่ยวข้องคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องตีความผลคำวินิจฉัยไปเอง โดยไม่ทราบว่าจะถูกต้องหรือไม่ จึงเป็นปัญหาที่สืบเนื่องเป็นผลกระทบมาจากคำวินิจฉัยดังกล่าวซึ่งผิดหลักการของคำพิพากษาที่ผู้ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคู่ความต้องสามารถปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องตีความอีกโดยผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และ 3

4.2 กระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ 20 ตุลาคม 2548 ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย รวม 2 ข้อ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ก่อนเริ่มพิจารณาคำร้องนี้ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ได้ขอถอนตัวจากการพิจารณาคดีนี้โดยอ้างเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 8 (3)⁵⁴ เนื่องจากได้เคยแสดงความเห็นในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า ซึ่งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุดังกล่าวถือเป็นกรณีมีเหตุอื่นอันสมควรให้ถอนตัวได้

⁵⁴ ข้อ 8 ตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
- (2) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยา หรือญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
- (3) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
- (4) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน
- (5) เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร้องนั้น”
- (6) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน
- (7) เป็นผู้พิพากษา ตุลาการในศาลอื่น กรรมการกฤษฎีกา อนุญาโตตุลาการ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน
- (8) มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีที่ตุลาการนั่นเอง สามี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 10⁵⁵ ส่วนกรณีที่มีผู้คัดค้านนายพดล เสงเจริญ และนายจุมพล ณ สงขลา เนื่องจากได้ออกมาแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าและแสดงจุดยืนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กรณีสถานะของคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา จึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในครั้งนี้ นั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนายพดล เสงเจริญ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำสั่งแถลงการณ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 เพื่ออธิบายทำความเข้าใจต่อคำวินิจฉัยที่ 47/2547 นั้น เป็นการดำเนินการในฐานะหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ดำเนินการในฐานะส่วนตัว และนายพดล เสงเจริญ ได้ยกเหตุดังกล่าวเพื่อขอถอนตัวต่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุดังกล่าวไม่ได้เป็นเหตุอันอาจถูกคัดค้านได้ นายพดล เสงเจริญ จึงไม่จำเป็นต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้ และกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ก็ไม่มีเหตุที่จะถูกคัดค้านให้ต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้แต่อย่างใด เช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาในเรื่องการคัดค้านและการถอนตัวของตุลาการดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่ากรณี นายปรีชา เถลิงวิชช์ ได้ขอถอนตัวจากการพิจารณาคดีนี้ โดยอ้างเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 8 (3) เนื่องจากได้เคยแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า ซึ่งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุดังกล่าวถือเป็นกรณีมีเหตุอื่นอันสมควรให้ถอนตัวได้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 10 แต่ในกรณีของนายพดล เสงเจริญ และนายจุมพล ณ สงขลา ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลว่ากรณีนายพดล เสงเจริญ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำสั่งแถลงการณ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 เพื่ออธิบายทำความเข้าใจต่อคำวินิจฉัยที่ 47/2547 นั้น เป็นการดำเนินการในฐานะหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ดำเนินการในฐานะส่วนตัว แต่ในกรณีที่นายพดล เสงเจริญ ยกเหตุดังกล่าวเพื่อขอถอนตัวตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลับเห็นว่าไม่ได้เป็นเหตุอันอาจถูกคัดค้าน และได้พิจารณาข้อ 10 ว่ามีเหตุอื่นตามที่ศาลเห็นสมควรได้เช่นเดียวกับนายปรีชา เถลิงวิชช์ ซึ่งในกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ก็เช่นเดียวกัน และผู้เขียนมีความเห็นว่าการอนุญาตและไม่อนุญาตให้ถอนตัวดังกล่าวไม่ชอบตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาถึงการถอนตัวตามข้อกำหนดข้อ 10 ในกรณีที่มีเหตุอื่นที่ศาล

⁵⁵ ข้อ 10 ตุลาการจะถอนตัวจากการพิจารณาคดีใด หรือทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุที่ถูกคัดค้านตามข้อกำหนดนี้ เหตุสุดวิสัย เหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้ หรือเหตุอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร

เห็นสมควรเช่นเดียวกับการพิจารณากรณีของนายปรีชา เถลิมาณิชย์ โดยเป็นพฤติการณ์ประหนึ่งว่ามีความประสงค์ให้ตุลาการที่มีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันพิจารณาคดีด้วยกัน แต่ตุลาการที่มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกันไม่ให้พิจารณาคดีดังกล่าว

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548⁵⁶

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณา คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ โดยผู้ร้องคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยมาตรา 333 กำหนดสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยสถานะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้แล้วตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ซึ่งกรณีตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 โดยเป็นปัญหาที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจาก คุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 และจากองค์กรภายนอกต่างๆ จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก จึงมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย 2 ข้อ

ในส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ข้อ 1 ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด

⁵⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ที่ได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 123 ตอนที่ 32 ก ฉบับลงวันที่ 28 มีนาคม 2549

และมีผลผูกพันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 แล้วโดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรยาภณเมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งก็ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 แล้ว การที่นายวิสุทธิ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลดอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ทำให้การดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วเสียไปแต่อย่างใด เห็นได้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใดๆ จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คำขอให้พิจารณา ข้อ 1 นี้ ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น คำขอให้พิจารณาข้อ 1 นี้จึงไม่เป็นคำร้องส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ 2 ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ขอให้พิจารณา วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อ ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำขอดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำ ร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้ง 2 ข้อ ไม่ได้มีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้พิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยไม่รับคำร้องของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยนั้นเป็นการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึง ขอบอำนาจของตนถูกต้องตามมาตรา 266 แล้ว แต่มีบางประเด็นที่ยังมิได้มีการพิจารณาให้รอบด้าน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวต่อไปโดยละเอียดในส่วนของบทวิเคราะห์คำวินิจฉัย

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ข้างต้นผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ ยืนยันว่ากระบวนการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคราว นายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์เป็นการดำเนินการที่ชอบแล้ว จะกลายเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต เพราะ ปัญหาพื้นฐานที่ว่าตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่างลงหรือไม่ คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ ยังคงเป็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ตอบ

4.3 บทวิเคราะห์คำวินิจฉัย

4.3.1 คำวินิจฉัยกลาง

4.3.1.1 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาว่าเป็นไปตามมาตรา 266

ก) ความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในบทที่ 2 ที่ได้ศึกษาเทียบเคียงกับความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในเยอรมัน⁵⁷ โดยหากอาศัยหลักเกณฑ์ของเยอรมันมาพิจารณาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทยองค์กรใดบ้างที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของเยอรมัน องค์กรดังต่อไปนี้ของไทยถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมาย นี้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ ส่วนองค์กรอื่น เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบตามแนวของเยอรมัน แต่ต้องถือว่าเป็นองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างแตกต่างกันที่ความเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ ในขณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันจำกัดที่องค์กรใช้อำนาจสูงสุดของรัฐของแต่ละอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติใช้โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร และสภาสูงแห่งสหพันธ์ อำนาจบริหารใช้โดยผ่านประธานาธิบดี และรัฐบาล และศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรเหล่านี้มีสถานะเท่าเทียมกันในฐานะองค์กรใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ โดยเหตุผลที่ต้องถือเอาความหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ในความหมายอย่างกว้าง เพราะหากศึกษาสาเหตุของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเหตุผลที่ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือความมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ได้อันจะทำให้ลดการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกลุ่มคณะ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบอำนาจในทางการเมือง ดังนั้น จึงปรากฏชัดว่าในแง่โครงสร้างอำนาจของรัฐแล้วองค์กรดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปการเมืองอันเป็นพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า องค์กรที่มีความสำคัญพื้นฐานเช่นนี้ย่อมมีความสำคัญในระดับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากจะสรุปสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในความหมายอย่างกว้างอาจสรุปได้ ดังนี้

⁵⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ. รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง. หน้า 122.

1. ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (Formelle Kriterien)

1.1 พิจารณาในแง่ของการก่อตั้ง องค์ครดังกล่าวจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

1.2 พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ขององค์ครนั้นจะต้องได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน

2. ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (Substantielle Kriterien)

2.1 พิจารณาในแง่บทบาทหน้าที่ องค์ครนั้นจะต้องเป็นองค์กรของรัฐสูงสุดที่มีบทบาทสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐ หรือเป็นองค์กรที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจของรัฐในลักษณะของการควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐขององค์กรอื่น

2.2 พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์ครนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์กรใด

2.3 พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์ครนั้นเป็นองค์กรที่มีลักษณะเท่าเทียมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น⁵⁸

ดังนั้นเมื่ออาศัยหลักเกณฑ์ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้างมาพิจารณาแล้วองค์กรต่อไปนี้ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของไทย คือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐบาล ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเรื่องนี้ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์ครตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น หมายถึง องค์ครที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์ครที่ได้มีการบัญญัติถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ การพิจารณาในแง่นี้เป็นการพิจารณาในทางรูปแบบเท่านั้น การพิจารณาในทางรูปแบบขององค์ครตามรัฐธรรมนูญนี้มีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์ครนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์ครรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์ครนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาองค์ครตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณา

⁵⁸ บรรณเจติ สิงคะเนติ. (2544). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 223.

ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีความมุ่งหมายที่จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ได้อันจะทำให้ลดการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อกลุ่มคณะ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กร

ข) ผู้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

มาตรา 266 กำหนดให้องค์กรเพียง 2 องค์กรเท่านั้น คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาฯ และประธานรัฐสภา ที่เป็นผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ⁹⁹ พิจารณาวินิจฉัย โดยตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ดังกล่าวเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อาจเป็นผู้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ย่อมเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย หรือกรณีที่ฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญในกรณีเช่นนี้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเอง

โดยผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรกลุ่ม เช่น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี โดยหลักทั่วไปแล้วหากเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรกลุ่ม การจะเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยควรผ่านความเห็นชอบจากสมาชิกขององค์กรกลุ่มดังกล่าว เพียงสมาชิกขององค์กรกลุ่มคนใดคนหนึ่งไม่อาจใช้สิทธิขององค์กรเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เว้นแต่เป็นกรณีการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภา กรณีที่เกี่ยวกับปัญหาการคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาในกรณีที่ฝ่ายข้างน้อยไม่อาจเรียกร้องให้เสียงข้างมากมีมติเสนอเรื่องดังกล่าวได้ โดยเป็นข้อยกเว้นที่ให้อำนาจฝ่ายข้างน้อยเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรกลุ่มโดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีการส่งเรื่องที่ถูกต้องตามหลักการและ

⁹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ. เล่มเดิม. หน้า 242 - 244.

เจตนารมณ์ของมาตรา 266 ซึ่งต่างจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ที่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มและได้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นปัญหาโดยเสียงข้างมากยุติไปแล้วเป็นเวลานานจนกระทั่งวุฒิสภาเสียงข้างน้อยจำนวนเพียง 8 คนเป็นผู้ส่งเรื่องโดยผ่านประธานรัฐสภาตามที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วในบทที่ 3 ว่าไม่ถูกต้องตามหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะกรณีดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้เพิกถอนการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นที่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาของคนโดยเสียงข้างมากไปแล้ว ซึ่งในกรณีดังกล่าวทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นผู้ควบคุมการกระทำขององค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะแม้ว่ากรณีจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ควรเข้าไปวินิจฉัยทุกกรณีที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแต่ศาลรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจของตนเอง เพราะโดยหลักทั่วไปแล้วอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่เขตอำนาจที่กำหนดไว้เป็นการทั่วไป (Generalklausel) แต่เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามหลัก (Enumerationsprinzip) ซึ่งหมายความว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการบัญญัติระบุไว้ให้ชัดเจนโดยกฎหมาย ดังนั้นการตีความที่อาจจะนำไปสู่การขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด

ค) ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 เป็นวัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 โดยมีข้อพิจารณา 3 ประการ⁶⁰ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 วัตถุประสงค์ต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอาจเกิดได้ในหลายลักษณะ คือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ หรืออาจมีลักษณะของปัญหาว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง และการที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่าอำนาจหน้าที่มีความมุ่งหมายไปที่เรื่องขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากปัญหาในเรื่องใดก็ตามซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจหน้าที่กรณีนั้นย่อมไม่ใช่วัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 และประการสำคัญคือปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นข้อพิพาทที่เป็นปัญหารูปธรรมที่เกิดขึ้นระหว่างคู่กรณี โดยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ต้องไม่เป็นเพียงการตั้งคำถามหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

⁶⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 200.

ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย 2 ข้อ กล่าวคือ

ข้อ 1 ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวรงค์ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

ตามคำขอข้อ 1 ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าภายหลังศาลมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 แล้วผลของคำวินิจฉัยย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 268 โดยศาลเห็นว่าย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งใหม่หลังจากได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยที่ 47/2547 จนได้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอวุฒิสภา วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาผู้มีหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแล้ว การที่นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลถอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใดๆจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดินและการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างว่ามี การโต้แย้งการดำเนินการดังกล่าวจากคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการที่มีการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่างๆ แต่องค์กรเหล่านั้นไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาลงกล่าว กรณีไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอันเกิดจากการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่น กรณีตามคำร้องข้อ 1 ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นคำขอในข้อนี้จึงไม่ใช่คำร้องตามมาตรา 266

ส่วนในคำขอข้อ 2 ที่ว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งเพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นหรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแต่อย่างใดการขอถอนตัวของนายวิสุทธิ์ มนต์วิวัฒน์ การโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา และจากองค์กรภายนอกต่างๆ ไม่ได้เป็นการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องคำขอดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้

เมื่อพิจารณาจากเหตุและผลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่ากรณีตามคำร้องไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น คำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 2 ข้อ จึงไม่ใช่คำร้องตามมาตรา 266 โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้สอดคล้องกับหลักการในมาตรา 266 เนื่องจากกรณีนี้ไม่ได้เป็นปัญหาความขัดแย้งในทางรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่ากระบวนการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่คราวนายวิสุทธิ์ มนต์ริวัต เป็นการดำเนินการที่ชอบแล้วนั้น จะกลายเป็นปัญหาต่อไป เพราะปัญหาที่ว่าคุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วหรือไม่ยังเป็นปัญหาที่ต้องการคำตอบ และศาลรัฐธรรมนูญยังคงไม่ตอบปัญหานี้

4.3.1.2 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีวิธีพิจารณากรณีมีคำวินิจฉัยแสดงต่อสาธารณชน

ในประเด็นนี้ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่าในส่วนที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ยังมีประเด็นที่ก่อให้เกิดความสับสนในทางกฎหมายตลอดทั้งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการจัดทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคือ กรณีการมีผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า คำวินิจฉัยกลางจะมีผลบังคับเป็นคำพิพากษาดังแต่เมื่อใด ในระหว่างวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมและการลงมติในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีกับวันที่ได้มีการเขียนคำวินิจฉัยชี้ขาดเสร็จสิ้น และมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญลงนามในคำวินิจฉัยโดยครบถ้วน และได้มีการประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา ความสับสนดังกล่าวสืบเนื่องจากการแถลงผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ปกติมักมีการประกาศมติของศาลรัฐธรรมนูญในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดภายหลังการประชุมวินิจฉัยคดีโดยยังไม่มีคำวินิจฉัยกลาง แล้วหลังจากนั้นจึงมีการประกาศคำวินิจฉัยกลางที่เขียนและลงนามครบถ้วนแล้วตามมา อันเป็นเหตุให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่จะถือว่าวันใดเป็นวันที่มีคำพิพากษาอันเป็นวันที่คำพิพากษามีผลบังคับ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญและจะส่งผลร้ายต่อสถานะและสิทธิทางกฎหมายของบุคคลที่ถูกกระทบจากคำวินิจฉัยดังกล่าว และจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ โดยเร่งด่วน ทั้งนี้เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเคร่งครัดกับสถานะความเป็นองค์กรตุลาการที่จำเป็นจะต้องมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นลายลักษณ์อักษร โดยต้องชี้ขาดในทุกประเด็นที่พิพากษา และต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนประกอบกรวินิจฉัย ซึ่งหมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีความจำเป็นและไม่อาจแถลงผลการวินิจฉัยก่อนที่คำพิพากษาจะได้จัดทำขึ้นเสร็จสิ้นเรียบร้อยพร้อมที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อการตรวจสอบ โดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีขององค์กรตุลาการ

นอกจากนี้ยังมีอีกปัญหาที่สำคัญคือการที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถแถลงคำวินิจฉัยที่เสร็จสิ้นแล้วต่อสาธารณะโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ภายในกำหนดเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากที่ผ่านมาหลังจากที่ได้มีการประกาศผลของคำวินิจฉัยไปแล้วเป็นเวลานานกว่าหนึ่งปีหรือเกือบปีในบางคดีจึงได้มีการส่งคำวินิจฉัยไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา อันเป็นพฤติการณ์ที่อธิบายสาเหตุได้ยากยิ่งหากว่าได้มีการแจ้งคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วทั้งในคำวินิจฉัยกลางและในคำวินิจฉัยส่วนตน ในวันที่ได้มีการแถลงผลของการวินิจฉัยชี้ขาดคดี

โดยในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 เป็นคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงผลการวินิจฉัยต่อสาธารณชนพร้อมทั้งแสดงเอกสารคำวินิจฉัย ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีขององค์กรตุลาการ

4.3.1.3 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาการคัดค้านตุลาการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกคัดค้านได้หากมีเหตุตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาฯ คือ⁶¹

1. มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
2. เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยา หรือญาติของผู้ร้อง หรือผู้คัดค้านฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ถือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆหรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
3. เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ารู้เห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษ ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร้องนั้น
4. เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของผู้ร้องฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน
5. เป็นผู้พิพากษา ตุลาการในศาลอื่น กรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเป็นอนุญาโตตุลาการ ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน

⁶¹ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546, ข้อ 8.

6. มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาที่ตุลาการนั้นเอง สามมี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พินาศกับผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอีกฝ่ายหนึ่ง สามมี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอีกฝ่ายหนึ่ง

กรณีที่ปรากฏเหตุดังกล่าวข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มีเหตุคัดค้านจะถอนตัวออกจากการพิจารณาก็ได้ ในกรณีที่มีการคัดค้านและตุลาการที่ถูกคัดค้านไม่ถอนตัว ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาตั้งตามสมควร ในกรณีที่จะต้องมีการพิจารณาและลงมติในเรื่องดังกล่าว ตุลาการที่ถูกคัดค้านจะร่วมพิจารณาและลงมติไม่ได้

ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยกรณีที่ มีตุลาการบางท่านขอถอนตัวและตุลาการบางท่านถูกคัดค้านรวม 3 ท่าน

โดยนายปรีชา เถลิมนิชย์ ได้ขอถอนตัว โดยอ้างเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 8(3)⁶² เนื่องจากตนเองได้

⁶² ข้อ 8 ตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
- (2) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยา หรือญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ถือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
- (3) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
- (4) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน
- (5) เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็น ในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร่อนั้น”
- (6) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน
- (7) เป็นผู้พิพากษา ตุลาการ ในศาลอื่น กรรมการกฤษฎีกา อนุญาโตตุลาการ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน
- (8) มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีที่ตุลาการนั้นเอง สามมี ภริยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พินาศกับผู้ร้องหรือผู้คัดค้านอีกฝ่ายหนึ่ง

แสดงความเห็นในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้ถอนตัวได้โดยถือเป็นที่ที่มีเหตุอื่นอันสมควรตามข้อ 10⁶³ ของข้อกำหนดดังกล่าว

ในกรณีที่มีผู้คัดค้านนายพอล เฮงเจริญ และนายจุมพล ณ สงขลา ตามหนังสือคณะกรรมการพรรคเพื่อประชาธิปไตย ที่ ครป.14/2548 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2548 เรื่องขอคัดค้านตุลาการผู้มีส่วนได้เสียถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าทั้งสองท่านได้ออกมาแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าเกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่ 47/2547 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเหตุดังกล่าวไม่ได้เป็นเหตุอันอาจถูกคัดค้านที่ต้องถอนตัวทั้ง 2 ท่าน โดยให้เหตุผลว่า กรณีของนายพอล เฮงเจริญ ที่ได้มีคำแถลงการณ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 เพื่ออธิบายทำความเข้าใจต่อคำวินิจฉัยที่ 47/2547 เป็นการดำเนินการในฐานะหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ดำเนินการในฐานะส่วนตัว และกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลสั้นๆ เพียงว่า “และกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ก็ไม่มีเหตุที่จะถูกคัดค้านให้ต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้แต่อย่างใดเช่นเดียวกัน” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่า นายจุมพล ณ สงขลา ได้ออกแสดงความเห็นล่วงหน้าอย่างไร แต่การที่นายปรีชา เฉลิมวิชัย ขอลถอนตัวศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้ถอนตัวได้โดยถือเป็นที่ที่มีเหตุอื่นอันสมควรตามข้อ 10 ของข้อกำหนด แต่การที่นายพอล เฮงเจริญ และนายจุมพล ณ สงขลา ถูกคัดค้านดังกล่าว คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลับมิได้พิจารณาถึงเหตุอื่นตามข้อ 10 ของข้อกำหนด และผู้เขียนมีความเห็นว่า การอนุญาตและไม่อนุญาตให้ถอนตัวดังกล่าวไม่ชอบตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาถึงการถอนตัวตามข้อกำหนดข้อ 10 ในกรณีที่มีเหตุอื่นที่ศาลเห็นสมควรเช่นเดียวกับการพิจารณากรณีของนายปรีชา เฉลิมวิชัย โดยเป็นพฤติการณ์ประการหนึ่งว่ามีความประสงค์ให้ตุลาการที่มีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันพิจารณาคดีด้วยกัน แต่ตุลาการที่มีความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกันไม่ให้พิจารณาคดีดังกล่าว

4.3.2 คำวินิจฉัยรายบุคคล

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตัวของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเอกฉันท์ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ว่ากรณีตามคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับ

⁶³ ข้อ 10 ตุลาการจะถอนตัวจากการพิจารณาคดีใด หรือทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นมิได้ เว้นแต่มีเหตุที่ถูกคัดค้านตามข้อกำหนดนี้ เหตุสุดวิสัย เหตุจำเป็นอื่นอันมีอาจก้าวล่วงได้ หรือเหตุอื่นตามที่ศาลเห็นสมควร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

จากที่ได้ทำการวิเคราะห์คำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 ท่าน ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนขอสรุปประเด็น โดยรวมดังนี้

4.3.2.1 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาว่าเป็นไปตามมาตรา 266

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 ท่าน ทั้งหมดได้ตั้งประเด็นเบื้องต้นในการวินิจฉัยตามมาตรา 266 ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการรับคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งมาไว้วินิจฉัยหรือไม่ แต่การตั้งประเด็นปลีกย่อยในการวินิจฉัยมีการตั้งประเด็นแตกต่างกันไปบ้างโดยมีประเด็นตามมาตรา 266 ดังนี้

ก) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 10 ท่านที่ได้ตั้งประเด็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และมีตุลาการจำนวน 3 ท่านที่ไม่ได้ตั้งประเด็นในการวินิจฉัยไว้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ได้เข้าไปวินิจฉัยว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าประเด็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นประเด็นที่สำคัญที่ตุลาการต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ร้องมีอำนาจในการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ ทั้งที่ทราบอยู่แล้วว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้แล้วก็ตาม เพราะต้องถือว่าคำร้องที่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้เป็นคนละคดีกับคำวินิจฉัยก่อน ดังนั้นแม้จะทราบโดยทั่วกันแล้วว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ตามตุลาการก็จำต้องวินิจฉัยเนื่องจากการพิจารณาในเบื้องต้นถึงขอบอำนาจของตนในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว

จากที่กล่าวมาแล้วว่าคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรที่ได้มีการบัญญัติถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ การพิจารณาในแง่นี้เป็นการพิจารณาในทางรูปแบบเท่านั้น การพิจารณาในทางรูปแบบ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญ เช่นกัน โดยผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณา ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีความมุ่งหมายที่ จะปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐสามารถที่จะถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่นๆ ได้ อันจะทำให้ลดการบิดเบือนการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อกลุ่มคณะ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ๆ ขึ้นหลายองค์กร โดยเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยส่วนตัว ของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยในกรณีนี้ทั้ง 13 ท่านไม่มีท่านใดได้พิจารณาความเป็น องค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาแม้แต่คนเดียวซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นควรให้ศาล รัฐธรรมนูญได้พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างรอบด้านและถูกต้องครบถ้วน ดังกล่าวแล้วข้างต้น

บ) ความหมายของ “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ”

ในประเด็นนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 ท่านได้ตั้งประเด็นในการวินิจฉัยไว้ โดย ตุลาการทุกท่านได้วินิจฉัยความเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ ถูกต้องว่าคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวมิได้มี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด

4.3.2.2 ประเด็นข้อกฎหมายกรณีการพิจารณาการคัดค้านตุลาการ

จากประเด็นที่กล่าวมาแล้วในการวิเคราะห์คำวินิจฉัยกลางในเรื่องการคัดค้าน ตุลาการว่านายปรีชา เถลิมนิชย์ ได้ขอถอนตัว โดยอ้างเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ข้อ 8(3)เนื่องจากตนเองได้แสดง ความเห็นในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้ถอนตัวได้ โดยถือเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นอันสมควรตามข้อ 10 ของข้อกำหนดดังกล่าว แต่ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน นายนพดล เสงเจริญ และนายจุมพล ฌ สงขลา ตามหนังสือคณะกรรมการรณรงค์เพื่อ ประชาธิปไตย ที่ ครป.14/2548 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2548 เรื่องขอคัดค้านตุลาการผู้มีส่วนได้เสีย ถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีกระบวนการสรรหา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าทั้งสองท่านได้ออกมาแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าเกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่ 47/2547 คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเหตุดังกล่าวไม่ได้เป็นเหตุอันอาจถูกคัดค้านที่ต้อง ถอนตัวทั้ง 2 ท่าน โดยให้เหตุผลว่า กรณีของนายนพดล เสงเจริญ ที่ได้มีคำแถลงการณ์ของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม เพื่ออธิบายทำความเข้าใจต่อคำวินิจฉัยที่ 47/2547

เป็นการดำเนินการในฐานะหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ดำเนินการในฐานะส่วนตัว และกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ศาลรัฐธรรมนูญให้เหตุผลสั้นๆ เพียงว่า “และกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ก็ไม่มีเหตุที่จะถูกคัดค้านให้ต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้แต่อย่างใดเช่นเดียวกัน” โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่า นายจุมพล ณ สงขลา ได้ออกแสดงความเห็นล่วงหน้าอย่างไร แต่การที่นายปรีชา เถลิมาณิษฐ์ ขอลถอนตัวศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้ถอนตัวได้โดยถือเป็นกรณีที่มีเหตุอื่นอันสมควรตามข้อ 10 ของข้อกำหนด แต่การที่นายพนพล เสงเจริญ และนายจุมพล ณ สงขลา ถูกคัดค้านดังกล่าวคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญกลับมิได้พิจารณาถึงเหตุอื่นตามข้อ 10 ของข้อกำหนดซึ่งไม่น่าจะถูกต้องตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้น และเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยส่วนตัวของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้ง 13 ท่านปรากฏว่ามีตุลาการเพียงท่านเดียวที่มีการตั้งประเด็นวินิจฉัยกรณีการถอนตัวตุลาการไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวคือส.ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ แต่ก็มีได้ให้เหตุผลโดยละเอียด ถึงกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา โดยให้เหตุผลเพียงสั้นๆ ว่า “กรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ก็ไม่มีเหตุใดๆ ที่จะถูกคัดค้านให้ต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้เช่นเดียวกัน” และก็มีได้พิจารณาถึงเหตุอื่นอันสมควรตามข้อ 10 ของข้อกำหนดฯ เช่นเดียวกับคำวินิจฉัยกลาง

4.3.2.3 วิเคราะห์คำวินิจฉัยรายบุคคล

จากการที่ได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยรายบุคคลในภาพรวมตามประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์คำวินิจฉัยเป็นรายบุคคล ดังนี้

ก) คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ โดยตุลาการได้พิจารณาสถานะของผู้ร้องคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเห็นได้ว่าเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมาตรา 312 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 333 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาความเป็นองค์กรควรพิจารณาทั้งในทางรูปแบบ คือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้น จะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณา

ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และได้วินิจฉัยต่อมาว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพัน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 268 การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่และถือว่าคุณหญิงจาวรณฯมิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการฯต่อไปได้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯจนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต จนกระทั่งประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแม้ว่าภายหลังนายวิสุทธิได้แสดงเจตนาถอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบก็ต่อเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีดังกล่าวไม่เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้แม้จะมีการโต้แย้งจากบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน แต่กลุ่มบุคคลเหล่านั้นไม่ได้มีฐานะเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้ว่าการฯ และการโต้แย้งก็ไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้การสรรหาผู้ว่าการฯคนใหม่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ดำเนินการอันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรณีไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯอันเกิดจากการโต้แย้งขององค์การตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นแต่อย่างใด จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยเมื่อผู้เขียนได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยดังกล่าวเห็นว่าตุลาการได้วินิจฉัยความเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญได้ถูกต้องว่าคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวมิได้มีปัญหาลักษณะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด

ข) คำวินิจฉัยของนายจิระ บุญพจนสุนทร

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ โดยตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยไปใน

แนวทางเช่นเดียวกัน ว่ากรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ประการใดแม้จะมีผู้โต้แย้งไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นมติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและการให้ความเห็นชอบบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าคำร้องยังไม่มีปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้ เมื่อผู้เขียนพิจารณาจากเหตุและผลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่ 60/2548ดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่ากรณีตามคำร้องไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 2 ข้อ จึงไม่ใช่คำร้องตามมาตรา 266 โดยคำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยสอดคล้องกับหลักการในมาตรา 266 แต่ตุลาการไม่ได้วินิจฉัยถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ถูกต้อง โดยแม้ว่าจะเป็นที่ทราบแล้วว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วแต่ตุลาการก็ควรพิจารณามาตรา 266 และวินิจฉัยให้ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย

ค) คำวินิจฉัยของนายจุมพล ณ สงขลา

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น โดยวินิจฉัยว่าเมื่อคุณหญิงจาวรรรณฯ มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาตามคำร้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยได้เองในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรหนึ่ง เมื่อปัญหาตามคำร้องไม่ปรากฏว่าผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใด ย่อมถือได้ว่าเป็นเพียงการหาหรือเท่านั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง ซึ่งเป็นการพิจารณากรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ที่ถูกต้องตามหลักการแล้ว แต่ตุลาการไม่ได้วินิจฉัยถึงความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ถูกต้อง โดยแม้ว่าจะเป็นที่ทราบแล้ว

ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วแต่ตุลาการก็ควรพิจารณามาตรา 266 และวินิจฉัยให้ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย

ง) คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น โดยได้วินิจฉัยก่อนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในทางรูปแบบคือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และต่อมาผู้ทำคำวินิจฉัยได้พิจารณาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ โดยทั้งการแสดงเจตนาของดอนตัวของนายวิสุทธิ มนตรีวัต และมีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคุณหญิงจรรยาพรจนถึงการถูกโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จากองค์กรภายนอกต่างๆ ก็ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอันเกิดจากการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นแต่อย่างใดกรณีตามคำร้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ได้ ผู้เขียนเห็นว่าคำวินิจฉัยของตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยดังกล่าวสอดคล้องกับคำวินิจฉัยกลาง รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จ) คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภู

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น โดยได้วินิจฉัยก่อนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตาม

รัฐธรรมนูญเฉพาะในทางรูปแบบคือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กร รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียน เห็นว่าการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยตุลาการได้วินิจฉัยว่าการที่นายวิสุทธิ มนตรีวัต แสดงเจตนาถอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้มีการโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใดๆจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ แต่อย่างใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าหากมีการสรรหาผู้ว่าการฯ ใหม่ก็จะย้อนรอยเดิมไม่มีที่สิ้นสุดทำให้เสียเวลาและไม่สามารถหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ใหม่ได้ เห็นว่าเป็นการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเพียงกรณีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือ และไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่เข้ารัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยจากการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีที่ตุลาการวินิจฉัยว่ากรณีที่กล่าวมาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างมาในคำร้องมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรา 266

ฉ) คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น และได้วินิจฉัยสรุปได้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้มีปัญหาในการดำเนินการสรรหาของตน และวุฒิสภาก็ได้ยอมรับรองผลการดำเนินการนั้น การที่มีคำโต้แย้งของคุณหญิงจารุวรรณฯ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือการแสดงความเห็นโต้แย้งจากบุคคลบางคนในกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรเอกชนเป็นการแสดงความคิดเห็นของแต่ละบุคคลซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็น

ผู้ว่าการฯ และมีชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างก็มีผู้ใช้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการสรรหาและเสนอชื่อและมีชื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกนายวิสุทธิ์ มนต์วิทย์ เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ แล้วและเมื่อวุฒิสภาได้รับรายชื่อแล้ว ก็ได้มีการประชุมลงมติเห็นชอบอันเป็นการรับรองผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เมื่อนายวิสุทธิ์ฯ ขอถอนความยินยอมก่อนได้รับโปรดเกล้าฯ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ คนใหม่เพื่อเสนอไปยังวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งอันเป็นส่วนหนึ่งของการที่จะแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องในการทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ว่าการฯ ในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ยอมดำเนินการสรรหาใหม่ได้ และยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือมีการโต้แย้งจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด กรณีตามคำร้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง การวินิจฉัยของตุลาการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 แต่การที่ได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ คนใหม่เพื่อเสนอไปยังวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งอันเป็นส่วนหนึ่งของการที่จะแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องในการทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ว่าการฯ เป็นการวินิจฉัยที่นอกเหนือจากประเด็นทั้งที่การที่คุณหญิงจรรยาพร พันธ์จากตำแหน่งแล้วหรือไม่ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้ตอบปัญหาในประเด็นนี้แต่การวินิจฉัยไปในทำนองแนะนำว่าการสรรหาผู้ว่าการฯ คนใหม่เป็นการกระทำที่ถูกต้องแล้วเป็นการวินิจฉัยที่ขาดการรับผิดชอบในผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว ถ้ามีปัญหาว่าคุณหญิงจรรยาพร พันธ์จากตำแหน่งแล้วหรือไม่ก็จะทำให้ปัญหาวนกลับมาจุดเดิมเพราะไม่มีผู้ใดตอบคำถามได้ว่าคุณหญิงจรรยาพร พันธ์จากตำแหน่งแล้วหรือไม่ และอีกประเด็นที่ตุลาการมิได้วินิจฉัยไปถึงคือความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ถูกต้อง โดยแม้ว่าจะเป็นที่ทราบแล้วว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วแต่ตุลาการก็ควรพิจารณามาตรา 266 และวินิจฉัยให้ครบองค์ประกอบตามกฎหมาย

ข) คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น โดยได้วินิจฉัยก่อนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในทางรูปแบบคือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้ง

โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กร
รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียน
เห็นว่าการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาความเป็นองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง
ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า กรณีตามคำร้องอ้างว่ามีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ จากคุณหญิงจรวรรณฯ นั้น คุณหญิง
จรวรรณฯ ไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา
266 และที่อ้างว่ามีการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่างๆ ก็เช่นเดียวกัน องค์กรเหล่านั้นมิได้เป็น
องค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งจึงไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการตามอำนาจ
หน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ใหม่แต่อย่างใด และแม้จะได้มีการดำเนินการ
สรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ คนใหม่โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้คุณหญิงจรวรรณฯ พ้นจากตำแหน่ง ก็เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยที่ 47/2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด คำร้องขอให้พิจารณาวินิจฉัยของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ร้องไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น จึงไม่อาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้ จากการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีที่ตุลาการวินิจฉัย
ว่ากรณีที่กล่าวมาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างมาในคำร้องมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรา 266

๗) คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น โดยได้วินิจฉัยก่อนว่า
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตาม
รัฐธรรมนูญเฉพาะในทางรูปแบบคือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้ง
โดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กร
รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียน
เห็นว่าการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาความเป็นองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง

ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ และได้วินิจฉัยต่อมาว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เหตุผลว่ามี การโต้แย้งการดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ จากสมาชิกรัฐสภาที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งความเห็นจากนักวิชาการ และองค์กรภายนอกต่าง ๆ นั้น เห็นว่าการโต้แย้งของสมาชิกรัฐสภาเป็นความเห็นส่วนตัว มิใช่ความเห็นขององค์กรที่สมาชิกรัฐสภานั้นสังกัดรวมทั้งความเห็นของนักวิชาการและองค์กรภายนอกเหล่านั้นมิได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนุญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญฯ กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนุญมาตรา 266 ส่วนกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการฯ คนใหม่เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถวินิจฉัยได้เองมิใช่ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนุญมาตรา 266 เช่นเดียวกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนุญมาตรา 266 จากการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่า เป็นกรณีที่ตุลาการวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างมาในคำร้องมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนุญแต่อย่างใดซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาตามมาตรา 266 แล้ว

ฉ) คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนุญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนุญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปแต่เพียงสั้นๆ ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าควรต้องวินิจฉัยความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญให้ละเอียดรอบด้านตามที่ได้เคยกล่าวมาแล้วข้างต้น และได้วินิจฉัยโดยสรุปได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการฯ ยังมีได้ ก้าวท้าวหรือขัดแย้งอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนุญอื่น และไม่มีองค์กรอื่นใดตามรัฐธรรมนุญโต้แย้งคัดค้าน จึงไม่มีประเด็นปัญหาของอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนุญที่ศาลรัฐธรรมนุญจะวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนุญมาตรา 266 และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีดังกล่าวที่ดำเนินการไปแล้วในส่วนที่รับผิดชอบแต่ยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการฯ คนใหม่ เมื่อผู้ได้รับการคัดเลือกของตนแล้ว ก็จะต้องกลับมาเริ่มดำเนินการตามกระบวนการสรรหาใหม่ ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ จึงยังไม่เกิดหรือมีขึ้น ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงให้ยกคำร้อง การวินิจฉัยดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็นการสอดคล้องกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้มีปัญหาคัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด

ญ) คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น โดยได้วินิจฉัยก่อนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในทางรูปแบบคือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และตุลาการได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า คำขอดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้อหาหรือไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้ อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย การยกคำร้องดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าตุลาการได้พิจารณาหลักเกณฑ์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์แล้ว

ฎ) คำวินิจฉัยของ ศ.ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น และได้พิจารณาประเด็นความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในทาง

รูปแบบคือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และ พิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหา ด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้อง และได้วินิจฉัยในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า กรณีที่มีผู้ได้แย้งการดำเนินการของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นคุณหญิงจาวรณฯ สมาชิกวุฒิสภาบางคน และ สื่อมวลชนบางส่วน บุคคลต่างๆ เหล่านั้นมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือหากจะเป็นองค์กรก็มีใช้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อบุคคลเป็นผู้ว่าการฯ และการได้แย้งดังกล่าวก็ไม่ทำให้เกิดผลทางกฎหมายใดๆ เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้คำขอของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็มีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้คำปรึกษาได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 จากการวินิจฉัยดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็นการวินิจฉัยที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ฎ) คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น และตุลาการได้วินิจฉัยความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 โดยผู้เขียนเห็นว่าตุลาการควรวินิจฉัยความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกครั้งในคำวินิจฉัยนี้เนื่องจากเป็นคนละคำวินิจฉัย และควรวิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งในความหมายในทางรูปแบบและเนื้อหาด้วย เพื่อถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้สรุปคำวินิจฉัยว่า การใช้ดุลพินิจพิจารณาคำเนิการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวก็สามารถ

ดำเนินการไปได้โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด ส่วนการขอลอนตัวของนายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ จากการเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ และการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ จากคุณหญิงจาวรรรณฯ รวมทั้งการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่างๆ ไม่ใช่กรณีที่เป็นกรณีโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องจึงไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ผู้เขียนเห็นว่าตุลาการได้สรุปคำวินิจฉัยเช่นเดียวกับท่านอื่นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ฐ) คำวินิจฉัยของ นายชูระ หวังอ้อมกลาง

ในคำวินิจฉัยส่วนแรกผู้ทำคำวินิจฉัยได้สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อมาได้ตั้งประเด็นพิจารณาเบื้องต้นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ เช่นเดียวกับท่านอื่น โดยได้วินิจฉัยก่อนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเฉพาะในทางรูปแบบคือ พิจารณาในแง่การก่อตั้งองค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และพิจารณาในแง่ของการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้โดยรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาองค์กรตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วยเพื่อการพิเคราะห์ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างถูกต้องครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และได้วินิจฉัยต่อมาว่า ที่ผู้ร้องอ้างว่าคุณหญิงจาวรรรณฯ ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในกรณีการดำเนินการสรรหาผู้ว่าการฯ คนใหม่ และเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชน และสื่อมวลชน จนทำให้เกิดความสับสนเป็นเพียงความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคล ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้แสดงความเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ในแง่มุมต่างๆ แต่บุคคลดังกล่าวมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจถือได้ว่า เป็นกรณีมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ ใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรรรณฯ พ้นจากตำแหน่งเสียก่อนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่าได้วินิจฉัยมาแล้วว่าผู้ร้องได้ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญและ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 แล้ว ไม่ได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่มีกรณีที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามปัญหาข้อนี้ อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ผู้เขียนเห็นว่าตุลาการได้สรุปคำวินิจฉัยเช่นเดียวกับท่านอื่นๆซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่การที่ตุลาการผู้ทำคำวินิจฉัยได้วินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ เป็นการกระทำที่ถูกต้องตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้วนั้น เป็นกรณีที่ผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้มีปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต คือตามคำร้องดังกล่าวตุลาการมิได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแต่ได้วินิจฉัยยืนยันความถูกต้องในประเด็นอื่นซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง

กล่าวโดยสรุปคือการที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยคดีตามคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ก็เนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของคำวินิจฉัยที่ 47/2547 จึงทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้จึงต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาการถอนตัวและการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิได้พิจารณาให้รอบด้านถึงข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ และต่อมาเมื่อได้พิจารณาขออำนาจตามมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้พิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหา แต่พิจารณาเฉพาะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในทางรูปแบบเท่านั้น แต่กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จากองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น

บทที่ 5

การดำเนินการของฝ่ายต่างๆหลังจากมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

5.1 การดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหลังมีคำวินิจฉัย

เมื่อได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นคดีขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ประกอบกับคำแถลงการณ์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 ที่ว่า ผลของคำวินิจฉัยข่มผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมานายประธาน คาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ได้มีหนังสือลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2547 แจ้งต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2547 ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือแจ้งประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสภารับทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณาเรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2547 และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2547 โดยพิจารณาเลือก นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้สมควร

ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2547 ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

โดยกรณีดังกล่าวมาผู้เขียนเห็นว่าเนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มีความไม่ชัดเจน จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต้องดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่จนกระทั่งได้เสนอชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งเมื่อตั้งคดียังหาคำตอบไม่ได้ว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วหรือไม่ ความไม่ชัดเจน และพระมหากษัตริย์มิได้ลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต โดยมีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2548 ถึง 19 กันยายน 2548 ที่นายวิสุทธิ์ มนตรีวัตได้ถอนตัว(รวมระยะเวลา 111 วัน) จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าเป็นผลกระทบโดยตรงภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547

5.1.1 สถานภาพของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 วินิจฉัยว่า กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ว่ามิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรค1 (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6(5) นั้น

ปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาเห็นว่าเมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จึงต้องถือว่า คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องถือว่า ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและถือว่ามิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และไม่มียกเว้นตามรัฐธรรมนูญให้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า

ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้น ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 และมาตรา 31

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า ทุกฝ่ายต้องให้ความเคารพต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา จะต้องพ้นจากสภาพผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งที่ผ่านมาเป็น โฆษะและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อขึ้นมาคัดสรรภายใน 30 วันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ตามที่กฎหมายกำหนด

แต่ในเรื่องสถานภาพของคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกำหนดจากคำวินิจฉัยดังกล่าวก็จะพบว่าการดำเนินการเลือกคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ที่ระบุให้เสนอชื่อผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปยังวุฒิสภาเพียงข้อเดียวและจากการที่เราได้กล่าวแล้วว่ากรณีที่รัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่มีการบัญญัติกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ และการที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้ระเบียบดังกล่าวไม่สามารถบังคับถึงวุฒิสภาได้ จึงไม่มีกฎหมายที่ผูกมัดวุฒิสภา ประกอบกับการที่วุฒิสภาได้พิจารณาว่าระเบียบดังกล่าวไม่ผูกพันวุฒิสภา และวุฒิสภาคำเนินการให้ความเห็นชอบและต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจมหาชนในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว ดังนั้นการที่จะให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งจะต้องมีการใช้อำนาจมหาชนในการให้บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งแต่เมื่อพิจารณาทั้งจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และทั้งจากการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาได้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินคนใหม่จนกระทั่งได้นายวิสุทธิ์

มนตรีวัด และประธานวุฒิสภาได้ทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ยังมีได้มีพระบรมราชโองการนายวิสุทธิ์ มนตรีวัด ก็ได้ถอนตัวก่อน ดังนั้นจึงยังมีได้มีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งในคราวคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา แต่อย่างไร

เมื่อพิจารณาเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลนั้น ไม่ได้มีแก่การพ้นจากตำแหน่ง โดยการเพิกถอนคำสั่งเท่านั้นแต่อาจพ้นจากตำแหน่งในลักษณะอื่นได้ แต่เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่มีกรณีใดที่เป็นเหตุให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 33 และ มาตรา 34 เหตุพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคือพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตาย มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ลาออก ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32 คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง และวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีกรณีใดที่เป็นเหตุให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างไร ซึ่งการพ้นจากตำแหน่งของบุคคลใดนั้นจะต้องมีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งรองรับเสมอ จะพ้นไปลอยๆ ไม่ได้

อีกทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มิได้ระบุให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาพ้นจากตำแหน่งคำวินิจฉัยเพียงแต่ระบุว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333(1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6(5) และมาตรา 31 เท่านั้น ประกอบกับกระบวนการที่ผิดพลาดนั้น มิใช่กระบวนการที่เป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้ผลของคำสั่งแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเสียไป ดังนั้น เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบ แต่ไม่ปรากฏว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้ขาดคุณสมบัติอันเป็นสาระสำคัญของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะทำให้กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งก็คือกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภาต้องเสียไป ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จึงยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัยศาล

รัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น เมื่อพิจารณาเหตุพ้นจากตำแหน่งทั้งเหตุตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วไม่ปรากฏเหตุที่ทำให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่มีการกระทำที่หักล้างมติของวุฒิสภาซึ่งเป็นฐานของพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งแต่อย่างใด คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา จึงยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตลอดมา

โดยในกรณีปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์⁶⁴ ได้มีความคิดเห็นไว้ว่าปัญหาเรื่องการแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจ jurisdiction ของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะ

1. คำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน(นิติกรรมทางกฎหมายมหาชน) เป็น “คำสั่ง” ที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรคสี่และวรรคห้า และ

2. เป็นคำสั่งที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งตาม “คำแนะนำ” ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นสถาบันการเมือง ดังนั้น คำสั่งนี้จึงมิใช่เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และเห็นว่าคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะคำสั่งแต่งตั้ง(พระบรมราชโองการตามคำแนะนำของวุฒิสภา) ให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน(นิติกรรมทางกฎหมายมหาชน) ยังมีผลใช้บังคับด้วยเหตุผลง่าย ๆ เพียงประการเดียวคือ เพราะศาลรัฐธรรมนูญยังมีได้ “เพิกถอน” คำสั่งดังกล่าวและในสาระของคำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่มีนัยที่ทำให้เข้าใจได้ว่า คำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอน และดังนั้นเมื่อยังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งให้บุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน(ที่จะมีผลลบล้างคำสั่งแต่งตั้งเดิม)คำสั่งแต่งตั้งเดิมจึงยังมีผลใช้บังคับอยู่

โดยมีคำอธิบายง่าย ๆ ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 วินิจฉัยเพียงว่า “กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ... และ

⁶⁴ ออมร จันทรมบูรณ์. (2549). ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพื้นฐานกฎหมายมหาชนของประเทศไทย. หน้า 75-76.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา มาตรา 30 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 31” นั้น ไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นการ “เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา และแม้จะยึดถือและยอมรับ (โดยไม่ได้แย้ง) ว่า กระบวนการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็น “กระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” (หรือไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ)เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยเหตุผลก็ตาม แต่การยอมรับนี้ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้คำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกาต้องเสียไป ทั้งนี้ เพราะว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะทำให้ “คำสั่ง(นิติกรรมมหาชน)”ต้องเสียไปนั้น จะต้องเป็นกระบวนการที่สำคัญถึงขนาดที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันทำให้ “มีเหตุ”พอที่จะสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งได้ (มิใช่เป็นเพียง “กระบวนการ” ใดๆก็ได้) ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยในข้อนี้

ตามความเห็นของศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ข้างต้นผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของท่านในกรณีที่ว่าคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกายังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งยังมีผลใช้บังคับ เพราะศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และในสาระของคำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่มีนัยที่ทำให้เข้าใจได้ว่าคำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอน และเมื่อยังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งที่จะมีผลลบล้างคำสั่งแต่งตั้งเดิม ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งเดิมจึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ ตามที่ผู้เขียนได้เคยวิเคราะห์และกล่าวมาแล้ว โดยละเอียดในบทที่ 3 แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ในประเด็นที่ว่า การแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากที่ผู้เขียนได้เคยกล่าวมาแล้ว ในบทวิเคราะห์ว่า แม้กรณีการสรรหาและแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรมมีปัญหาเกิดขึ้นก็ตาม แต่การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ในปัญหากรณีดังกล่าวมิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือวุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว โดยการที่ศาลรัฐธรรมนูญรับกรณีดังกล่าวไว้วินิจฉัยทำให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้เพิกถอนการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่นที่มีการตัดสินใจปัญหาของคนโดยเสียข้างมากแล้ว ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญกลายเป็นผู้ควบคุมการกระทำขององค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดอำนาจให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยกรณีปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด และแม้ว่ากรณีจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยทุกกรณีที่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแต่ศาลรัฐธรรมนูญต้องคำนึงถึงขอบอำนาจ

ของตนเอง เพราะโดยหลักทั่วไปแล้วอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป (Generalklausel) แต่เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามหลัก (Enumerationsprinzip) ซึ่งหมายความว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีการบัญญัติระบุได้ให้ชัดเจน โดยกฎหมาย ดังนั้น การตีความที่อาจนำไปสู่การขยายขอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตีความโดยเคร่งครัด และผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเรื่องการแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจ jurisdiction ของศาลปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา เป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามความในมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง คือการสรรหาและแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการแต่งตั้งบุคคล ถ้าหากกระบวนการแต่งตั้ง จนกระทั่งมีคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรรมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยกฎหมายศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

5.1.2 ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้รักษาการและการดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่

ด้วยปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ 47/2547 ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำสั่ง ที่ 4/2547 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2547 แต่งตั้งนาง พวงรัตน์ วงษ์โพธิ์ ตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (นักบริหาร 10 ตำแหน่งเลขที่ 6) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอีกตำแหน่งหนึ่งเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง และต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2547

ตามประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเรื่องดังกล่าวนี้ ได้อ้างถึงหลักการและเหตุผลไว้ว่า “ ตามที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547 วันที่ 6 กรกฎาคม 2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณี การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้วินิจฉัยว่า มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ

สรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31 และมีหนังสือสำนักงานเลขานุการวุฒิสภา ที่ สว 0007/4027 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 เรื่อง การสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 นั้น

ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการให้ ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

โดยผู้เขียนเห็นว่าเมื่อมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ดังกล่าวข้างต้นทำให้ต้องพิจารณาว่า คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ และดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งตามที่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กระทำต่อมาไม่เป็นการประกาศรับสมัคร สรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ หรือแม้กระทั่งการที่ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้รักษาราชการแทน คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำสั่งแต่งตั้งนางพวงรัตน์ วงษ์โพธิ์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งการที่ได้มีการระงับการจ่ายเงินเดือนของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ตั้งแต่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น ต่อมาเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จึงต้องนำมาวิเคราะห์ต่อมาถึงวาระการดำรงตำแหน่งรวมทั้งเงินเดือนที่คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ไม่ได้รับนับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าจะจ่ายเงินหรือไม่อย่างไรและวาระการดำรงตำแหน่งนับต่อมานับแต่ช่วงเวลาที่มีการปฏิบัติหน้าที่จริง

5.2 การดำเนินการของวุฒิสภาลงมติคำวินิจฉัย

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและได้ส่งชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ วุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2547 ที่ประชุมได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นมามากคนหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ 10 พฤษภาคม 2548 คณะกรรมการสามัญฯ ได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา เกิดความชัดเจน คณะกรรมการสามัญฯ จึงได้มีหนังสือกราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2548 เพื่อสอบถามในประเด็นของคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่ามีผลทำให้คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนับแต่วันศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยใช่หรือไม่ โดยเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2548 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือชี้แจงประเด็นดังกล่าว สรุปได้ว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญรับทราบ และมอบให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเรียนว่า เมื่อกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว ถือได้ว่า คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกาไม่เคยได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย โดยในการประชุมวุฒิสภาครั้งดังกล่าวได้มีการอภิปรายถึงประเด็นปัญหาเรื่องตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าว่างลงแล้วหรือไม่ แต่มิได้มีการลงมติชี้ขาดของวุฒิสภาว่าตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่างลงแล้วแต่อย่างใด แต่กลับให้มีการประชุมลับและหลังจากมีการประชุมลับได้มีการลงคะแนนในมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2548 ประธานวุฒิสภา นายสุชน ชาลีเครือ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

จากการที่ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2548 จนกระทั่งเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2548 ขณะที่ยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (รวมระยะเวลา 111 วัน) ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียน

ประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นว่ากระบวนการที่ดำเนินการต่อมาในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ยังดำเนินการไปไม่สิ้นสุดกระบวนการ

จากกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเมื่อวุฒิสภายังมิได้มีมติชี้ขาดว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงให้เห็นว่ายังมีได้มีการเพิกถอนมติเดิมที่ได้มีมติเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ได้มีมติซ้อนมติเดิมในการให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงกลายเป็นว่าได้มีมติในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทับซ้อนกันอยู่ 2 มติ ซึ่งถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ก็จะเป็นการเพิกถอนการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคนเดิมคือคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ถ้าเป็นเช่นนี้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จะพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปโดยปริยาย แต่เมื่อยังมีได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต จึงเท่ากับว่าคำสั่งแต่งตั้ง หรือพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งเดิมยังคงมีผลต่อมาไม่ได้มีการเพิกถอนแต่อย่างใด

5.3 ผลกระทบของการดำเนินการต่างๆ

5.3.1 การดำเนินการภายหลังการถอนตัวของนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2548 แล้วมีมติมอบหมายให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไปศึกษาข้อกฎหมาย และประเด็นที่สังคมยังมีข้อสงสัย โดยให้ศึกษาให้เสร็จภายใน 10 วันแล้วให้รายงานให้ที่ประชุมทราบ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานผลการศึกษามาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่ากระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงมีผลผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 268 ฉะนั้น เมื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลงตัวในระหว่างรอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่อีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามได้เกิดปัญหาโต้แย้งทั้งจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา กลุ่มวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนนักวิชาการ องค์กรเอกชน และ

สื่อมวลชนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อความชัดเจนในเรื่องนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ ก่อนที่จะดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ต่อไป

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวในวันพฤหัสบดีที่ 6 ตุลาคม 2548 โดยได้พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวอย่างรอบคอบ จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และข้อมูลการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรับฟังและเคารพในความคิดเห็นของทุกฝ่ายแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อขัดแย้งทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กร จึงจำเป็นต้องหาข้อยุติ ให้เป็นที่ยอมรับได้โดยทั่วไปภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ประชุมโดยมติของเสียงส่วนใหญ่ จึงมีความเห็นสอดคล้องกับข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา 266 ต่อไป

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยรวม 2 ข้อ กล่าวคือ

ข้อ 1 ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภานักระบวงการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333(1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ข้อ 6 (5) และมาตรา 31 นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

ข้อ 2 การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

โดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 บัญญัติไว้ และเป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญมาตรา 268 จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 แล้ว เห็นว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไป โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแต่อย่างใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำขอดังกล่าว ไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้ง 2 ข้อ ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ต่อมาประธานวุฒิสภา (นายสุชน ชาลีเครือ) มีหนังสือส่วนตัวถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2548 โดยในหนังสือได้มีการสรุปความเป็นมาของเรื่อง ตั้งแต่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อประธานวุฒิสภาว่า ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 จนกระทั่งได้มีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ (นายวิสุทธิ์ มนตรีวิทย์) และประธานวุฒิสภาได้นำข้อขึ้นทูลเกล้าฯ ซึ่งต่อมาผู้ที่ดำรงตำแหน่งคนใหม่ได้ขอถอนตัวและทรงโปรดเกล้าฯ ให้ประธานวุฒิสภาถอนเรื่องคืนตามที่ขอ เวลามากกว่า 2 ปี ที่ได้มีการโต้แย้งทางกฎหมายทั้งในที่ประชุมวุฒิสภา วงการวิชาการ สื่อมวลชน แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่อง มีปัญหาตามมาตรา 268 ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเด็ดขาดและผูกพันองค์กรเพียงใด คือ ผูกพันเฉพาะให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการสรรหาใหม่ได้เท่านั้น แต่ประเด็นปัญหาเรื่องสถานะภาพของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะสิ้นสุดลงหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้วินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาด

เมื่อพิจารณาจากประเด็นข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงแล้วประธานวุฒิสภาเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดเหตุผลแห่งการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการฯ ไว้เพียง 6 ประการ โดยไม่ได้ระบุเหตุว่าด้วยการต้องคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย และประธานวุฒิสภาเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตรา 4 (2) ดังนั้น ประธานวุฒิสภาจึงขอเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทบทวนมติเดิมและอาจจะพิจารณาให้คุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา เข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ประธานวุฒิสภาเห็นว่าหากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้คุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา ทำหน้าที่ต่อไปแล้ว ยังมีผู้โต้แย้งสถานะภาพของคุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกาอีก จะถือได้ว่าเป็นกรณีใหม่อันเป็นมูลกรณีที่จะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ต่อไป

จากหนังสือดังกล่าวของประธานวุฒิสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการประชุมในวันที่ 10 มกราคม 2549 และได้มีมติด้วยคะแนนเสียง 8 ต่อ 2 เห็นว่า หนังสือดังกล่าวเป็นความเห็นส่วนตัวของประธานวุฒิสภา จึงขอให้ประธานวุฒิสภานำความเห็นของประธานวุฒิสภา

เข้าที่ประชุมวุฒิสภาเสียก่อน และส่งเรื่องที่เป็นมติของวุฒิสภาอย่างเป็นทางการกลับมาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง

จากกรณีดังกล่าวมานี้ผู้เขียนเห็นว่าสิ่งที่ประธานวุฒิสภามีหนังสือดังกล่าวถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นความเห็นส่วนตัว ดังนั้นเมื่อวุฒิสภายะยติปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นวุฒิสภาควรนำเรื่องสถานภาพของคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกาว่ายังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่หรือไม่เข้าประชุมวุฒิสภา โดยวุฒิสภาอาจมีมติยืนยันสถานภาพความเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา หรือมีมติว่าคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วได้ เพราะวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์

5.3.2 กรณีนายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการประชุมในวันพุธที่ 9 พฤศจิกายน 2548 โดยเสียงส่วนใหญ่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติดังนี้

1. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่าการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนก่อน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 แล้วคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ต่อไป

2. ให้ส่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และ 60/2548 ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องพิจารณาวินิจฉัย เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป

โดยผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครั้งใหม่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะทำให้ปัญหากลับไปสู่จุดเดิมคือเมื่อในทางกฎหมายตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่มี ความชัดเจนว่าว่างลง การดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครั้งใหม่จะทำให้เกิดความทับซ้อนกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนเดิมหรือไม่และหากได้รายชื่อ

บุคคลที่ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและความเห็นชอบจากวุฒิสภา และมีการนำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯอีกครั้งหนึ่ง และหากเกิดคำถามว่าตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่างลงแล้วหรือไม่ ซึ่งยังไม่มียกยัดใครตอบคำถามเช่นนี้ได้ และการดำเนินการดังกล่าวจะนำไปสู่ปัญหาแบบเดิมที่เคยเกิดขึ้นแล้วหรือไม่

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มีมติคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คุณหญิงจรรยาพร เมณฑกา หลังจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ทำหนังสือที่ นร.0411/ลน/599 ลงวันที่ 23 มกราคม 2549 ถึงนายรัชช ศรีพิมล ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีเนื้อความดังนี้

ตามที่มีปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจรรยาพร เมณฑกา ว่า ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่หรือไม่หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ว่า การดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

เรื่องนี้ได้รับความสนใจจากบุคคลทั่วไปเป็นอันมาก เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอันชัดเจน และถึงที่สุดเป็นบรรทัดฐาน จึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในวงวิชาการ วงการเมืองและสื่อมวลชน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจของสถาบันรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประการสำคัญคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงใช้พระราชอำนาจตามที่มาตรา 312 วรรคสี่ และวรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา...การพ้นจากตำแหน่งของ...ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน...ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน" ในการพิจารณาเพื่อหาทางคลี่คลายปัญหานี้ แม้หลายฝ่ายได้พยายามแก้ปัญหาดำเนินการตามแนวทางของตนแล้ว เช่น สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเสนอให้ยกปัญหาขึ้นหารือและใช้กระบวนการทางวุฒิสภาเข้าแก้ไข และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตลอดจนเคยมีการหารือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรต่างๆ แล้วหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถหาทางออกให้ลุล่วงได้ เพราะแต่ละองค์กรมีข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ หรือมีเจตจำนงที่ไม่อาจแสวงหาความเห็นชอบร่วมกันภายในองค์กรได้

โดยที่นายกรัฐมนตรีได้รับคำแนะนำและคำร้องขอจากบุคคลต่างๆ ในหลายองค์กรให้เข้ามาร่วมหาทางคลี่คลายปัญหานี้ แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจหน้าที่หรือเกี่ยวข้องโดยตรง แต่นายกรัฐมนตรีก็เป็นตำแหน่งที่รับสนองพระบรมราชโองการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และต้องดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปตลอดจนรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์ จึงได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ถึงปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น และขอรับพระราชทานแนวทางแก้ไข เพื่อจกเชิญไปแจ้งผู้เกี่ยวข้องให้ร่วมกันคลี่คลายปัญหาในโอกาสที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อราชการตามปกติ ณ พระราชวังไกลกังวล หัวหิน เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2549 ซึ่งได้ทรงมีพระราชปรารภดังนี้

เมื่อครั้งที่ประธานวุฒิสภาในขณะนั้นได้เสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ้างแล้วว่าการเสนอชื่อและการลงมติอาจไม่ถูกต้อง ดังนั้นก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง สำนักราชเลขาธิการก็ได้ตรวจสอบแสวงหาความถูกต้องชัดเจน ซึ่งก็ได้รับคำยืนยันจากองค์กรที่เกี่ยวข้องว่าถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ทุกประการ จึงได้ทรงลงพระปรมาภิไธยไปตามนั้น โดยไม่ได้เกี่ยวกับตัวบุคคลแต่อย่างใด อันเท่ากับว่าได้มีพระบรมราชวินิจฉัยในเรื่องนี้มาแต่ต้นแล้วนั่นเอง แต่หลังจากที่เหตุการณ์ได้ผ่านมาระยะหนึ่ง กลับมีการกล่าวอ้างผู้ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้โดยสมบูรณ์ และเข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะกระบวนการที่ดำเนินมาไม่ถูกต้อง ทั้งที่ไม่ปรากฏว่าเป็นกรณีที่เข้าเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายใด และไม่ปรากฏคำวินิจฉัยที่ชัดเจนของศาลรัฐธรรมนูญว่า ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่ ขณะเดียวกันพระบรมราชโองการอันได้ทรงลงพระปรมาภิไธยไว้ ตามที่ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยแล้วก็ยังคงอยู่ โดยไม่มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีเหตุตามกฎหมายใดมาลบล้าง ขอยืนยันว่ากรณีที่เกิดขึ้นนี้มีใช่เป็นเรื่องของพระราชอำนาจ แต่เป็นเรื่องความไม่ถูกต้อง เมื่อยังมีได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งก็ควรถือว่า ประการพระบรมราชโองการยังมีผลอยู่ ดังนั้น การจะคิดอ่านดำเนินการเป็นประการอื่นตามความเข้าใจของตน เพื่อให้ผิดแผกไปจากพระบรมราชโองการอันมีมาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อาจกลายเป็นปัญหาโต้แย้งข้อใหม่ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้

นายกรัฐมนตรีได้รับพระราชปรารภดังกล่าวใส่เกล้าใส่กระหม่อมด้วยความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเชิญพระราชปรารภนี้แจ้งแก่ราชเลขาธิการ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภา ซึ่งทรงอนุญาตนายกรัฐมนตรีจึงขอเสนอความเห็นว่าเป็นการรักษาไว้ซึ่งประเพณีการปกครองในระบอบ

พระราชบัญญัติอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเร่งดำเนินการสนองพระราชปรารภเป็นการด่วน

ผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าจะได้มีการคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้กับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เพื่อเป็นการยุติปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วก็ตามแต่เราควรต้องนำมาพิจารณาหลักทฤษฎี และหลักกฎหมายที่ถูกต้องว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติคืนตำแหน่งให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา นั้น เป็นการดำเนินการกระบวนกรที่ถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพราะองค์กรที่มีหน้าที่ในการดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมี 2 องค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติคืนตำแหน่งให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ก็ควรที่จะส่งเรื่องดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อมีมติยืนยันในการคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวด้วย เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์

5.3.3 กรณีปัญหาการดำรงตำแหน่งและเงินเดือนของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา

กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีมติคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549 หลังจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ทำหนังสือที่ นร.0411/ลน/599 ลงวันที่ 23 มกราคม 2549 ถึงนายรัชช ศิริพิมพ์ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประสานกับองค์กรต่างๆ แล้วจึงได้ประชุมพิจารณาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ และมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าประกาศพระบรมราชโองการยังมีผลอยู่และให้ยุติการดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและพิจารณาเรื่องการจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเร็วและแจ้งมติดังกล่าวให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาทราบ พร้อมทั้งแจ้งประธานวุฒิสภาเพื่อทราบ และพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของวุฒิสภาต่อไป

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติในการคืนตำแหน่งให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และต้องแจ้งไปยังวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรถวายคำแนะนำให้วุฒิสภาพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไร จะยืนยันให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนครบวาระ หรือจะดำเนินการถวายคำแนะนำให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีการคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาแล้ว ประเด็นต่อมาที่ต้องนำมาพิจารณาคือวาระการดำรงตำแหน่งและการคืนเงินเดือนของคุณหญิง

จารุวรรณ เมณฑกา นับอย่างไร โดยในกรณีการนับวาระและการคืนเงินเดือนนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 33 บัญญัติว่า “ผู้ว่าการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว” ซึ่งการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯแต่งตั้งเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2544 และเมื่อได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ภายหลังจากนั้นคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจนกระทั่งวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงได้มีมติคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น ประเด็นปัญหาการที่จะนับวาระการดำรงตำแหน่งและการคืนเงินเดือนผู้เขียนเห็นว่ามี 2 แนวทางในการพิจารณา กล่าวคือ

1. การนับวาระในการดำรงตำแหน่งให้นับจากการปฏิบัติหน้าที่คือมีการทำงานจริง ฉะนั้นเวลาตั้งแต่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 จนกระทั่งการคืนตำแหน่งนั้นไม่มีการนับวาระการดำรงตำแหน่งและให้มีการนับระยะเวลาการทำงานจริงจนกระทั่งครบ 5 ปี แต่ในกรณีนี้เมื่อการนับระยะเวลาเฉพาะที่ปฏิบัติงานจริง ดังนั้น ในเรื่องการคืนเงินเดือนในช่วงที่ไม่ได้มีการปฏิบัติงานจึงไม่มีการจ่ายเงินเดือนและไม่มีการจ่ายเงินเดือนย้อนหลังที่ไม่ได้มีการปฏิบัติงาน

2. การนับวาระในการดำรงตำแหน่งให้นับตั้งแต่มีการ โปรดเกล้าแต่งตั้งจนครบวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี แม้ในช่วงเวลาที่มีได้มีการปฏิบัติงานก็นับวาระการดำรงตำแหน่งต่อเนื่องซึ่งในกรณีนี้เมื่อมีการคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเงินเดือนที่ผ่านมาจึงต้องมีการคืนเงินเดือนย้อนหลังให้กับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา

ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นตำแหน่งระดับสูงซึ่งมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยมาตรา 333 กำหนดสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีเจตนารมณ์ให้ตั้งเป็นองค์กรอิสระเพื่อให้การปฏิบัติงานมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินได้บัญญัติให้วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เพียง

วาระเดียนเท่านั้น ดังนั้นเมื่อเป็นตำแหน่งที่สำคัญระดับสูง การพิจารณาการดำรงตำแหน่ง จึงควรพิจารณาตามแนวทางที่ 1 คือ ให้มีการนับวาระในการดำรงตำแหน่งให้นับจากการปฏิบัติหน้าที่จริง ดังนั้นช่วงเวลาตั้งแต่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 จนกระทั่งการคืนตำแหน่งนั้นไม่มีการปฏิบัติงานการนับวาระการดำรงตำแหน่งจึงไม่มีการนับระยะเวลาต่อเนื่อง แต่ให้มีการนับระยะเวลาการทำงานจริงจนกระทั่งครบ 5 ปี ซึ่งในกรณีนี้เมื่อการนับระยะเวลาเฉพาะที่ปฏิบัติงานจริง ดังนั้น ในเรื่องการคืนเงินเดือนในช่วงที่ไม่ได้มีการปฏิบัติงานจึงไม่มีการจ่ายเงินเดือนและไม่มีการจ่ายเงินเดือนย้อนหลังที่ไม่ได้มีการปฏิบัติงาน

แต่อย่างไรก็ตามปัจจุบันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติคืนเงินเดือนให้แก่คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา แล้ว ดังนั้นการนับวาระจึงต้องนับวาระการปฏิบัติงานต่อเนื่องมาเมื่อคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2544 ดังนั้นจึงครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 31 ธันวาคม 2549

กล่าวโดยสรุปการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหลังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นการดำเนินการที่สืบเนื่องมาจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 เนื่องจากคำวินิจฉัยไม่ชัดเจน จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตีความคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไปเองว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว และได้มีคำสั่งแต่งตั้งนางพวงรัตน์ วงษ์โพธิ์ ตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต่อมาจึงได้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครั้งใหม่ขึ้น โดยได้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ส่งให้วุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ และวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบและนารายชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เมื่อยังมีได้มีพระบรมราชโองการฯ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัว ดังนั้น จึงยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีมติที่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 อีกครั้งหนึ่ง แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยเนื่องจากไม่เป็นกรณีตามมาตรา 266 จะเห็นได้ว่ากระบวนการที่ยาวนานเป็นเวลาปีกกว่าเป็นผลกระทบที่เกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 เนื่องจากการตีความขยายอำนาจของตนของศาลรัฐธรรมนูญ และการมีคำวินิจฉัยที่ไม่ชัดเจนทำให้เกิดผลกระทบทั้งหมดดังกล่าวขึ้น แม้ปัจจุบันคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จะกลับมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้รับเงินเดือนในช่วงดังกล่าวคืนแล้วก็ตามแต่ระยะเวลาการทำงานที่สูญเสียไปจากผลกระทบดังกล่าวก็คงเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ศาลที่มีอำนาจเป็นการทั่วไปแต่มี

อำนาจเป็นการเฉพาะ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญควรพิจารณาถึงขอบอำนาจของตนอย่างจำกัด ไม่ใช่
ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญทุกปัญหาศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นผู้เข้ามาชี้ขาดทุกปัญหา

D
P
U

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากข้อเท็จจริงตามที่กล่าวมาทั้งหมด คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 จากการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความขยายอำนาจของตนออกไป โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และไม่ได้คำนึงถึงว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเฉพาะ ไม่ได้มีอำนาจเป็นการทั่วไปเหมือนศาลอื่นๆ และศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรสูงสุดที่ต้องวินิจฉัยปัญหาทางรัฐธรรมนูญทุกปัญหา จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาจากคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ต่อมาจนกระทั่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้ง และได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 แต่ก็ไม่ได้สร้างความชัดเจนให้เกิดแก่สังคมมากขึ้น ผลดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายอำนาจของตนตามมาตรา 266 จึงเป็นการสมควรที่เราจะได้ศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากคำวินิจฉัยให้รอบด้าน

กรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 มีประเด็นที่เป็นปัญหา ดังนี้

1. ประเด็นการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น คือเป็นปัญหาของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น กรณีนี้ถ้าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กรขัดแย้งกัน องค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรดังกล่าวสามารถส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 266 ได้ แต่กรณีดังกล่าวเป็นการที่วุฒิสภาเสียงข้างน้อยขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายขององค์กรอื่นแต่เป็นองค์กรตุลาการ และในกรณีดังกล่าวไม่มีข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภา ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องระมัดระวังจำกัดการรับคำร้องไว้วินิจฉัย ซึ่งอาจทำให้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอาจขยายออกไปได้อย่างไม่มีจำกัด

2. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้ง 2 องค์กรดังกล่าวมิได้อ้างว่า ตนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ หรือกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็น ปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ แต่กรณีดังกล่าวเป็นเพียงการตั้งคำถาม หรือมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในทางกฎหมาย อีกทั้งอำนาจหน้าที่ ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งขอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะจำกัดขอบเขตในการตีความอยู่กับบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาตรา 266 ไว้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดความ ขัดแย้งระหว่างองค์กร ไม่ใช่เป็นกรณีองค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนจึง สอบถามมายังศาลรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่สมาชิกเสียงข้างน้อยขององค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัย ว่าการวินิจฉัยโดยสมาชิกเสียงข้างมากสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ก็สามารถเสนอเรื่องผ่านประธานรัฐสภามายังศาลรัฐธรรมนูญได้

3. ประเด็นความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ การที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหานุคคลเพื่อดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้แต่กลับให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดนั้น การที่ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้และให้ไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องบัญญัติถึงการสรรหา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกกระเปียบดังกล่าวออกมา โดยมีได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา ระเบียบจึงไม่มีผลบังคับไปถึงวุฒิสภาได้

4. ประเด็นการไม่วินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือหากเป็นการตีความบทบัญญัติของกฎหมายจะต้อง เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจ หน้าที่ตามพระราชบัญญัติ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติไม่เกี่ยวพันกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าว และการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

กรณีดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้วินิจฉัยโดยตีความรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการวินิจฉัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยกรณีดังกล่าว

5. ประเด็นการไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแสดงต่อสาธารณชน โดยข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2546 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำสรุปผลการวินิจฉัยโดยไม่มีตัวคำวินิจฉัยแสดงต่อสาธารณชน ซึ่งขัดกับหลักการพิจารณาของศาลในเรื่องหลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของศาลที่จะต้องมีความชัดเจนในขณะมีคำวินิจฉัยเปิดเผยต่อสาธารณชน ทำให้เกิดปัญหาว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลเมื่อใด

6. ประเด็นกรณีระยะเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพัน โดยหลักต้องถือเอาวันที่ศาลมีคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยอันเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลซึ่งนำมาใช้กับศาลรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้คือให้มีผลนับแต่วันที่ศาลมีคำวินิจฉัย ซึ่งในกรณีนี้ผลของคำวินิจฉัยมีผลในวันที่ 8 กรกฎาคม 2547 ซึ่งเป็นวันที่ได้ยกร่างคำวินิจฉัย ตรวจสอบแก้ไขร่าง และลงนามคำวินิจฉัยกลางเสร็จพร้อมส่งให้ผู้เกี่ยวข้องส่วนขอบเขตของการมีผลผูกพันเมื่อศาลรัฐธรรมนูญยืนยันแต่เพียงว่ากระบวนการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยที่ไม่ได้วินิจฉัยว่าความไม่ชอบดังกล่าวเป็นสาระสำคัญถึงขนาดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด ดังนั้น ผลผูกพันของคำวินิจฉัยมีเพียงว่าในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งคราวต่อไป หากข้อกฎหมายยังเป็นเช่นขณะมีคำวินิจฉัยขององค์กรที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมไม่มีผลลบล้างการกระทำขององค์กรที่ได้ใช้อำนาจไปแล้วได้

7. ประเด็นการพ้นจากตำแหน่งของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญพบว่าการดำเนินการเลือกคุณหญิงจารุวรรณฯเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ การที่รัฐธรรมนูญมาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก การพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ไม่มีการบัญญัติกระบวนการสรรหาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกรณีความสมบูรณ์ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้อ 3 ทำให้ระเบียบดังกล่าวไม่ผูกพันวุฒิสภาในการดำเนินการให้ความเห็นชอบและให้มีพระบรมราชโองการ

โปรดเกล้าฯให้คุณหญิงจรรวพรรณเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เมื่อไม่มีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ไม่มีเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่ง อีกทั้งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้ระบุให้คุณหญิงจรรวพรรณพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น เมื่อกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบ แต่ไม่ปรากฏว่าคุณหญิงจรรวพรรณได้ขาดคุณสมบัติอันเป็นสาระสำคัญของบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง ดังนั้นคุณหญิงจรรวพรรณจึงยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ซึ่งจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชัดเจนทำให้องค์กรที่เกี่ยวข้องไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ต้องตีความผลคำวินิจฉัยไปเองโดยไม่ทราบว่าคุณหญิงจรรวพรรณพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วหรือไม่ จนทำให้มีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่จนกระทั่งวุฒิสภาได้มีมติเห็นชอบ ได้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต และประธานวุฒิสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ แต่ยังมีได้โปรดเกล้าฯจนกระทั่งระยะเวลาผ่านไปประมาณ 110 วัน นายวิสุทธิ์ฯจึงได้มีหนังสือขอถอนตัว จนทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องกลับมาทบทวนอีกครั้งว่าคุณหญิงจรรวพรรณพ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่ และได้มีการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 อีกครั้ง จนได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 โดยศาลรัฐธรรมนูญมีมติไม่รับวินิจฉัยเพราะกรณีไม่เข้ามาตรา 266 โดยเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 แล้ว ซึ่งการทำคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ปัญหาวนกลับมาจุดเดิม ถ้ามีการตั้งคำถามว่าคุณหญิงจรรวพรรณพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วหรือไม่ ก็ไม่มีองค์กรใดตอบคำถามได้ และการที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ดังกล่าวข้างต้นศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ตอบคำถามว่าคุณหญิงจรรวพรรณพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเตรียมที่จะสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่อีกครั้ง จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติคืนตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คุณหญิงจรรวพรรณ หลังจากท.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในขณะที่มีหนังสือที่ นร. 0411/ลน/509 ลงวันที่ 23 มกราคม 2549 ถึงนายณรงค์ ศรีพิมล ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีมติคืนตำแหน่งให้คุณหญิงจรรวพรรณแต่กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติคืนตำแหน่งแล้วควรที่จะต้องแจ้งไปยังวุฒิสภาในฐานะที่เป็นองค์กรถวายคำแนะนำให้วุฒิสภามีมติยืนยันให้คุณหญิงจรรวพรรณเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือวาระการดำรงตำแหน่งและการคืนเงินเดือนของคุณหญิงจรรวพรรณฯ โดยในกรณีการนับวาระและการคืน

เงินเดือนนั้นเมื่อพิจารณาถึงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นตำแหน่งระดับสูง และเจตนารมณ์ของการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญได้ตั้งให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เนื่องจากเห็นว่า การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่สำคัญในการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินได้บัญญัติให้วาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวเท่านั้น ดังนั้นเมื่อตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความสำคัญระดับสูง จึงควรให้มีการนับวาระในการดำรงตำแหน่งจากการปฏิบัติงานจริง ซึ่งช่วงเวลาตั้งแต่มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 จนกระทั่งคุณหญิงจรรยาบรรณฯ กลับไปปฏิบัติงานที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ไม่นับวาระการดำรงตำแหน่งแต่ให้นับระยะเวลาการทำงานจริงจนกระทั่งครบ 5 ปี ดังนั้นเมื่อการนับระยะเวลาปฏิบัติงานจริง ในเรื่องการคืนเงินเดือนในช่วงที่ไม่ได้มีการปฏิบัติงาน จึงไม่ต้องมีการจ่ายเงินเดือนคืนย้อนหลังแต่อย่างใด แต่เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติคืนเงินเดือนให้แก่คุณหญิงจรรยาบรรณฯ แล้ว การนับวาระจึงต้องนับวาระการปฏิบัติงานต่อเนื่อง เมื่อคุณหญิงจรรยาบรรณฯ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2544 จึงครบวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ 31 ธันวาคม 2549

กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีวัตถุประสงค์แยกองค์กรคัดเลือกและองค์กรให้ความเห็นชอบออกจากกัน โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหา และวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบซึ่งเป็นการแยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรผู้ให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลซึ่งจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลและให้วุฒิสภาเป็นองค์กรให้ความเห็นชอบบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภาในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกตัวบุคคลใหม่ และเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ โดยหลักการดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยกำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภาในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลใหม่ และเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ได้ใช้ถ้อยคำตามมาตรา 30 ว่าให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ทั้งที่ในหลักการต้องการให้วุฒิสภาเป็นองค์กรผู้ให้ความ

เห็นชอบเท่านั้น โดยไม่มีสิทธิเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่ง จึงเป็นการบัญญัติกฎหมาย ที่มีหลักการขัดกันเอง ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนกลายเป็นปัญหาข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยแล้วในคำวินิจฉัยที่ 47/2547 และได้มีนักวิชาการหลายท่าน ออกมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ในหลายเรื่องตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้บัญญัติกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กลับให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไปออกระเบียบเกี่ยวกับการสรรหา นั้นไม่น่าจะถูกต้อง ควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้มีการบัญญัติกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยไม่ให้มีการไปออก ระเบียบกันเองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการสรรหา ดังกล่าว

แต่เนื่องด้วยในปัจจุบันได้มีการรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยมีประกาศ คณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ 3 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง วุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ แต่ได้มี ประกาศให้ยังคงใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสิ้นสภาพ โดยให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คือคุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา รักษาการตามอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้เขียนขอเสนอแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มีหลักการที่จะถ่วงดุลการแต่งตั้ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแยกองค์กรผู้คัดเลือกและองค์กรผู้ให้ ความเห็นชอบออกเป็น 2 องค์กร แต่การใช้ถ้อยคำที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอ ต่อวุฒิสภาเป็นการใช้ถ้อยคำประหนึ่งว่าให้วุฒิสภามีอำนาจคัดเลือกบุคคลผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่ง จากบัญชีรายชื่อดังกล่าว ในขณะที่ตามหลักการต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบเท่านั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จาก "ให้จัดทำเป็นบัญชีรายชื่อบุคคล" เป็น "ให้ คัดเลือกตัวบุคคลเพียงคนเดียว" เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

2. เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ กลับบัญญัติให้คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่เนื่องด้วยมีการรัฐประหารและให้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง แต่ให้ยังคงใช้พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าถ้าได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญ ขึ้นใหม่ควรบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ และ แก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยให้บัญญัติ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้ชัดเจน

โดยเนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงแล้ว และจะได้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ถ้ามีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กรผู้เขียนเห็นว่า ควรบัญญัติหลักการรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 266 อย่างเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากอาจมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ดังนั้นผู้เขียนขอเสนอให้แก้ไข ถ้อยคำจากมาตรา 266 เดิมเป็น “ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” และเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ และวินิจฉัย คดีรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย มหาชน ดังนั้น การตีความต้องยึดหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน เพื่อที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มี เกณฑ์ในการพิจารณาขอบอำนาจของตนในการพิจารณารับเรื่องไว้วินิจฉัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม ยิ่งขึ้น

กรม
พัฒนา
การค้า

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2547). **รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). **เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). **วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ. (2546). **ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมชาย วิรุฬหผล. (2548). **วิกฤตการณ์ผู้ว่าการ สตง**. กรุงเทพฯ : เคล็ดไทย.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2548). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : พี.เพรส.

อมร จันทรสมบูรณ์. (2549). **ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพื้นฐานกฎหมายมหาชนของประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทความ

นนทพล นิมสมบูรณ์. (2542,มกราคม). “บทบาทสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 19,ฉบับที่ 1.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548,11 ตุลาคม). “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.” ไทยโพสต์.

_____ . (2534,มิถุนายน). “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อดีต-ปัจจุบัน-อนาคต.” วารสาร
ตรวจเงินแผ่นดิน, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1.

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. (2543, มีนาคม). “การตรวจเงินแผ่นดิน.” วารสารวุฒิสภา,
ปีที่ 8, ฉบับที่ 3.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545, กันยายน). “บทวิเคราะห์และข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข
เกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ.” วารสารนิติศาสตร์.

อมร จันทรสมบูรณ์. “ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.”
วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23, ฉบับที่ 4.

เอกสารอื่นๆ

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 35 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ 16 พฤศจิกายน 2544.

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ 10 พฤษภาคม 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2543,มิถุนายน). เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทย
ตามมาตรา 264 และ มาตรา 266 (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ.

วิทยานิพนธ์

ชุติมา เหลืองอุทัยศิลป์. (2545). อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความ
ขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชา
นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์. (2538). บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน.
วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ศิริพร ปั้นประเสริฐ. (2544). โครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อัลจนา พึ่งเย็น. (2543). การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 กรกฎาคม 2540, จาก www.concourt.or.th

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ 26 / 2540 วันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน 2540, จาก www.concourt.or.th

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548,11 ธันวาคม). คำตอบสำหรับบทโต้แย้งทางวิชาการกรณีตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ(ตอนที่ 1). สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2548, จาก <http://www.pub-law.net/>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548,25 ธันวาคม). คำตอบสำหรับบทโต้แย้งทางวิชาการกรณีตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ(ตอนที่ 2). สืบค้นเมื่อ 10 มกราคม 2548, จาก <http://www.pub-law.net/>

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547,15 กรกฎาคม). ศาลรัฐธรรมนูญกับการละเมิดบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ: ทศนะต่อคำวินิจฉัยในกรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน. สืบค้น เมื่อ 20 กรกฎาคม 2547, จาก <http://www.pub-law.net/>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. จาก www.oag.go.th

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 114, ตอนที่ 55 ก.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542. (2542, 18 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ 116, ตอนที่ 115 ก.

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543.

คำพิพากษา

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547. (2548, 23 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับกฤษฎีกา. เล่มที่ 122, ตอนที่ 26 ก.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548. (2549, 28 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. ฉบับกฤษฎีกา. เล่มที่ 123, ตอนที่ 32 ก.

Draft

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

**สรุปลำดับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
(คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา)**

สรุปลำดับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการสรรหาและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

1.คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ร่วมพิจารณาระเบียบการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครั้งแรก พ.ศ. 2543 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมี ดร.ปัญญา ตันติยวงศ์ เป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2543 ซึ่งขณะนั้นคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ร่วมพิจารณาร่างและรับรองระเบียบดังกล่าวด้วย

2.มติ คตง. ให้เสนอชื่อ นายประธาน คาบเพชร ให้วุฒิสภาเห็นชอบ คตง.ได้ประชุมเมื่อวันที่ 3 ก.ค. 2543 และได้ดำเนินการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยวิธีลงคะแนนลับปรากฏว่า นายประธาน คาบเพชร ได้ 5 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนสูงสุดและไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง (คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้ 3 คะแนน นายนนทพล นิมสมบุญ ได้ 0 คะแนน) จึงมีมติให้เสนอชื่อ นายประธาน คาบเพชร ต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ตามรายงานการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ 26/2544 ลงวันที่ 3 ก.ค. 2544

3.วุฒิสภาได้ประชุมพิจารณาเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 35/2544 สมัยสามัญนิติบัญญัติ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ได้พิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีการอภิปรายโต้แย้ง โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งกันว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง และหลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

4.ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ากระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของ คุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา เป็นการมิชอบ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ที่ 47/2547 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2547

5.คตง.ไม่อนุญาตให้ คุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการต่อไปและ แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน 8 ก.ค. 2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติว่าไม่สามารถ อนุญาตให้คุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้และให้แต่งตั้ง ผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้นางพวงรัตน์ วงษ์โพธิ์ ซึ่งเป็นรองผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินอาวุโสสูงสุด เป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (หลังจาก นั้น ได้แต่งตั้ง นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอาวุโสสูงสุดเป็น ผู้รักษาราชการในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแทน นางพวงรัตน์ วงษ์โพธิ์ ซึ่งเกษียณอายุ ราชการ ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2547 เป็นต้นไป)

6.นายประธาน ดาบเพชร ขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อให้วุฒิสภาเห็นชอบ 12 ก.ค. 2547 นายประธาน ดาบเพชร ผู้ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เสนอชื่อให้วุฒิสภาเห็นชอบมีหนังสือถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อขอยกเลิก ความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

7.คตง. มีมติระงับการจ่ายเงินเดือนและเงินตำแหน่ง คุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา 29 ก.ค. 2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีมติให้ระงับการจ่ายเงินเดือนและเงินประจำ ตำแหน่งของคุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา ตั้งแต่ 7 กรกฎาคม 2547 เป็นต้นไป

8.คตง. ประกาศรับสมัครผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อ พ.ศ. 2547 20 ส.ค. 2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ที่สมควร ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินครั้งสองเมื่อ ส.ค. 2547

9.คตง. คัดเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2547 11 ต.ค. 2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีมติให้เสนอชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียง สูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ ความเห็นชอบต่อไป

10.วุฒิสภามีมติเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในคราวประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันอังคารที่ 10 พฤษภาคม 2548 ได้มีมติ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน

2548 ประธานวุฒิสภา นายสุชน ชาลีเครือ ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

11. นายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา

12. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีการประชุมพิจารณา มีมติ ในวันพฤหัสบดีที่ 6 ตุลาคม 2548 ที่จะส่งเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามมาตรา 266 อีกครั้ง

13. ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266

14. พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ทำหนังสือที่ นร.0411/ฉน/599 ลงวันที่ 23 มกราคม 2549 ถึงนายณรงค์ ศรีพิมล ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกี่ยวกับกรณีคุณหญิงจรรยาบรรณ เมณฑากา

15. เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มีมติเห็นตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คุณหญิงจรรยาบรรณ เมณฑากา เมณฑากา

ภาคผนวก ข.

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงิน

แผ่นดิน พ.ศ.2543



ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๔๓

เพื่อให้การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมิได้มีหลักประกันความเป็นอิสระในขณะปฏิบัติหน้าที่ความ มาตรา ๑๑๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓"

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

- "คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- "ประธานกรรมการ" หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- "กรรมการ" หมายความว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- "ผู้ว่าการ" หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อ ๔ ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการฯ จะต้องมีความคุณสมบัติดังนี้

- (๑) ต้องเป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลังหรือด้านอื่น
- (๒) มีความซื่อสัตย์สุจริต
- (๓) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๔) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (๕) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาทฤษฎี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหาร จากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการเจ้ากระทรวงพิจารณาอนุมัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และ

(๒) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๔ และข้อ ๕

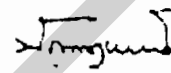
(๔) คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่จะได้รับการสรรหาทดลองหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด

* * (๕) การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ
ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งรองกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็น
ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเรื่องกันไป
และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ข้อ ๗ เมื่อคณะกรรมการสรรหาบุคคลตามข้อ ๖ ได้เสนอชื่อไปยังประธานวุฒิสภา
โดยเร็ว และต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อน

ข้อ ๘ ประธานกรรมการเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และคณะกรรมการมีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓



(นายบัญญัติ คั่นคือวงศ์)

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๖) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า จึงมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาทางบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

ข้อ ๕ ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองพรหมการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(๓) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๔) วิกฤตหรือจิตพื้นเพอนไม่สมบูรณ์

(๕) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๖) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๗) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(๘) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๙) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๑๐) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๑๑) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

(๑๒) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะทำผิดผิดปกตินหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๓) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ข้อ ๖ การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการร่างแห่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(๒) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการสรรหาก็ได้

ภาคผนวก ก.

ประกาศรับสมัครผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน



ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เรื่อง การรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

เพื่อให้การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีคุณสมบัติและรายละเอียด ดังนี้

๑. คุณสมบัติทั่วไป

- ๑.๑ ต้องเป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น
- ๑.๒ มีความซื่อสัตย์สุจริต
- ๑.๓ มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- ๑.๔ มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- ๑.๕ เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิมหาบัณฑิตในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และ
 - ๑.๖ มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้
 - (ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ
 - (ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ก) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

๑.๗ ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

๑.๘ ไม่เป็นหรือไม่เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระบอบหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

๑.๙ ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

๑.๑๐ ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

๑.๑๑ ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

๑.๑๒ ไม่เป็นผู้ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

๑.๑๓ ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

๑.๑๔ ไม่เป็นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ

๑.๑๕ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

๑.๑๖ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

๑.๑๗ ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

๑.๑๘ ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

๑.๑๙ ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

๒. คุณสมบัติเฉพาะ

๒.๑ มีความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารจัดการ เพื่อให้งานการตรวจเงินแผ่นดินสำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๒ มีวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๓ มีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับงานตรวจสอบที่เป็นประโยชน์แก่งานตรวจเงินแผ่นดิน

๒.๔ มีคุณธรรม จริยธรรมและความเที่ยงธรรม

๒.๕ มีความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข

๒.๖ คุณสมบัติอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. ผู้ที่ได้รับการสรรหาและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้อง

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๔) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการ

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลใดเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (๔) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพหรือระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกเป็นผู้ว่าการ

๔. วาระการดำรงตำแหน่ง

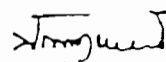
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

๕. การรับสมัคร

ผู้สนใจขอทราบรายละเอียดหรือรับใบสมัคร และแสดงความประสงค์สมัครรับการคัดเลือกได้ที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อาคารทิปโก้ ชั้นที่ ๒๑ ถนนพระรามที่ ๖ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๑ โทร ๓๕๗๓๔๔๙ - ๕๒ ระหว่างเวลา ๙.๐๐ - ๑๖.๐๐ น. ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปจนถึงวันที่ ๑๕ เดือน มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓ (เว้นวันหยุดราชการ) โดยผู้สมัครต้องแนบหลักฐานดังนี้

- ๕.๑ ประวัติของผู้สมัครโดยละเอียด
- ๕.๒ หลักฐานแสดงคุณวุฒิทางการศึกษา
- ๕.๓ หลักฐานแสดงคุณสมบัติเฉพาะ (ถ้ามี)
- ๕.๔ รูปถ่ายหน้าตรงไม่สวมหมวก ขนาด ๒ นิ้ว ถ่ายครั้งเดียวกันไม่เกิน ๖ เดือน จำนวน ๒ รูป

ประกาศ ณ วันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๓



(นายปัญญา ดินติยาวรงค์)

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ภาคผนวก ง.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547

หน้า ๑

เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๒๖ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา
ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดิน

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ ได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภา
เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมี
รายละเอียด ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก
๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒

๑.๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เมื่อคณะกรรมการ ฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา

๑.๓ ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งกันว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งได้มีการลงมติ ปรากฏผลการลงมติว่า มีมติให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกบุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๘๑ ต่อ ๑๐ เสียง และหลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรูวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง นางจรรูวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๑.๔ พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๕ ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง ฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ดังนั้นการที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๑

๒. ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

๒.๒ นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสม

ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำความผิดเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในเรื่องนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

๒.๔ ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ หรือไม่

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยมาตรา ๓๓๓

กำหนดสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ หลายมาตรา เช่น มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๒ มาตรา ๑๘๓ เป็นต้น วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะต่างเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

เนื่องจากคำร้องนี้ เป็นการร้องขอให้พิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงเปิดโอกาสให้คณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือ ซึ่งวุฒิสภาไม่ได้มีคำชี้แจงหรือแสดงความเห็นแต่ประการใด

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลับ ค่วนมาก ที่ ทผ ๐๐๐๔/๑๘๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ นำส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้เกี่ยวข้อง สรุปว่า

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความคิดเห็นโดยสุจริต โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้ว เห็นว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้ความเห็นชอบบุคคล ตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและจัดทำเสนอต่อประธานวุฒิสภา

๒. นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ สรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัย อำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ กำหนดในข้อ ๖ (๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการ เสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะอนุกรรมการดำเนินการ สรรหาแทน เพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่งอาจมีผลกระทบต่อ ความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของ คณะอนุกรรมการฯ จึงเป็นผู้ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา และมีส่วนในการให้น้ำหนักผู้ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามที่กำหนด เป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดทำบัญชี รายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้ เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ด้วย แม้นายนทพล นิมสมบุญ ซึ่งไม่ได้ คะแนนเลยก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่งที่ผ่านการสรรหา

๓. ข้อกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริตของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการ

ตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีกรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการและเป็นกลางอย่างแท้จริง

ต่อมาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุดที่ ตผ ๐๐๐๔/๓๑๕ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ นำส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม สรุปว่า ตามหนังสือค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีไปถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาเป็นผู้สมควรได้รับการเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายประธาน คาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภามาหนังสือ ลับมากที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา ก็ได้เป็นการชี้แนะหรือกำลวงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีความนึกคิดว่า หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคล ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อที่เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจกำลวงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้อง วุฒิสภาก็จะต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด อีกทั้ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด

และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์การตรวจสอบ จึงอยู่ในฐานะคู่และคานอำนาจกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ถึงวรรคสุดท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวที่แสดงถึงฐานะที่คู่และคานอำนาจกัน

ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๑๒ การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์ สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

มาตรา ๓๓๓ นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัย ความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัย ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควร ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐

มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๖ การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๕) การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

กรณีตามคำร้องเป็นกรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา และวรรคเจ็ด บัญญัติให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) ได้บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติถึงองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก่อนที่จะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ไว้ รวมสององค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยให้รายละเอียดในการสรรหาและการเลือกเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติไว้ด้วย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอประธานวุฒิสภา เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และมาตรา ๓๐ วรรคสาม ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีข้อ ๖ (๕) กำหนดไว้ว่า “การเลือกผู้มีความเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้

ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ...”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ แล้ว เห็นว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้วุฒิสภาเป็นองค์กรกึ่งกลางโดยมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ก็ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ของวุฒิสภาไว้โดยให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคล นั้น ก่อนที่จะถวายคำแนะนำ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาบุคคลไว้ ทั้งโดยวิธีการให้ความเห็นชอบบุคคล และการเลือกบุคคล ซึ่งการให้ความเห็นชอบบุคคลและการเลือกบุคคล นั้น มีความหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวก็จะมีกระบวนการของการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากว่าที่วุฒิสภาต้องเลือก เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลเท่าที่รัฐธรรมนูญต้องการ จากกลุ่มบุคคลจำนวนมากกว่านั้น หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ก็จะไม่มียกข้อยกเว้นของกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากว่าจำนวนที่ต้องการให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใดที่มีการสรรหาและเสนอมา ก็มีผลให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการสรรหาเบื้องต้นจะต้องดำเนินการสรรหาบุคคลตามจำนวนที่จะให้วุฒิสภาเห็นชอบขึ้นมาใหม่ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ จนกว่าจะได้บุคคลที่วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

กรณีการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ โดยให้การสรรหาและการเลือก

เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือก แล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ จึงย่อมต้องมีความหมายในลักษณะเดียวกับถ้อยคำตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลไว้ คือ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น ไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงดังที่กล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

สำหรับข้อเท็จจริงตามคำร้อง ปรากฏตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีถึงประธานวุฒิสภา ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสร็จสิ้นแล้ว ผลปรากฏว่ามีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาและได้รับความยินยอม จำนวน ๓ ราย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ ปรากฏว่ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกจำนวน ๒ ราย และนายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับ ๑ รายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายชื่อ และเอกสารประกอบการพิจารณาที่ส่งมาด้วยพร้อมนี้ จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าว และดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า

กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ นายประธาน ดาบเพชร เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน ๓ คนให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน นั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงย่อมต้องมีความหมายเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาพร้อมกับหนังสือนำส่งผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้คะแนนในอันดับที่สอง และไม่ได้จำนวนคะแนนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๑ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 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 ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เถลิมวณิชย์ เห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่มีข้อโต้แย้งในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ยกคำร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผั่น จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา)

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้อง พร้อมความเห็น ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา

๒. ปรากฏว่าวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้พิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีการอภิปรายโต้แย้งระหว่างสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า วุฒิสภามีมติให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกบุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

๓. หลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เลือกนางจรรวณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภา

ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจาร์วรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๔. แต่พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ ปรากฏชัดว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นการที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ และได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และ มาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาคต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติ

เหมาะสม ถ้อยตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ประธานรัฐสภาได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน จะไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็น การสรรหา

และคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภานับจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญถูกโต้แย้งว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จึงมีมติโดยเสียงข้างมาก ๑๓ ต่อ ๒ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงเปิดโอกาสให้วุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

คำชี้แจง/ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

๑. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (นายปัญญา ตันติยวงค์) ได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลับ ค่วนมาก ที่ ตผ ๐๐๐๔/๑๘๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ นำส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้เกี่ยวข้อง สรุปว่า

๑.๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความคิดเห็นโดยสุจริต โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้วเห็นว่ากฎหมายต้องการให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและเสนอต่อ
ประธานวุฒิสภา

๑.๒ นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และ
วิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดย
อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนดในข้อ ๖
(๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับ
การเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการ
ดำเนินการสรรหาแทน เพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่ง
อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการ
สรรหาของคณะกรรมการ ฯ จึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
พิจารณา และมีส่วนในการให้นำหนักผู้ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด
ตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป
แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้เสนอต่อประธานวุฒิสภาตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ด้วย
เมื่อนายชนบทพล นิ่มสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลย ก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วยเนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่ง
ที่ผ่านการสรรหา

๑.๓ ข้อกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริต
ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการ
ตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมี
กรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการ
ตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่
อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

ต่อมาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๐๔/๓๑๕ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ นำส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม โดยอ้างว่า

๑. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดให้วุฒิสภาเลือกต่อไป ทั้งนี้ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้มีหนังสือวุฒิสภา ที่ พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

๒. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างด้วยว่า ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามหนังสือ ถับมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา ก็มีได้เป็นการชี้แนะหรือก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีความนึกคิดว่าหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคล ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อก็เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจก้าวล่วงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และ

ดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้องวุฒิสภาก็ต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

๓. นอกจากนั้น นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ นายพิศิษฐ์ สีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญชี้แจงว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้จัดทำและตรวจร่างหนังสือด่วนที่สุดที่ ตผ (กตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก่อนเสนอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงนามถึงประธานคณะกรรมการการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหา ผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พ้นเอก สมคิด ศรีสังคม) โดยขณะที่จัดทำหนังสือดังกล่าว เป็นการดำเนินการครั้งแรกตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้เกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำ นอกจากนั้นบุคคลทั้งสองยังอ้างด้วยว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคแรก กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ จึงอยู่ในฐานะดุลและคานอำนาจกัน รวมทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ถึงวรรคสุดท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าว

ประเด็นพิจารณาและคำวินิจฉัย

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาตามคำร้องของประธานรัฐสภาว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาประกอบการพิจารณาประเด็นดังกล่าว มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ ได้บัญญัติถึงการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยบัญญัติถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในวรรคหนึ่ง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคเจ็ด สรุปได้ว่า

(๑) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลดังกล่าวข้างต้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

๒. นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ โดยบัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินัยลดความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น”

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ สรุปได้ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม

มาตรา ๒๕ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง) โดยต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา (มาตรา ๓๐ วรรคสอง)

(๒) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด (มาตรา ๓๐ วรรคสาม)

(๓) เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอแล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และในการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าว ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ (มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม)

(๔) เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ (มาตรา ๓๑ วรรคสี่)

(๕) ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑ วรรคห้า)

๔. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีข้อ ๖ (๕) บัญญัติไว้ว่า “การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่ากฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการสรรหาการเลือกและการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในการสรรหา ขั้นตอนในการเลือก และขั้นตอนในการให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีองค์การที่เกี่ยวข้องดังนี้

(๑) ขั้นตอนการสรรหา กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ โดยต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น แล้วเสนอบัญชีนั้นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

(๒) ขั้นตอนในการเลือก กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือก ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยวิธีการลงคะแนนลับจากผู้ที่ได้รับการสรรหา และเสนอชื่อผู้ที่ได้รับ คะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป

(๓) ขั้นตอนในการให้ความเห็นชอบและแต่งตั้ง กฎหมายกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความ เห็นชอบ โดยในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของวุฒิสภา และในการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าว ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ การดำเนินการ ดังกล่าวนี้นของวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๑ หลังจากนั้น ประธานวุฒิสภาก็จะนำรายชื่อของผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินที่ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วขึ้นกราบบังคมทูล ฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบการสรรหา ฯ ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของการสรรหาและ เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) แล้ว เพราะรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติ เหมาะสมเพียง ๑ คน ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่แล้ว เสนอชื่อบุคคลนั้นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา ซึ่งวุฒิสภาก็จะมีเพียงอำนาจให้ความ เห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลเพียงคนเดียวที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกและเสนอชื่อ มาให้เท่านั้น หากไม่เห็นชอบกับตัวบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาให้วุฒิสภา

ให้ความเห็นชอบ ก็มีอำนาจส่งชื่อบุคคลนั้นกลับไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

พิจารณาแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินกระบวนการสรรหาอย่างถูกต้อง โดยได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการสรรหาฯ ตามระเบียบการสรรหาฯ ที่คณะกรรมการฯ กำหนด และคณะอนุกรรมการสรรหาฯ ได้เสนอชื่อบุคคลที่ผ่านการสรรหามาให้คณะกรรมการฯ พิจารณาเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอชื่อไปขอความเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป จำนวน ๓ คน คือนางจรรูวรรณ เมณฑกา นายนนทพล นิมสมบุญ และนายประธาน ดาบเพชร ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๘ คน ที่ได้ประชุมลับในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ดำเนินการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ได้คะแนนดังนี้

นายประธาน ดาบเพชร ได้ ๕ คะแนน

นางจรรูวรรณ เมณฑกา ได้ ๓ คะแนน

เนื่องจากนายประธาน ดาบเพชร ได้คะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ จึงมีมติให้เสนอชื่อ นายประธาน ดาบเพชร ต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

จึงเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสองขั้นตอนแล้ว

แต่ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กลับไม่ดำเนินการตามมติที่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเสนอชื่อ นายประธาน ดาบเพชร ไปให้ประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการขอความเห็นชอบจากวุฒิสภามาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ โดยได้ลงนามในจดหมายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ๒๖๕ ลว. ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภาและเสนอบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีนายประธาน ดาบเพชร นางจรรูวรรณ เมณฑกา รวมทั้ง นายนนทพล นิมสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลย รวม ๓ คน ไปให้ประธานวุฒิสภา "เพื่อโปรดนำเสนอให้วุฒิสภาเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวและดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒" ทั้ง ๆ ที่ มาตรา ๓๑ บัญญัติให้คณะกรรมการฯ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาไปให้วุฒิสภาเพื่อ

พิจารณาให้ความเห็นชอบ มิใช่ให้วุฒิสภา เลือก จึงเห็นได้ว่า การกระทำได้กล่าว ของนายปัญญา ตันติยวงศ์ ครั้นนี้ ผิดทั้งกฎหมายและไม่ตรงกับมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว และเห็นว่า ข้ออ้างของนายปัญญา ตันติยวงศ์ ที่ว่าเขาเข้าใจโดยสุจริตว่ากฎหมายต้องการให้วุฒิสภา ทำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรับฟังไม่ได้

ในทำนองเดียวกัน ข้ออ้างของ นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ที่เป็นผู้ร่างหนังสือ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงนามถึงประธานคณะกรรมการสามัญ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ผ่านการสรรหาสมควร ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เกิดจากความสับสนในการใช้ถ้อยคำ รับฟังไม่ได้ เพราะทั้งสองคน น่าจะรู้กฎหมายดีว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติไว้ชัดเจนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบ มิใช่ เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในที่ประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๓๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ จะพบว่า มีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็น นักกฎหมายและหรือเคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนอภิปรายคัดค้านมิให้มีการลงมติ เลือกผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน โดยให้เหตุผลว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพียงผู้เดียวให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสมาชิกวุฒิสภาบางท่านยังให้ เหตุผลอย่างน่าฟังว่าถ้าจะให้ความเห็นชอบรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา ก็ควรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายชื่อแรก คือ นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นไปตาม ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาฯ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สมาชิกวุฒิสภา ส่วนใหญ่ก็มิได้รับฟังข้อเท็จจริงที่ชอบด้วยกฎหมายและกลับมีมติให้เลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง ๆ ที่ นางจรรุวรรณฯ ได้เพียง ๓ คะแนน จากการลงคะแนนลับ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงทำให้เกิด

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าจะมีอำนาจกระทำการดังกล่าว คือ ใช้อำนาจ "เลือก" แทนที่จะ "ให้ความเห็นชอบ" ตัวบุคคลที่ได้รับการสรรหาและเลือกมาอย่างถูกต้องตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาฯ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) หรือไม่

นอกจากนั้น หากประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องคล้ายกัน เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น ก็จะพบว่า ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต บัญญัติไว้คล้ายกัน คือ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้แต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา ทั้งนี้ ก็เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้องการให้เลขาธิการ ป.ป.ช. ทำงานตามนโยบายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และขึ้นตรงต่อประธาน ป.ป.ช. จึงกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. กับเลขาธิการ ป.ป.ช. ไว้แตกต่างกัน

ด้วยเหตุผลเดียวกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ได้บัญญัติลักษณะของโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้คล้ายกับโครงสร้างและความสัมพันธ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการ ป.ป.ช. ดังนี้ "คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน" ซึ่งมีข้อความคล้ายกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประธานกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการ ป.ป.ช. นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๒๕๔๒ ได้กำหนดวิธีการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้แตกต่างกัน คือ มาตรา ๖ กำหนดให้วุฒิสภาเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากการสรรหาลำดับกับการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ กำหนดให้การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาเลือกผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดินตามกระบวนการสรรหาที่คณะกรรมการกำหนดและเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเพียงชื่อเดียวไปให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า หากสมาชิกวุฒิสภาส่วนมากจะฟังข้อเท็จจริงของสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายกฎหมาย โดยมีมติเห็นเรื่องไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ และกฎหมายแทนที่จะใช้เสียงข้างมากมีมติเลือกนางจรรวธรรม ฯ ซึ่งไม่ได้คะแนนจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนุญก็จะไม่เกิดขึ้น และกลายเป็นประเด็นปัญหาที่ประธานรัฐสภาต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๖ ส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนุญพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนุญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนุญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนุญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ประธานรัฐสภามีคำร้องลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ด้วยพันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ เพื่อขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยได้เสนอข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนมาก ที่ คผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ต่อจากนั้นในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕

ภายหลังจากคณะกรรมการ ฯ ได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้รายงานต่อวุฒิสภา และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคล ผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการพิจารณาได้มีการอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น ในที่สุด

ที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ลงมติเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภำได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าว พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะเห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏข้อความคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภำ โดยผ่านประธานวุฒิสภำ นอกจากนี้บทบัญญัติของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภำมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น เมื่อวุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภำจะให้ความเห็นชอบ ดังนั้นการที่วุฒิสภำไปทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ำมติของวุฒิสภำและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ในฐานะประธานรัฐสภา เมื่อได้พิจารณาทั้งจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภำมีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามข้อบัญญัติในข้อ ๖ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้มีความเหมาะสม ถูตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ” ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ที่น่าจะไม่ใช่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อการสรรหาบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังเป็นที่ยืดเยื้อ อันอาจส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อไปในอนาคต ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายบุญเลิศ ไพรินทร์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๖ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอลอนชื่อออกจากร่วมร้อง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้สิทธิของประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ การที่นายบุญเลิศ ฯ ลอนชื่อจากคำร้องที่ตนและสมาชิกวุฒิสภายื่นต่อประธานรัฐสภาไม่ได้มีผลเป็นการลอนคำร้องของประธานรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

มีผู้เกี่ยวข้องซึ่งแจ้งดังนี้

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลับ ค่วนมาก ที่ ศพ ๐๐๐๔/๑๘๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ นำส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้เกี่ยวข้อง สรุปว่า

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความคิดเห็นโดยสุจริต โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้วเห็นว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและจัดทำเสนอต่อประธานวุฒิสภำ

๒. นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนดในข้อ ๖ (๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาแทนเพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการ ฯ จึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา และมีส่วนในการให้นำหนักผู้ที่ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภำต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้ เสนอต่อประธานวุฒิสภำตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ด้วย แม้นายนนทพล นุ่มสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลยก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่งทีผ่านการสรรหา

๓. ข้อกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีกรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

ต่อมาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๐๔/๓๑๕ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ นำส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม โดยสรุปได้ดังนี้

๑. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ(คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญฯ ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดให้วุฒิสภาเลือกต่อไป ทั้งนี้ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้มีหนังสือ วุฒิสภา ที่พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

๒. นอกจากนี้ ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ(คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามหนังสือ ถบมาท ที่ ตผ(คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา ก็มีได้เป็นการชี้แนะหรือก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจหรือ

กระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีความนึกคิดว่า หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคล ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อก็เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจก้าวล่วงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้อง วุฒิสภาก็จะต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งแจ้งว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้จัดทำและตรวจร่างหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก่อนเสนอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงนามถึงประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) โดยขณะที่จัดทำหนังสือดังกล่าว เป็นการดำเนินครั้งแรกตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้เกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำ

ความละเอียดของคำร้องและคำชี้แจงต่าง ๆ ปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๐๒ วรรคสอง “การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวุฒิสภา”

มาตรา ๓๓๓ “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด

หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดและการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

๑๗๑

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐

๑๗๑”

มาตรา ๓๐ “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๑ “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๖ “การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(๒) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการสรรหากี่ก็ได้

(๓) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ข้อ ๔ และข้อ ๕

(๔) คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่จะได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด

(๕) การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับในการนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ใดคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

ข้อ ๗ “เมื่อคณะกรรมการสรรหาบุคคลตามข้อ ๖ ได้แล้วให้เสนอชื่อไปยังประธานวุฒิสภา โดยเร็ว และต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อน”

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องพิจารณาตามคำร้องของประธานรัฐสภาว่ากระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกรณีนี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดบังคับเป็นข้อสาระสำคัญไว้ว่า การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะใช้บังคับต่อไป ต้องกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่อาจบัญญัติกฎหมายให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการบัญญัติเรื่องการได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และ (๖) ว่าให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐ ทั้งมาตรา ๓๑ ก็ได้บัญญัติข้อความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมาตรา ๑๕ ดังกล่าวไว้ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณา “ให้ความเห็นชอบ” ในกรณีที่วุฒิสภา

ไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบซึ่งจะเห็นได้โดยแจ้งชัดว่าอำนาจการ “สรรหาและเลือก” ผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นอำนาจโดยเฉพาะของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากใช้อำนาจของวุฒิสภาไม่ วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น หากไม่เห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและเลือกแล้วเสนอเข้าไปใหม่จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งเป็นไปในทำนองเดียวกับการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสอง หากกฎหมายประสงค์จะให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายคงจะบัญญัติให้ปรากฏความเช่นนั้นแล้ว ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในเรื่องการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๘ (๒) อันเป็นกฎหมายฉบับเดียวกับการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งใช้ถ้อยคำชัดว่า “ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ...” จึงไม่มีช่องทางที่จะแปลว่าวุฒิสภาเป็นผู้เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้เลย

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๐ ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกรณีนี้ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่พิจารณา ปรากฏตามข้อ ๖ (๕) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมถือตามมติของคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ได้คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่ง ต่อเนื่องกันไปและในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ” ตามระเบียบนี้จะเห็นได้เป็นหลักในเบื้องต้นว่าผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการจะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ แต่ถ้าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ให้ลงคะแนนเสียงกันอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป ในกรณีหลังนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับ

การเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ จะเห็นได้ว่าต้องเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียงคนเดียว ไม่ใช่เสนอหลายคนให้วุฒิสภาเลือกเอาเอง

ตามที่เกิดเป็นเหตุคดีนี้ ปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ประกอบด้วย นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นางจิระพรรณ นิรัตติย์ พลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด นายชัยเขต สุนทรพิพิธ นายปรัชญา สุตะบุตร นายปัญญา สติจิต นางรวีพร กุหิรัญ และนางสุลีมาศ สุทธิสัมพันธ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินรวม ๘ คน ส่วนคุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี ได้ทำบันทึกขอลาประชุม และของคอกออกเสียงด้วยเหตุผลส่วนตัว นางจารุวรรณ เมณฑกา ไม่เข้าร่วมประชุมเนื่องจากเป็นผู้หนึ่งซึ่งอยู่ในบัญชีที่จะรับการพิจารณาคัดเลือก ผลการประชุมสรรหาโดยการลงคะแนนลับ ปรากฏดังนี้

นายประธาน ดาบเพชร	ได้รับคะแนนเสียง ๕ คะแนน
นางจารุวรรณ เมณฑกา	ได้รับคะแนนเสียง ๓ คะแนน
นายนนทพล นิมสมบุญ	ไม่ได้รับคะแนนเสียง

ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงให้จัดทำบัญชีรายชื่อจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ต่อไป ดังปรากฏตามเอกสารประกอบการพิจารณาเรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หน้า คตง/๖๐ และ คตง/๖๑ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งกระบวนการเลือกและสรรหาขั้นตอนดังกล่าวได้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้คือที่ประชุมคณะกรรมการให้เสนอผู้ที่ได้รับคะแนนสูงต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา “ให้ความเห็นชอบ” ไม่ใช่เสนอไปให้เลือก

ปรากฏว่า นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลับมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภา “พิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชี” สามคน คือ ๑. นายประธาน ดาบเพชร ๒. นางจารุวรรณ เมณฑกา และ ๓. นายนนทพล นิมสมบุญ และดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ที่มีหนังสือลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ยืนยันไปยัง พันเอก สมคิด ศรีสังคม ในฐานะประธานคณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติ

และความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภา ด้วยว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ มีจำนวน ๓ คน ดังกล่าวด้วย ซึ่งไม่เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้เสนอเพียงผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดต่อวุฒิสภาเพื่อความเห็นชอบ อันเป็นขั้นตอนที่เริ่มต้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด ในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติเลือกนางจรรูวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ข้อ ๖ (๕) ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะนางจรรูวรรณ เมณฑกา ไม่ใช่เป็นผู้ได้คะแนนเสียงสูงสุด เพราะได้คะแนนเพียง ๓ คะแนน ทั้งคะแนนที่ได้ก็ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามที่กำหนดเป็นกติกากไว้ ขั้นตอนการพิจารณาเลือกของวุฒิสภาจึงไม่ชอบไปด้วย

อาศัยเหตุดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่าการที่ นายปัญญา ตันตติยวงศ์ ประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คนเพื่อให้เลือก และการที่วุฒิสภามีมติเลือกนางจรรูวรรณ เมณฑกา ซึ่งไม่ใช่เป็นผู้ได้คะแนนเสียงถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ทั้งไม่ใช่เป็นผู้ได้คะแนนสูงสุดด้วย เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และ (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และขัดกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ด้วย

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้
อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดินต่อวุฒิสภากำหนด ๓ คนและการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน
จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
ได้ก็ต่อเมื่อมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ
เท่านั้น กรณีตามคำร้องจะเห็นได้ว่า มิได้มีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
คือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับวุฒิสภา เพราะเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้
สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภากำหนด ๓ คน สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่
ก็มีได้โต้แย้งว่าการเสนอชื่อดังกล่าวไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไร และได้ลงมติเลือกนางจารุวรรณ
เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปแล้ว การที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อย
คัดค้านและไม่เห็นด้วยกับการกระทำของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจึงไม่อาจถือว่า
วุฒิสภาเป็นผู้คัดค้าน และเมื่อวุฒิสภามีมติเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีได้โต้แย้งคัดค้านการลงมติเลือกของวุฒิสภาจึงต้องถือว่ามิได้มีปัญหา
หรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
ส่วนการกระทำของทั้งสององค์กรในกรณีนี้จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็มีได้มีบทบัญญัติใด

ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยหรือตรวจสอบได้ คงมีแต่บทบัญญัติที่ให้ตรวจสอบได้เฉพาะการกระทำของบุคคลในองค์กรเท่านั้น เช่น การถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ปัญหาตามคำร้องของประธานรัฐสภา จึงมีลักษณะเป็นการหาหรือมิใช่กรณีมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถติมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเกี่ยวกับการเลือกและลงมติตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คดีตามคำร้องของประธานรัฐสภาสืบเนื่องมาจากพันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๗ หรือ ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ได้ความว่า ในการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งประธานวุฒิสภาว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ปรากฏว่า มีผู้ผ่านการสรรหาสมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน จึงแจ้งมาเพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

๒. ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ เมื่อดำเนินการตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้รายงานต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอที่ประชุมวุฒิสภาคำเนินการต่อไป

๓. การประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ในที่สุดวุฒิสภาได้ลงมติในปัญหาดังกล่าว ว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๑๐ เสียง

๔. หลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เลือกคุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้ว

พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม ๗ หรือ ๘ คน เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ยังบัญญัติไว้อีกว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจกระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

ประธานรัฐสภาเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ บัญญัติให้การดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะ

ต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้อง มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภาก่อนจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในชั้นพิจารณาวินิจฉัยว่า จะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๑๒ หรือไม่

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติดังนี้

- รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จำนวน ๑๓ คน คือ

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| (๑) นายกระมล ทองธรรมชาติ | (๒) นายจิระ บุญพจนสุนทร |
| (๓) นายผัน จันทรปาน | (๔) นายมงคล สระฐาน |
| (๕) นายมานิต วิทยาเต็ม | (๖) นายศักดิ์ เตชะชาญ |
| (๗) นายสุจิต บุญบงการ | (๘) นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ |

(๕) พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช (๑๐) นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

(๑๑) นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ (๑๒) นายอมร รักษาศักดิ์

(๑๓) นายอุระ หวังอ้อมกลาง

- ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จำนวน ๒ คน คือ

(๑) นายจุมพล ณ สงขลา

(๒) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ในชั้นพิจารณาวินิจฉัยและลงมติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติในปัญหาว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

การลงมติปรากฏผลดังนี้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๑ คน คือ

(๑) นายกระมล ทองธรรมชาติ

(๒) นายจิระ บุญพจนสุนทร

(๓) นายผัน จันทรปาน

(๔) นายมงคล สระฐาน

(๕) นายมานิต วิทยาเต็ม

(๖) นายสุจิต บุญบงการ

(๗) นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

(๘) พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

(๙) นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

(๑๐) นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

(๑๑) นายอุระ หวังอ้อมกลาง

เห็นว่า กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เป็นกระบวนการที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน คือ

(๑) นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

(๒) นายจุมพล ณ สงขลา

เห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่มีข้อโต้แย้งในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ให้ยกคำร้อง

ผู้ทำคำวินิจฉัยลงมติ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และพิจารณาวินิจฉัย โดยลงมติเป็นเสียงข้างน้อยให้ยกคำร้อง จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตัวตนดังต่อไปนี้

(๑)

การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาคำร้องคดีนี้ ปรากฏว่ามีการดำเนินการตามลำดับดังนี้

(๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังนี้ จะกล่าวแต่เฉพาะข้อที่เกี่ยวข้องคือ ข้อ ๖ (๕) ที่กำหนดว่า “การเลือกตั้งผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

(๒) เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งประธานวุฒิสภาว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสร็จสิ้นแล้ว ผลปรากฏว่ามีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาและได้รับความยินยอม จำนวน ๓ ราย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ ปรากฏว่ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกจำนวน ๒ ราย และนายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับ ๑ รายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายชื่อ และเอกสารประกอบการพิจารณาที่ส่งมาด้วยพร้อมนี้

ขอได้นำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าว และดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒”

หนังสือดังกล่าวได้แนบบัญชีการสรรหาแสดงผลการประชุมลงคะแนนไปด้วย ปรากฏว่า

๑. นายประธาน ดาบเพชร ได้ ๕ คะแนน
๒. คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ได้ ๓ คะแนน
๓. นายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้คะแนน

(๓) ต่อมาวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการสามัญวุฒิสภา (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) ซึ่งแจ้งว่า “กรณีที่ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดในข้อ ๖ (๕) นั้น เป็นเพียงการให้ความเห็นประกอบการสรรหาเพื่อประกอบการพิจารณาของวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐ เท่านั้น มิได้มีความหมายก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบบุคคลใดตามบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ของวุฒิสภาแต่อย่างใดไม่ ส่วนวุฒิสภาจะเลือกโดยให้ความเห็นชอบอย่างไรเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจและวินิจฉัยของวุฒิสภาที่จะดำเนินการเพื่อถวายคำแนะนำทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และขอยืนยันว่า บุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้น มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อบุคคลตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคแรก ต่อประธานวุฒิสภามิใช่เสนอคนเดียวอย่างที่กรรมการบางท่านเข้าใจ”

(๔) วุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการสามัญจำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ตามบัญชีรายชื่อในหนังสือของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน เสร็จเรียบร้อยแล้ว

(๕) ประธานวุฒิสภาได้เสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ และปรากฏว่า ในการประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ในที่สุดวุฒิสภาได้ลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภามีอำนาจที่เลือกบุคคล จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

(๖) วุฒิสภาได้ลงมติโดยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือกคุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๗) ต่อจากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

ตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่อ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภาก่อน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

เห็นว่า การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด ได้บัญญัติให้โยงหรือย่อนส่งให้ไปใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายดังกล่าวคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒

มาตรา ๓๐ วรรคแรก บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

วรรคสอง.....

วรรคสาม หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้วให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๒ ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้อง

(๑) ถึง (๔)

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา ๓๑ ประธานวุฒิสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (๔) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ว่าการ และให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ต่อไป

จึงเห็นได้ว่าการดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นปัญหาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ใช่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งอธิบายความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (ORGANIC LAW) ไว้ว่า

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” เป็นพระราชบัญญัติที่มีวิธีการตราและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม (ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) แตกต่างกับวิธีการตราฯ “พระราชบัญญัติธรรมดา” โดย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จะมีวิธีการที่รัดกุมและรอบคอบมากกว่า “พระราชบัญญัติธรรมดา” และดังนั้น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับ “กึ่งรัฐธรรมนูญ” ดังนั้นถ้าหากบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขัดแย้งกับบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติธรรมดา” บทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ” (หนังสือ รวบรวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ. อมร จันทระสมบุรณ์)

ผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่งอธิบายความหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ว่า

“ถ้าจะมีการจัดประเภทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ควรจัดอยู่ในประเภทของกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติในรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและวิธีดำเนินการของสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองระดับสูงตามความในรัฐธรรมนูญ ซึ่งสถาบันเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งกฎหมายเหล่านี้ถูกตราขึ้นเป็นการใช้อำนาจบังคับตามลักษณะกฎหมายมหาชน โดยการกระทำฝ่ายเดียว เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นสำคัญ

ส่วนการจัดศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าควรอยู่ระดับความสำคัญเพียงใดนั้นสุดแล้วแต่แต่ละประเทศจะมีวิธีการและกฎเกณฑ์ในการบัญญัติหรือตรากฎหมายประเภทนี้แตกต่างกันอย่างไร ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ ได้กล่าวไว้ว่า “ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีค่าเป็นรัฐธรรมนูญ หรือเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐธรรมนูญ แต่มีค่าเป็นกฎหมายธรรมดา เช่นเดียวกับกฎหมายอื่น หรือมีค่าสูงกว่ากฎหมายธรรมดาเล็กน้อย แต่ไม่ถึงขั้นรัฐธรรมนูญ

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายธรรมดา
ทั่ว ๆ ไป ดังนี้คือ

.....
.....
ส่วนประเทศไทยนั้น ได้จัดลำดับศักดิ์กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทุกอย่าง ไม่ว่าจะ
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติพรรคการเมืองหรือข้อบังคับการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ฯลฯ มีค่าเป็นเพียงกฎหมายธรรมดาเหมือนกับกฎหมายทั่ว ๆ ไป” (หนังสือ
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์
คำวิ บูระณะนนท์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติไว้ นั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติถึงการตรา การแก้ไขเพิ่มเติมว่าจะต้องกระทำ
โดยหลักเกณฑ์และวิธีการพิเศษอย่างไร จึงไม่แตกต่างจากการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
ธรรมดาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
จึงควรอยู่ในระดับความสำคัญเท่ากับกฎหมายธรรมดา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงไม่มี
ความสำคัญสูงกว่ากฎหมายธรรมดา และไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับกึ่งรัฐธรรมนูญ และ
ถือไม่ได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า การสรรหา
และการเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีผลเท่ากับให้โยงไปใช้หรือย้อนส่งไปให้ใช้บทบัญญัติในกฎหมายธรรมดา
นั่นเอง

(๒)

คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภามีปัญหา
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่
เห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีความหมายเพียงใด
นั้น วลีที่ว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามร่างรัฐธรรมนูญ
ฉบับประชาชนเพื่อการทำประชามติ มาตรา ๒๖๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนที่จะแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๖๖ ได้บัญญัติไว้เพียง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน” เท่านั้น แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายดั้งเดิมในชั้นร่างมาตรานี้ว่าต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงขอบเขตหรือกรอบอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตัดคำว่าซ้ำซ้อนกันออก โดยบัญญัติเป็นข้อความตามมาตรา ๒๖๖ ปัจจุบัน เมื่อพิจารณาว่าองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญมีมากมายหลายองค์กร บางองค์กรก็เป็นองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (สภานิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี และศาลยุติธรรม) แต่ส่วนใหญ่อีก ๗ องค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕ วรรคสอง เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) อันเป็นหลักการใหม่ของโลกที่ไม่เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดของประเทศไทยมาก่อน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ก็มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป จึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้หลายทาง เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวินิจฉัยชี้ขาดแล้วปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญก็ยุติไป จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติถึงผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญอีก

การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่นตามคดีนี้ เป็นปัญหาเรื่องความเห็นของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อยอันมิใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่เห็นด้วยกับการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายข้างมากที่ให้ใช้วิธีการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ เช่นนี้ มิใช่ปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่เข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวข้างต้น และประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ชัดเจน คือเป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี ๒ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือขอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้นปัญหาที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องในคดีนี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาหรือข้อพิพาทขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ สององค์กรเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจขององค์กรดังกล่าวข้างต้น

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า คำว่า “ปัญหา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ แสดงว่าจะต้องเป็นเรื่องที่เกิด “ข้อโต้แย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” ขึ้นแล้ว และเป็นเรื่องสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญหรือระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงเรื่องความคิดเห็นไม่ตรงกันหรือเป็นข้อถกเถียงหรือข้อโต้แย้งกันในระดับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือระดับกฎหมาย หรือระดับของคณะกรรมการหรือองค์กรตามกฎหมาย หรือเป็นข้อหาหรือเพื่อหาข้อยุติในความเห็นที่แตกต่างกันเท่านั้น

การให้น้ำหนักของถ้อยคำว่า “มีปัญหา” หรือไม่ จึงมิใช่เอาความคิดเห็นธรรมดาเข้ามาจับคดีของประธานรัฐสภาตามคำร้องนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้น้ำหนักของถ้อยคำที่เกี่ยวกับ “ปัญหา” ไว้ “หลายระดับ”

ดังจะยกตัวอย่างความหมายของคำว่า “ปัญหา” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๕ (๓) ดังนี้

มาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๓) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง”

หมายความว่า “ปัญหา” ดังกล่าวต้องเป็น “ข้อโต้แย้ง” กันซึ่งเป็นความหมายทำนองเดียวกับกับถ้อยคำว่า “ปัญหา” ตามมาตรา ๒๖๖ กรณีจะถือว่าเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะต้องมิกฎหมายกำหนดเอาไว้ชัดเจน มิใช่จะถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับ

การดำเนินการจัดการเลือกตั้งเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) ทุกกรณี มิฉะนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งเองจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เสียเอง

กรณีตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะเห็นลำดับชั้นหรือระดับของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ชัดเจนว่า มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเฉพาะปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหรือในระดับของกฎหมายเท่านั้นหากปัญหาหรือข้อโต้แย้งทำนองเดียวกันถ้ามีสถานะที่ต่ำกว่ากฎหมายดังกล่าวหรือมิใช่ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๑๔๕ (๓) เช่นเดียวกันหากเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญก็เป็นเรื่องสูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเช่นกัน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามข้อโต้แย้งในคำร้องคดีนี้เป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในระดับกฎหมายหรือระดับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เท่านั้น มิใช่ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในระดับรัฐธรรมนูญ และไม่มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัย

การใช้ถ้อยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการใช้ถ้อยคำที่ถือว่ามีความหมายเคลือบคลุม จึงเป็นปัจจัยให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายขอบเขตหรือกรอบของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปได้กว้างขวางจนกลายเป็นการล่วงล้ำเข้าไปในกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น และหลายครั้งแล้วที่ศาลรัฐธรรมนูญเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจหรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นหรือควบคุมกลไกสำคัญของประเทศไว้ได้เกือบทั้งหมด โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ เข้ามาประกอบ

ความจริงแล้วอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเกี่ยวกับปัญหาหรือข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทจะจำแนกแยกแยะออกไปตามองค์กรของรัฐมากมายและมีระดับหรือลำดับชั้นมากมาย การที่ศาลรัฐธรรมนูญรวบอำนาจหน้าที่ที่จะให้มีอำนาจควบคุมมีผลต่อทุกองค์กรของรัฐและเลือกควบคุมเฉพาะที่เกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นองค์กรในระดับสูงสุดของประเทศไว้ทั้งหมดทุกกรณีจึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะถูกต้อง แม้จะเป็นไปตามแนวทางที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งประสงค์จะให้ใช้ตาม

แนวทางนี้ก็ตาม เช่นกรณีคดีนี้ได้มีผู้อ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น การเลือกตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติมาตรา ๓๓๓ (๑) ดังกล่าวบัญญัติให้มีผลเพียงว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินประการใดบ้าง ซึ่งต้องรวมทั้งการสรรหา การเลือก และการบริหารจัดการบุคลากรระดับสูงขององค์กรด้วยเท่านั้น

ดังนั้น ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยคดีนี้จึงเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายธรรมดาหรือระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น หากใช่เป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ไม่

การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ “ปัญหา” เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้จะต้องถูกจำกัดไว้ สรุปเป็นข้อสำคัญ ๆ ได้แก่

ขั้นแรก ต้องเป็นปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจริงแล้วมิใช่เป็นเพียงความคิดเห็นที่แตกต่างหรือเพียงแต่คาดว่าจะต้องเกิดปัญหานั้นแน่และจะสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติร้ายแรง ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงผู้ที่จะแก้ไขปัญหานั้นคือผู้ที่อ้างว่ามีปัญหาเกิดขึ้นและจะต้องแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งตามที่อ้าง ที่เป็นผู้ต้องแก้ไขปัญหานั้นเพราะทราบปัญหาดีอยู่แล้ว มิใช่ให้องค์กรอื่นแก้ไขปัญหานั้นให้

ขั้นที่สอง ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องมีใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น โดยไม่มีผลกระทบออกมาสู่ประชาชนโดยรวม หรือกระทบต่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น คดีนี้เป็นปัญหาข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งจำนวน ๗ หรือ ๘ คน ในการอภิปราย เพื่อลงมติว่าจะ “เลือก” หรือ “ให้ความเห็นชอบ” แต่บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ อันเป็นปัญหภายในขององค์กรวุฒิสภา วุฒิสภาเองได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้มติเสียงข้างมากวินิจฉัยข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นกรณีจึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่สมาชิกวุฒิสภายื่นเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งปัญหามาให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยทั้ง ๆ ที่วุฒิสภา

ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญได้ลงมติไปแล้ว โดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาได้ กล่าวอ้างเลยว่ามีปัญหาโต้แย้งกันเกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ปัญหาตามคำร้องจึงเป็นเรื่อง ที่ประธานรัฐสภากล่าวอ้างเอาเองโดยอาศัยข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗ หรือ ๘ คน ดังกล่าว อันเป็นปัญหาภายในองค์กรของวุฒิสภาและเป็นปัญหาระหว่างสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๗ หรือ ๘ คน กับสมาชิกวุฒิสภาอื่นเท่านั้น ทางคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีส่วนโต้แย้งหรือ พิพาทด้วย

ขั้นที่สาม ระดับหรือลำดับชั้นของปัญหาจะต้องเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หากอีกฝ่ายไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วก็จะ อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นจะเข้ามาวินิจฉัย ไม่อาจอ้างมาตรา ๒๖๖ เสนอปัญหาดังกล่าวมา สู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตาม รัฐธรรมนูญด้วยกันก็คือปัญหาหรือข้อโต้แย้งว่าอำนาจหน้าที่ เช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญใด หรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งนั้นล่วงล้ำเข้าไปใน อำนาจหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นหรือไม่

แต่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันก็มีใช้ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจหน้าที่เข้าไปวินิจฉัยได้ทุกเรื่อง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติยกเว้นไว้ก็มี ดังเช่น มาตรา ๒๔๘ ที่บัญญัติให้กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นต้น และเป็นตัวอย่างหนึ่งว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ไปตีความขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางถึงขนาดอ้างว่ามี ศาลรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญทุกเรื่องทุกกรณี จึงเป็นการ อ้างอำนาจหน้าที่เกินเลยไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเป็นการพิจารณาเอาแต่มาตรา ๒๖๖ เพียงมาตราเดียวโดยไม่ได้ไปพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถูกจำกัดลงได้โดย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราอื่นหรือไม่

ขั้นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกอย่างหนึ่ง อาจไม่ใช่กรณี พิพาทกันเรื่องอำนาจหน้าที่นั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด แต่เป็นเรื่องการใช้ อำนาจหน้าที่หรือดุลพินิจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกนอกกรอบหรือขอบเขต

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะตกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๗ ประกอบมาตรา ๒๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จะต้องยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเองตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง แต่ก็มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๔๑ วินิจฉัยในทำนองว่าปัจเจกบุคคลไม่มีสิทธิเสนอเรื่องเช่นนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้

สรุปแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่ากรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภา ในประการแรกไม่ใช่กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ใช่ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๑๓ ต่อ ๒ รับคำวินิจฉัยคำร้องของประธานรัฐสภาโดยอ้างว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และตามคำร้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้ผลการวินิจฉัยจะออกมาอย่างไรก็ตาม ในแง่หนึ่งก็อาจมองได้ว่าเป็นการตีความ มาตรา ๒๖๖ ขยายขอบเขตอำนาจของตนออกไปอย่างกว้างขวางเกินเลยไปกว่าวัตถุประสงค์ของมาตรา ๒๖๖ โดยไม่พิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีข้อจำกัด โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งโดยมากมักจะใช้คำพูดกันในทำนองที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดบ้าง หรือศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ทุกเรื่อง หากมีปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเข้าไปแก้ไข ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่เข้าไปแก้ไขแล้วใครจะแก้ไขบ้าง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากมีองค์กรใดกระทำผิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะให้ศาลรัฐธรรมนูญเพิกเฉยได้อย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นการมองในแง่ขยายกรอบอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญออกไปโดยไม่มีขอบเขต

ความจริงแล้วถ้อยคำว่า “องค์กรสูงสุด” มีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) เท่านั้น โดยอนุมาตราดังกล่าวบัญญัติว่า “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่.....การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและการงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดและการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง

และมาตรา ๑๕ (๕) บัญญัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้เป็นการใช้ถ้อยคำที่ไม่ถูกต้องนักก็ตาม แต่ก็แสดงว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติใดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดไว้เลย ทั้งที่รัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรสูงสุดเอาไว้ การอ้างเอาว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุด จึงเป็นการอ้างที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ยังมีผลให้ผู้ที่ยังอ้างเอาความเป็นองค์กรสูงสุดของศาลรัฐธรรมนูญไปผูกติดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ใช้เป็นข้ออ้างขยายกรอบหรือขอบเขตของอำนาจตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญไปในทุกเรื่อง อันหาได้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

(๓)

แม้จะวินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนวุฒิสภาก็มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ อยู่แล้ว แต่ตามคำร้องของประธานรัฐสภา ปรากฏว่า ไม่มีข้อโต้แย้ง หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งสององค์กรแต่ประการใด

ปัญหาตามคำร้องคดีนี้เป็นเรื่องที่สมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่ง จำนวน ๗ หรือ ๘ คน ซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยกับมติเสียงข้างมากของวุฒิสภา (๕๑ เสียง) ในการใช้อำนาจเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยเสียงข้างน้อย (๗๐ เสียง) เห็นว่า วุฒิสภาไม่มีอำนาจเลือก คงมีแต่อำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อประธานรัฐสภา การเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินตามมติของวุฒิสภา จึงมิได้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเลือกและเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภาเพียง ๑ คน วุฒิสภามีอำนาจ แต่เพียงให้ความเห็นชอบแก่บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอชื่อมา ๑ คนเท่านั้น ไม่มีอำนาจเลือกจากผู้ได้รับการเสนอโดยคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน

ความเห็นเสียงข้างน้อยของสมาชิกวุฒิสภาจึงตกไป ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นปัญหาภายในองค์กรของวุฒิสภาเอง มิได้เป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กร ตามความหมายของมาตรา ๒๖๖ แต่ประการใด ซึ่งวุฒิสภาก็ได้ลงมติโดยใช้เสียงข้างมาก (๕๑ ต่อ ๗๐)

วินิจฉัยปัญหาข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรยุติเสร็จสิ้นไปแล้ว โดยลงมติให้เป็นการ “เลือก” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ประกอบมาตรา ๓๒ กล่าวคือมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ” ส่วนมาตรา ๓๒ วรรคสอง ใช้ถ้อยคำว่า “เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา ๓๑...” มติของวุฒิสภาเสียงข้างมากที่ให้ “เลือก” ก็คือการ “ให้ความเห็นชอบ” โดยการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาเสนอมา ๓ คน หรือเมื่อ “เลือก” แล้วก็ถือว่าให้ความเห็นชอบไปในตัว ถ้าพิจารณาในแง่มีมติของวุฒิสภาดังกล่าวก็น่าจะถือว่าชอบด้วยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว แต่เสียงข้างมากของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกลับมิได้กล่าวถึง มาตรา ๓๒ ดังกล่าวแต่ประการใด จึงมิได้เห็นความกำกวมและความไม่สอดคล้องกันของบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว

(๔)

เห็นว่าอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากกรณีตามมาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ในกรณีอื่น ๆ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้จะต้องมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ชัดเจนให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและต้องบัญญัติผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย เช่น กรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ มาตรา ๑๑๘ มาตรา ๑๔๒ เป็นต้น ซึ่งเป็นกรณีที่มิมีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย และได้บัญญัติผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดเจนด้วย

แต่กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องข้อโต้แย้งของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่ง ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ ให้นวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และไม่ได้บัญญัติผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้ด้วย แต่ศาลรัฐธรรมนูญกลับรับไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นกรณีตามมาตรา ๒๖๖ ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ จึงไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรองรับอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และผลบังคับหรือผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ก็ไม่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งแทนที่จะระงับปัญหาที่เกิดขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญอาจสร้าง

ความยุ่งยากหรือสร้างปัญหาอื่น ๆ ให้เกิดขึ้นตามมาอีก เพราะเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะต้องกล่าวถึงผลบังคับของคำวินิจฉัยไว้ด้วย ต่างกับการวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเมื่อวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้วปัญหาก็ยุติไปได้เอง โดยไม่ต้องกล่าวถึงผลคำวินิจฉัยอีกดังกล่าวมาข้างต้น

(๕)

การที่ศาลรัฐธรรมนูญตั้งประเด็นวินิจฉัยว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา นั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” ตามนัยของถ้อยคำน่าจะมีความหมายว่าเป็นประเด็นเกี่ยวกับการสรรหาและเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ไม่มีนัยที่แสดงให้เห็นว่าเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ แต่อย่างใด นอกจากนี้เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่า มีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมายธรรมดา ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการตั้งประเด็นว่ากระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยยกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ขึ้นอ้าง ซึ่งมาตราทั้งสองไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินบัญญัติไว้โดยตรงแต่ประการใด ความจริงกระบวนการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวดที่ ๒ ว่าด้วย ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๒ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ซึ่งเป็นกฎหมายธรรมดาต่างหากจากรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติมาตรา ๓๓๓ แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินว่าอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญอย่างไรบ้างเท่านั้น ไม่ใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยตรง เช่นเดียวกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒

พรรคเจ็ด ซึ่งจะแตกต่างกับการสรรหาและการเลือกกรรมการในองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังเช่น การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคสาม หรือการสรรหาและเลือกประธานกรรมการ การเลือกตั้งและกรรมการการเลือกตั้งได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘ อันพอจะอ้างได้ว่ากระบวนการ สรรหาและการเลือกเช่นนั้นขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ แต่การอ้างว่าการสรรหาและการเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ อันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ทั้งสามมาตราดังกล่าวว่ามีความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นคนละเรื่องกัน

ปัญหาข้อนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า

“การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคล นั้น ก่อนที่จะถวายคำแนะนำ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของ วุฒิสภาในการพิจารณาบุคคลไว้ ทั้งโดยวิธีการให้ความเห็นชอบบุคคล และการเลือกบุคคล ซึ่งการให้ ความเห็นชอบบุคคลและการเลือกบุคคล นั้น มีความหมายที่แตกต่างกัน หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวก็จะมีกระบวนการของการสรรหาให้ได้มา ซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าที่วุฒิสภาต้องเลือก เพื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลเท่าที่รัฐธรรมนูญต้องการจาก กลุ่มบุคคลจำนวนมากนั้น หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ก็จะไม่มียุติบัญญัติของกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าจำนวนที่ต้องการให้ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใดที่มีการสรรหาและ เสนอมา ก็มีผลให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการสรรหาเบื้องต้นจะต้องดำเนินการสรรหาบุคคลตามจำนวนที่ จะให้วุฒิสภาเห็นชอบขึ้นมาใหม่ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบจนกว่าจะได้บุคคลที่วุฒิสภา ต้องให้ความเห็นชอบครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

กรณีการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือก แล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความ เห็นชอบ การที่ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ จึงย่อมต้องมีความหมายในลักษณะเดียวกับถ้อยคำตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลไว้ คือ วุฒิสภามี

อำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาเดิวนั้น ไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงดังที่กล่าวแต่อย่างใด” ซึ่งจะปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ต่อไป

ปัญหาดังกล่าวขอให้สังเกตข้อความที่ขีดเส้นใต้ไว้ให้ดีและขอให้สังเกตให้ดีว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีการกล่าวถึงถ้อยคำว่า “ถวายนำ” “เลือก” “ให้ความเห็นชอบ” ตามความเข้าใจของตนเองโดยไม่ได้ยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิจารณาประกอบเลย จึงเป็นความเห็นอย่างคนธรรมดาสามัญเข้าใจกัน แล้วตีขลุมเป็นความหมายตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยจะได้อธิบายโดยละเอียดไปตามลำดับ ในชั้นแรกนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า

ประการแรก การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ อันมีฐานะหรือศักดิ์เทียบเท่ากฎหมายธรรมดา มิใช่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ การอ้างเอากระบวนการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ เป็นกระบวนการเดียวกับการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภามาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่น่าจะถูกต้อง การเลือกและการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ จึงจะอ้างเอากรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบมาใช้กับวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ รวมทั้งศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจล่วงล้ำไปวินิจฉัยถึงการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ด้วย เพราะจะกลายเป็นการก้าวก้าว แทรกแซง การกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอื่น โดยไม่มีหน้าที่โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้กระทำได้

ประการที่สอง อาจถูกกล่าวหาว่าเบี่ยงเบนประเด็นโดยอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยรัฐธรรมนูญที่โดยทั่วไปตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมักจะถือว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว

ประการที่สาม ประเด็นที่กำหนดขึ้นตรงกับประเด็นตามคำร้องของประธานรัฐสภา โดยอ้างว่าเป็นปัญหาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญกลับไปวินิจฉัยเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อเลือกให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายธรรมดา จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ตรงตามปัญหาในคำร้อง ไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ในกฎหมายเกี่ยวกับการทำพิพากษาหรือการวินิจฉัยคดีของศาล เฉพาะในคดีนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีปัญหาว่าจะมีผลผูกพันองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ หรือไม่

สำหรับคดีนี้ แม้ว่าผู้ทำคำวินิจฉัยจะเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ นอกจากผู้ทำคำวินิจฉัยจะเห็นว่าไม่น่าจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และถ้าจะพิจารณาลงในเนื้อหาของปัญหานี้ก็จะต้องกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่สลับซับซ้อนและลึกซึ้งยุ่งยากที่จะมองเห็นปัญหาที่แท้จริงว่าอยู่ที่ใด ปัญหานี้ยังอาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และกระทบต่อความเจริญมั่นคงของประเทศชาติอย่างใหญ่หลวงด้วย

ปัญหาของคดีนี้ เมื่อพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบตามหลักการนิติศาสตร์และการปกครองตามหลักการนิติรัฐหรือนิติธรรมแล้วก็ไม่อาจที่จะสรุปได้ว่า “มีการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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” อีกด้วย ดังรายละเอียดที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

ข้อที่หนึ่ง ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๑๔) ประกอบมาตรา ๓๐ วรรคสามเท่านั้น หาได้มีกฎหมายรับรองสถานะของระเบียบดังกล่าวไว้ว่า มีศักดิ์อยู่ในระดับใด อย่างไรก็ตามระเบียบนี้ออกตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ย่อมมีสถานะต่ำกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และระเบียบนี้ไม่ได้ใช้บังคับกับองค์กรอื่นหรือประชาชน

เป็นการทั่วไป แต่เป็นการใช้ภายในองค์กรของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือภายในสำนักงาน
การตรวจเงินแผ่นดิน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเท่านั้น จึงไม่อาจอ้างเอาระเบียบดังกล่าวเป็นบรรทัดฐาน
ในการวินิจฉัยว่า มีการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยไม่ชอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ หรือการ
กระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบดังกล่าวหรือไม่ หาได้มีผลให้เป็นไป
โดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ด้วย รวมทั้งการวินิจฉัยว่า การกระทำหรือการใ้
อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบนี้หรือไม่ ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น หาใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรวุฒิสภา และการ
วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวก็ไม่ใช่อยู่อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจจำกัดอยู่เพียงการ
พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ระบุให้อำนาจไว้อย่าง
ชัดเจนเท่านั้น ทั้งยังเป็นการวินิจฉัยในเรื่องกฎหมายขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นหลัก เพราะ
มีฉะนั้นจะกลายเป็นว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าระเบียบนี้ออกมาโดยชอบหรือเป็นไป
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ไปด้วย
ซึ่งตามปัญหาเป็นเหตุและผลซึ่งกันและกันและเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาควบคู่ต่อเนื่องกันไปไม่อาจมี
อำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องหนึ่งแล้วไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในอีกเรื่องหนึ่งได้ กรณีดังกล่าว
ก็เห็นได้ชัดเจนว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจ
ก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจหยิบยกกว่ามีการใช้อำนาจหน้าที่หรือมิได้ดำเนินการให้เป็นไป
ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการ
เสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) หรือไม่ ขึ้นมาวินิจฉัยได้ แม้ว่าจะอ้าง
ว่าเป็นการอ้างประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ (ที่ถูกเป็นมาตรา ๑๕ (๑๔) ประกอบมาตรา ๓๐ วรรคสาม)
ก็ตาม

กรณีนี้เป็นกรณีการวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วย
ระเบียบและวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลหรือ
คณะบุคคลหรือองค์กรใดว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือระเบียบหรือไม่ อันแตกต่างกับการใ้
กฎหมายหรือการตีความกฎหมาย อย่างเช่นการตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก”

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๖ (๔) ในคดีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ต้องใช้กฎหมายหรือตีความให้สอดคล้องกันเป็นระบบกฎหมายเดียวกัน อันอาจนำกฎหมายในลำดับรองหรือที่มีศักดิ์ต่ำกว่ามาใช้ประกอบการพิจารณาเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในลำดับหรือศักดิ์สูงกว่าได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวหาใช่เป็นการเอากฎหมายในลำดับหรือศักดิ์ต่ำกว่ามาใช้บังคับกับกรณีนั้น โดยตรงหรือให้มีผลใช้บังคับกับกรณีนั้นด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงหยิบยกขึ้นมาใช้ประกอบการวินิจฉัยได้ แตกต่างจากคดีนี้ที่ศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกเอาระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับในคดีนี้โดยตรงหรือให้มีผลใช้บังคับกับคดีนี้ด้วย ดังจะเห็นได้ว่าอยู่ในส่วนของคำวินิจฉัยตอนท้าย หาใช่อยู่ในส่วนของที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายดังเช่นในคดีของนายเนวิน ชิดชอบ

ข้อที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหลายมาตราด้วยกัน มิใช่มีเฉพาะมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ เท่านั้น จึงต้องพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ประกอบกันจึงจะได้ความหมายที่แท้จริงว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเช่นใด อันเป็นไปตามหลักการใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายโดยทั่วไป ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจเลือกใช้กฎหมายในเรื่องเดียวกันเฉพาะบางส่วนบางมาตราได้

มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ..... การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.....”

มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) บัญญัติว่า “เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐”

ในมาตรานี้ ทั้งสองกรณีแม้จะใช้คำว่า “เลือก” และ “เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการ” ก็ตาม ไม่ได้กำหนดลงไปว่าเลือกหรือเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งที่คน จึงไม่อาจบอกได้ว่าต้องเลือกผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเพียงคนเดียวเช่นเดียวกับมาตราที่จะกล่าวต่อไป

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนด”

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนน เสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือก บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เสนอวุฒิสภาเพื่อ ให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน”

มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้อง.....

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา ๓๑ ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกต้องลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพไปตาม (๔) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือ เลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าการและให้ ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ต่อไป”

มาตรา ๓๐ ใช้หลักการสรรหาเช่นเดียวกับการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๘ แตกต่างกันเพียงการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการสรรหาโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีจำนวนสิบห้าคนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา ๘ (๑) และตามมาตรา ๘ (๑) ดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อ

ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา ในขณะที่ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ไม่ได้กำหนดจำนวนของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการว่ามีจำนวนกี่คน แสดงว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภาก็คนจึงจะเสนอหลายชื่อได้ ไม่อาจอ้างว่ากฎหมายกำหนดให้เสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบเพียงคนเดียว เมื่อพิจารณามาตรา ๓๑ วรรคหนึ่งใช้ถ้อยคำว่า “รายชื่อบุคคล” ก็แสดงว่าไม่น่าจะเป็นคนเดียว ซึ่งแตกต่างกับมาตรา ๑๕ (๖) ที่ใช้ถ้อยคำว่า “เสนอชื่อ” ก็ตาม ก็ขัดแย้งกับที่มีการอ้างว่ากฎหมายกำหนดไว้ให้เสนอชื่อเพื่อให้ความเห็นชอบเพียงคนเดียว ความจริงแล้วกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนดังว่าเลย แสดงว่ากฎหมายบัญญัติข้อความไว้ทั้งกำกวม ทั้งขัดแย้งแตกต่างกัน รวมทั้งความหมายของคำว่า “ให้ความเห็นชอบ” ตามกฎหมายนี้ ไม่มีบทบัญญัติใดให้เทียบเคียงได้ว่าต้องเสนอชื่อ “ให้ความเห็นชอบ” เพียงคนเดียว ย่อมไม่อาจใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายไปในทางเดียวกันว่าต้องเป็นการเสนอชื่อเพื่อให้ความเห็นชอบเพียงบุคคลเดียวได้

ทั้งกรณีไม่อาจจะอ้างเอาถ้อยคำว่า “ให้ความเห็นชอบ” ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องเสนอชื่อบุคคลเพียงคนเดียวต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ มาปรับใช้กับกรณีนี้หาได้ไม่ เพราะกรณีตามรัฐธรรมนูญเป็นกรณีที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับเสนอชื่อบุคคลไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าไม่มีการเสนอชื่อไว้ให้วุฒิสภาเลือกได้ รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา” มิได้กำหนดให้เป็นเรื่องให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ จึงจะเอาความหมาย “ให้ความเห็นชอบ” ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาใช้กับกรณีนี้ไม่ได้ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่อง “คำแนะนำของวุฒิสภา” จะได้กล่าวต่อไป

นอกจากนี้ ความในมาตรา ๓๒ ใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการ” ก็คือ “วุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา ๓๑” ก็คือ เป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกับ “ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ” ตามมาตรา ๕ ซึ่งเป็นเรื่องวุฒิสภาเลือกจากรายชื่อบุคคลที่ “คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหามา ตามมาตรา ๘ (๑)” เป็นบทบัญญัติที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่า มาตรา ๓๒ กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “วุฒิสภาเลือก” แสดงว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอรายชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภามากกว่าหนึ่งคน และวุฒิสภาจึงจะเลือกได้ตามนัยแห่ง

มาตรา ๓๒ ดังกล่าว ดังนั้นกรณีย่อมไม่อาจตีความว่า การที่มาตรา ๓๑ ใช้ถ้อยคำว่า “ให้ความเห็นชอบ” แสดงว่าต้องมีการเสนอชื่อบุคคลเพียงคนเดียวได้

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาหลายคน จึงหาเป็นการต้องห้าม และอ้างว่าเป็นไปโดยมิชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หาได้ไม่ ในขณะที่เดียวกันก็อ้างว่าวุฒิสภาเลือกคุณหญิงจรรยาพรหม เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการไม่ชอบด้วยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ไม่ได้เช่นกัน

ถ้าจะถือว่ามีข้อผิดพลาดบกพร่องก็น่าจะเกิดจากกระบวนการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องสรรหาและเสนอชื่อบุคคลผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเป็นจำนวนกี่คนมากกว่าจะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือวุฒิสภา และเป็นความผิดพลาดบกพร่องในกระบวนการร่างกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำว่า “ให้ความเห็นชอบ” อันเป็นถ้อยคำที่สมาชิกวุฒิสภาคุ้นเคยกับ “ให้ความเห็นชอบ” ตามรัฐธรรมนูญที่เป็นเรื่องการเสนอชื่อบุคคลเพียงคนเดียวโดยที่กฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า มีความหมายเช่นใด และการใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ได้รับเลือก” กับ “วุฒิสภาเลือกบุคคล” ในมาตรา ๓๒ เหมือนกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ซึ่งเป็นกระบวนการสรรหาให้วุฒิสภาเลือกผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหากกฎหมายประสงค์จะให้ใช้กระบวนการวุฒิสภาให้ความเห็นชอบจากการเสนอชื่อผู้สมควรรับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพียงคนเดียว ก็สมควรที่จะใช้ถ้อยคำในมาตรา ๓๒ ให้แตกต่างจากมาตรา ๕ การใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันย่อมทำให้เกิดความสับสนและกำกวมมากขึ้น ทั้งทำให้ส่อไปในทางที่น่าจะเป็นการเสนอรายชื่อบุคคลหลายคนต่อวุฒิสภา มากกว่าบุคคลคนเดียว อันสอดคล้องกับกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๘ อีกด้วย

การอ้างว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพียงบุคคลเดียว จึงเป็นการอ้างโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ และถ้าถือเป็นการใช้หรือตีความกฎหมายก็เป็นการใช้หรือตีความกฎหมายที่ไม่ได้สอดคล้องกับ

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวดังเหตุผลข้างต้น รวมทั้งการจะระบุว่าความผิดพลาดบกพร่องดังกล่าว ถ้าหากมี ก็น่าจะเป็นความผิดพลาดบกพร่องหรือเป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในกระบวนการร่างและตรากฎหมายดังกล่าว มากกว่าเป็นความผิดพลาดบกพร่องหรือเป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ข้อที่สาม การสรรหาและเลือกผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ไม่เหมือนกัน

โดยกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายบัญญัติไว้ได้แก่

มาตรา ๘ การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๖ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้รับการเสนอชื่อ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อ มีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนน

สูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้ผู้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีผู้มีทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นตาม (๑) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตาม (๒) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

ในขณะที่กระบวนการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายบัญญัติไว้ได้แก่

มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรได้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ความแตกต่างอยู่ที่การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนสิบห้าคนเป็นผู้ดำเนินการ ในขณะที่การสรรหา และการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ดำเนินการ และกฎหมายกำหนดถึงจำนวนบุคคลผู้ที่สมควรจะได้รับพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้วุฒิสภาเลือกและวิธีการเลือกของวุฒิสภาไว้อย่างชัดเจน ในขณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงจำนวนบุคคลผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณา และวิธีพิจารณาใช้ถ้อยคำอย่างรวบรัดว่า “ให้ความเห็นชอบ” อันเป็นที่มาของปัญหา ในคดีนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับความแตกต่างขององค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการสรรหา หากได้ถือว่ามีวิธีการสรรหาที่แตกต่างกัน ถ้าจะถือว่ามี ความแตกต่างเกี่ยวกับวิธีการ ก็ควรจะอยู่ที่การตีความ กฎหมาย กระบวนการในชั้นวุฒิสภาว่าเป็นการเลือกหรือให้ความเห็นชอบจากจำนวนกี่คน ถ้าอ้างว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพียงบุคคลคนเดียว มิใช่เสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในวุฒิสภาได้หลายคน เช่นนี้จะต้องว่ามีวิธีการสรรหาและการเลือกที่แตกต่างกันหาได้ไหม

ส่วนในทางปฏิบัติ แม้กฎหมายในมาตรา ๓๑ จะบัญญัติวิธีเลือกหรือวิธีพิจารณาของวุฒิสภา มีขั้นตอนที่แตกต่างกันก็ตาม การเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหลายคน วุฒิสภาก็สามารถพิจารณาและเลือกให้เป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายได้เช่นกัน การกำหนดขั้นตอนการพิจารณาในชั้นวุฒิสภากรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้โดยรวบรัด หากได้เป็นอุปสรรคหรือเป็นวิธีการที่ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขในกฎหมายได้ทุกประการแต่อย่างใด จึงไม่อาจจะถือเป็นเหตุว่าการที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ให้ความเห็นชอบ” แสดงว่าต้องเป็นการเสนอชื่อบุคคลได้เพียงคนเดียวขึ้นมาอ้างหาได้ไหม

ข้อที่สี่ การสรรหาและการเลือกหรือการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก
เก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์
ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ
โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่
บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความ
ชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง
หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและ
กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์
ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การเลือกและการพ้นตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมและมี
ความซื่อสัตย์สุจริตและเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

กรณีจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ได้ว่า ในการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญให้
ความสำคัญแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเท่าเทียมกันและเป็น
บทบัญญัติมาตราเดียวในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการและผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในฝ่าย
ธุรการหรือปฏิบัติการไว้เสมอกัน แตกต่างกับในกรณีอื่นดังเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒
ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติมาตรา ๓๐๒ ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสถานะของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่ำกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แม้แต่การแต่งตั้งก็ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่แตกต่างกัน แม้จะมีบทบัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็หาได้ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพราะขัดแย้งต่อบทบัญญัติที่ว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งเหมือนกัน โดยสถานะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเท่าเทียมกันและมีความสำคัญต่อการตรวจเงินแผ่นดินไม่แตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ ไม่ได้บัญญัติให้การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เหมือนเช่นกรณีแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ วรรคสอง หรือการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘๐ วรรคสอง

ดังนั้นในการพิจารณาเปรียบเทียบความสำคัญของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเท่าเทียมกับ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ความสัมพันธ์ไม่อยู่ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์หรือการเกี่ยวพันกันในระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจกัน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีสถานะสูงกว่าฐานะของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม หรือเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีสถานะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการเหล่านี้ รวมทั้งการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งโดยให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเหมือนดังประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แตกต่างอย่างมากกับเลขาธิการเหล่านี้ ตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงไม่อาจใช้วิธีการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพียงคนเดียว แล้วเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ อันเป็นวิธีการทำนองเดียวกับการสรรหา การเลือก และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม และคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามลำดับ โดยเฉพาะเปรียบเทียบกับกรณีแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภาแล้ว จะเห็นได้ว่าผลแทบไม่ได้แตกต่างกันเลย ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นกระบวนการหรือวิธีการที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

การบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหา เลือกผู้สมควรจะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการเสนอชื่อเพียงคนเดียว อันมีผลเท่ากับเป็นการให้ความเห็นชอบบุคคลนั้นโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ดี การใช้บังคับหรือตีความกฎหมายไปในทางให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพียงคนเดียวก็ดี ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นไปในทางที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในแง่นี้ประการหนึ่ง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดดังจะได้กล่าวในข้อถัดไป ก็ยิ่งจะเห็นได้อย่าง

ชัดเจนว่าการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หาได้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่อย่างใด

ข้อที่ห้า การสรรหา การเลือก และการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แตกต่างกัน และมีแนวทางที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๒๖๑ มาตรา ๒๗๔ (๓) มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙ (๓) มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๓๐๒ และมาตรา ๓๑๒ ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา”

ตามมาตราดังกล่าวพอที่จะแบ่งกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกได้เป็นสามแนวทางโดยสรุป ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง การพิจารณา “เลือก” จากวุฒิสภา ได้แก่ การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคนในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๔ (๓) ที่บัญญัติว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ และได้รับเลือกจากวุฒิสภา” และการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคนในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๙ (๓) ที่บัญญัติว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน”

แนวทางที่สอง การพิจารณา “ให้คำแนะนำ” ของวุฒิสภา ได้แก่

- การแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๓๖ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกประธานกรรมการและกรรมการเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๑๓๘ ที่บัญญัติว่า “การสรรหา และการเลือกประธานกรรมการ และกรรมการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้งให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคน ซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓๗ ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(๓) การเสนอตาม (๑) และ (๒) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (๑) และอาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (๑)

(๔) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบห้าคนให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(๕) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (๔) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งและแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา ๑๔๓ ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๓๘ ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้นำมาตรา ๑๓๘ มาใช้บังคับกับการสรรหาและการเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น โดยอนุโลม ในกรณีนี้ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อประธานวุฒิสภา เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง และให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

กระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกตั้งกล่าวถือได้ว่า เป็นแนวทางหรือรูปแบบตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

- การแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ ที่บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ กำหนดให้การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในมาตรา ๖ มาตรา ๗ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๖ การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนสามสิบเอ็ดคน ประกอบด้วย

(ก) ผู้แทนของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร จำนวนสิบเก้าคน ซึ่งต้องเลือกให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(ข) อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดจำนวนสี่คน ผู้แทนจากศาลฎีกาจำนวนสี่คน

(๒) ให้คณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาสรรหาบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนสามเท่าของจำนวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพึงมีได้ตามรัฐธรรมนูญ เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งโดยให้เรียงชื่อตามลำดับตัวอักษร พร้อมประวัติ วุฒิ ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานของบุคคลดังกล่าว และต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

(๓) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว เพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๒) ให้เหลือจำนวนสองในสาม ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่จำนวนผู้ได้รับเลือกดังกล่าวมีไม่ครบตาม (๓) พรรคหนึ่ง ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในการนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนที่กำหนดตาม (๓) พรรคหนึ่ง เป็นผู้ได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้คะแนนเสียงเท่ากันในระดับใด อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินจำนวนที่กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอรายชื่อผู้ได้รับเลือกต่อประธานวุฒิสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันเลือกเสร็จสิ้น

(๔) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา เพื่อมีมติเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตาม (๓) จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ในกรณีที่มิให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสามคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(๕) ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกตาม (๔) ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ และดำเนินการตาม (๑) (๒) และ (๓) ใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับแจ้ง ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติใน (๔) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๗ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาที่วุฒิสภาเลือกตามมาตรา ๖ (๔) ยังมิได้ถึงจำนวนสามคน สภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเลือกผู้สมควรเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพิ่มเติมเสนอต่อประธานวุฒิสภาก็ได้ ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

- การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๕ ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอนและการกำหนดค่าตอบแทน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ กำหนดให้การสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ในมาตรา ๘ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๘ การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกษัตริย์ศึก นายอริการบดีหรือผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นนิติบุคคลแห่งละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน มาตรา ๒๔ แห่งละหนึ่งคนเลือกกันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนเลือกกันเองให้เหลือห้า ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งเลือกกันเองกิจการละหนึ่งคนรวมเป็นสามคน และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา ๕ จำนวนยี่สิบสองคน โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทั้งหญิงและชายเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาตามลำดับเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือมีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง และในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสิบเอ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการ หรือได้รับเลือกเป็นกรรมการไม่ครบสิบเอ็ดคน ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลตาม (๑) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่

ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (๒) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และ
แจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบและให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

- การแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน
ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕
โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกไว้ในมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติว่า
“การสรรหาและการเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) และ (๔) ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา
คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน
คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน
ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเอง
ให้เหลือสี่คนเป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ
ตามมาตรา ๒๕๕ (๓) จำนวนสิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) จำนวนหกคนเสนอต่อ
ประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน
นับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมี
คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชี
ตาม (๑) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม
มาตรา ๒๕๕ (๓) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) ซึ่งได้รับคะแนน
สูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือก
เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา
๒๕๕ (๓) มีไม่ครบห้าคนหรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๔) มีไม่ครบสามคน
ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีก
ครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็น
ผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มี
ผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคนแล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับ

มาตรา ๒๖๑ ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๗ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งนอกจากกรณีตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้นำมาตรา ๒๕๕ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดให้นำมาตรา ๒๕๕ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔)ให้นำมาตรา ๒๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีนี้ ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๕๕ (๓) หรือ (๔) เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภาและวุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕๗ ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคสองมาใช้บังคับ

- การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง โดยมาตรา ๒๕๗ วรรคสามบัญญัติกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ว่า

มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม บัญญัติว่า “การสรรหาและเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ”

มาตรา ๒๕๘ วรรคสาม บัญญัติว่า การพ้นจากตำแหน่ง การสรรหา และการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๐ มาตรา ๒๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตามมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ ก็คือใช้กระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกแบบเดียวกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

- การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ ซึ่งบัญญัติว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง”

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริตและเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๑๒ กำหนดให้การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทำนองเดียวกับการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้ใช้กระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกทำนองเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวคือรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจากภายนอกสรรหาและเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเป็นจำนวนสองเท่าเพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก อันเป็นแนวทางเดียวกันหมด

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กลับบัญญัติกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแตกต่างกัน โดยแนวทางการสรรหาและการเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาจากภายนอกสรรหาและเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเป็นจำนวนสองเท่า เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก อันเป็นไปในแนวทางเดียวกับที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ในกรณีนี้

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๘ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๘ การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิก เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๖ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ เป็นจำนวนสองเท่า ของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ให้ออกใบแจ้งการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอ ชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(๒) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชี ตาม (๑) ซึ่งต้องทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับ คะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่วุฒิสภา เป็นผู้ได้รับ เลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคน ให้นำรายชื่อของบุคคลที่ ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้ง หนึ่ง ในกรณีนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนน มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าใน ประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภา จับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็น กรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นตาม (๑) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตาม (๒) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธาน กรรมการและแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

แต่ในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาเช่นกัน และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ใช้กระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแตกต่างจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องใช้คณะกรรมการสรรหาจากภายนอกและเสนอชื่อต่อวุฒิสภาเป็นจำนวนสองเท่าเพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกลับไม่ได้ใช้ตามแนวทางดังกล่าวโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการ (หมายถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๘ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๑ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการ

คัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
แนวทางที่สาม การพิจารณา “ให้ความเห็นชอบ” จากวุฒิสภา ได้แก่ การแต่งตั้งตุลาการใน
ศาลปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์
และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้
การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของ
จำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการ
ศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล”
การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗๘ ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง
สูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว ให้
นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป” และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๓๐๒ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การแต่งตั้ง
เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา แต่สำหรับเลขาธิการ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์
ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
จึงเป็นการบัญญัติรวมไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เพื่อให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง
ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้นเท่านั้น

การพิจารณา “ให้ความเห็นชอบ” มิใช่มีกรณีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕
เท่านั้น ยังมีการแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งอื่นอีกด้วย แต่ผลไม่ได้เกี่ยวกับวุฒิสภาโดยตรงหรือเป็นกรณีที่
วุฒิสภาไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้
ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น ดังเช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕ การแต่งตั้งรักษาพยาบาลตามมาตรา ๒๓ เป็นต้น

ตามแนวทางที่สาม รัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอชื่อบุคคลผู้ได้รับการเสนอให้ดำรงตำแหน่งนั้นต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบเพียงคนเดียวหรือเท่าจำนวนที่จะได้รับการแต่งตั้ง อันเป็นแนวทางเดียวกับที่สมาชิกวุฒิสภาบางส่วนใช้เป็นแนวทางว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ บัญญัติให้เสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงต้องเสนอชื่อเพียงคนเดียว อันเป็นการนำแนวทางหรือวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้กฎหมายนี้ ทั้งที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวหาใช่แนวทางตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และตามกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดวิธีการให้ความเห็นชอบไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม การที่มีการเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหลายคน เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกคนหนึ่งเป็นไปตามแนวทางและวิธีการสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาและให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ซึ่งจะอ้างว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๑๓ (๑) หาได้ไม่ แต่เป็นผู้ที่กล่าวหาวุฒิสภานั้นแหละ ที่น่าจะถูกกล่าวอ้างว่าขัดหรือแย้งหรือไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒

กรณีไม่อาจอ้างเอาหลักการ “ให้ความเห็นชอบ” จากวุฒิสภาอันเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๒๗๗ วรรคสองและมาตรา ๒๗๘ ซึ่งกรณีดังกล่าวนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งหาใช่ประธานวุฒิสภาอีกด้วย และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๓๐๒ ซึ่งกรณีนี้ไม่ได้มีบทบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งเช่นกัน และทั้งกรณีเป็นเรื่องต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามลำดับด้วย อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจร่วมให้ความเห็นชอบร่วมกัน แตกต่างกับกรณีพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจ

เงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้ง ที่ถือว่าเป็นอำนาจเลือกโดยอิสระของวุฒิสภาแต่เพียงผู้เดียว หากได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ พิจารณาเลือกพร้อมกับฝ่ายอื่นหรือองค์กรอื่น หรือวุฒิสภาถูกผูกมัดให้พิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่ ได้รับการเสนอชื่อให้แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น อันเป็นการ จำกัดอำนาจเลือกโดยอิสระของวุฒิสภา แทนที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกโดยอิสระภายในกรอบของผู้ที่ ได้รับการเสนอชื่อหลายคน กลับกลายเป็นมีอำนาจโดยอิสระที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความ เห็นชอบบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้พิจารณาเท่านั้น อันเป็นความแตกต่างกันอย่างมาก และมีผลลด ความสำคัญในสถานะและอำนาจของวุฒิสภา ทั้งยังเป็นการเป็นเพิ่มความสำคัญในสถานะและอำนาจ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอย่างมาก จึงถือได้ว่าเป็นกระบวนการหรือวิธีการที่แตกต่างกัน โดย สิ้นเชิง

กรณีอาจกล่าวได้ว่า ถ้าใช้วิธีการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับ การพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพียงคนเดียว ให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความ เห็นชอบ ย่อมมีผลเท่ากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะและความสำคัญต่อการพิจารณา แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมากกว่าวุฒิสภา ทำนองเดียวกับคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมี สถานะและความสำคัญต่อการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุด มากกว่าวุฒิสภา หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสถานะและความสำคัญ ต่อการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากกว่าวุฒิสภา ถ้าเป็นเช่นนั้นก็น่าจะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสียใหม่ เป็นการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้ง ดังเช่นกรณีแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและประธานศาลปกครองสูงสุด หรือไม่บัญญัติเกี่ยวกับการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ดังเช่นกรณีการแต่งตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ โดยอนุโลมตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๒ (๑) ซึ่งบัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาตินำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยบัญญัติให้การบรรจุและ

แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (น่าจะเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่ว่าเลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสียด้วย) ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจจะบรรจุและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ลอกเลียนแบบการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายข้างต้น (มาตรา ๑๑๒ (๑)) แทนที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่และวรรคห้า

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญข้างต้นเพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ก็ต้องเปลี่ยนหลักการและสถานะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้กลับไปอยู่กับฝ่ายบริหารเหมือนเดิม ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการสากลที่จะให้หน่วยงานนี้ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือให้เป็นหน่วยงานอิสระ แต่ถือว่าเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารแบบเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งต้องลดสถานะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ต่ำกว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งน่าจะเปลี่ยนเรียกชื่อจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะที่ต่ำลงเสียด้วย

เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้แล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีผลใช้บังคับได้โดยสมบูรณ์ และเมื่อมีการพิจารณาแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (เลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) คนใหม่ จึงนำบทบัญญัติใหม่นี้ไปใช้บังคับ คือกล่าวได้ว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ไม่อาจใช้บังคับให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในขณะนี้ได้ ตราบเท่าที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ย่อมไม่มีผลให้การแต่งตั้งคุณหญิงจาวรรรณ เมฆทากา สิ้นผลไป รวมทั้งในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวในภายหน้าให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ หากได้มีผลย้อนหลังให้คุณหญิงจาวรรรณ เมฆทากา พ้นจากตำแหน่งไปไม่ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีผล แต่เฉพาะที่มีการแต่งตั้งคนใหม่นับแต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ใช้บังคับเป็นต้นไปแล้ว เท่านั้น

ในทำนองเดียวกันขอกล่าวโดยสังเขปก่อนว่า แม้แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ถ้าไม่มี บทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีผลย้อนหลังแล้ว หากทำให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายมีผลย้อนหลังแต่ ประการใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ถ้าถือว่ามีสถานะเดียวกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็ไม่น่าจะมีผลย้อนหลังให้คุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งไปด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ไม่ได้วินิจฉัยให้มีผลย้อนหลังไปด้วย คำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญในคดีนี้จะมีผลอย่างรวดเร็วก็ในวันทำคำวินิจฉัย ถ้าถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดี นี้มีสถานะเดียวกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ย่อมไม่มีผลต่อการแต่งตั้งคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา ซึ่งแต่งตั้งไปก่อนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้

ถ้าถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นการ บังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น ในเมื่อวุฒิสภาลือเลือกคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา ตามคำแนะนำของวุฒิสภาและประธาน วุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการสอดคล้อง กับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้ผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังเช่นในคดีนี้ คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ย่อมไม่มีผลให้คุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลตามลำดับข้างต้น โดยอาศัยหลักตรรกะ ย่อมสรุปได้ว่ากรณีจะถือว่าคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งโดยผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ได้ย่อมมิได้กรณีเดียวคือ ต้องถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้มีสถานะเหนือกว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กล่าวโดยสังเขปได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” มีผลอย่างมากก็น่าจะให้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เท่านั้น อย่างไรก็ตามการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและหลักการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตย ถือว่าเป็นอำนาจอิสระของรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีสถานะเท่าเทียมกับ ศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจบังคับให้รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันนั้น หากได้มีผลให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ต้องถือปฏิบัติตามโดยไม่มีบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับคำวินิจฉัยนั้น ทั้งไม่มีผลบังคับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการหรือ การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ และถ้าถือว่าเป็น ข้ออ้างได้ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) และไม่เป็นไปตามหลักการ แห่งนิติรัฐหรือนิติธรรม

(๖)

ประเด็นเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ขัดหรือแย้งต่อ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ หรือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ หรือไม่

ความจริงแล้ว ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เป็นคนละประเด็นและคนละปัญหากับปัญหาว่ากฎหมายขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาว่า มีการกระทำการหรืองดเว้นการกระทำหรือการใช้ อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ใดขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือชอบด้วยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็อาจมีประเด็นเกี่ยวกับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นมูลฐานหรือต้นตอของปัญหา กรณีที่มีประเด็นนี้ขึ้นมาก็คงได้รับการพิจารณาวินิจฉัยก่อน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ องค์กรที่มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยมีองค์กรเดียวคือศาลรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาคดีนี้ แม้จะมีการอ้างว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ใน คดีนี้ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง ทั้งที่เห็นได้ อย่างชัดเจนว่ามีประเด็นและมีผลแห่งคำวินิจฉัยออกมาว่ามีการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติ

หน้าที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ แทนที่จะมีประเด็นและผลแห่งคำวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่เป็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใด ผลการพิจารณาจากคำวินิจฉัยก็แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ซึ่งครอบคลุมและเพียงพอที่จะรองรับผลแห่งคำวินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่นั้นเป็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใดนั้น หากได้เพียงพอที่จะรองรับผลแห่งคำวินิจฉัยว่ามีการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ เป็นคนละประเด็นและคนละปัญหา และอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยว่ามีการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ ก็ทำได้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไม่ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ดังรายละเอียดซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยจะได้กล่าวในข้อต่อไป

การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ คำเนิการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๖) มาตรา ๓๐..... โดยที่ไม่ได้มีการพิจารณาในประเด็นที่ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่จึงยังเป็นปัญหาอยู่และยังไม่เป็นที่ยุติ ศาลรัฐธรรมนูญอาจต้องพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้ต่อไป ถ้าปัญหาหรือประเด็นถูกเสนอเข้ามาในช่องทางที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาหรือประเด็นนี้ ผลแห่งคำวินิจฉัยก็อาจจะขัดต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ได้

ปัญหาว่ากฎหมายหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อาจเป็นปัญหาโดยอ้อมหรือเกี่ยวพันกับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญดังเช่น ถ้ามีการยกปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาว่ามีการกระทำหรือใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญหรือวุฒิสภาและมีการตั้งเป็นประเด็นพิจารณาและวินิจฉัยไว้แล้ว ปัญหาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติช่องทางไว้โดยตรงไว้

อีกหลายช่องทางไม่ว่าผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือ ศาลต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะต้องหยิบยกปัญหาหรือประเด็นนี้ ขึ้นมาพิจารณาวินิจฉัยก็ได้

ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นว่า ในขณะนี้ปัญหาหรือประเด็นระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ หรือไม่ จึงยังไม่เป็นที่ยุติและยังเป็นปัญหาต่อไปจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีการพิจารณาวินิจฉัยในปัญหานี้หรือประเด็นนี้ การพิจารณาวินิจฉัยในคดีนี้จึงไม่ใช่หนทางที่จะยุติปัญหา กลับก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ปัญหาคงยุติไปแล้ว

(๗)

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันเพียงใด ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) โดยถือว่าเป็นองค์กรที่แยกจากองค์กรอำนาจตุลาการหรือองค์กรฝ่ายศาลยุติธรรม และศาลทหารเดิม ทั้งยังเป็นองค์กรที่มีอำนาจค่อนข้างแปลกประหลาดที่น่าจะพอถือ ว่าแยกจากอำนาจอธิปไตย เพราะมีผู้พยายามจัดโครงสร้างให้มีอำนาจมหาศาล

องค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่นี้จะจัดอยู่ในระบบใหม่ คือ ไม่มีที่มาจากประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) โดยถือตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ ยกเว้นวุฒิสภาใหม่มีอำนาจมาจากการรับมอบอำนาจช่วงจากองค์กรที่เกิดจากการเลือกตั้งขององค์กรอำนาจอธิปไตยเดิมเป็นหลัก แทนระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจของประชาชนเดิม และไม่ถือว่าประชาชนสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมได้ และมาตรา ๓ ไม่ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยไม่อาศัยพื้นฐานแนวความคิดตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็มีสถานะเป็นศาลพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีเฉพาะคดีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๘ บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”

บทบัญญัติมาตรานี้บัญญัติไว้เกี่ยวกับผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่สภาพบังคับหรือผลบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่มีคำวินิจฉัยคดีไปแล้ว โดยให้ถือว่า เป็นเด็ดขาด ส่วนผลผูกพันของคำวินิจฉัยนั้น มีข้อควรพิจารณาดังนี้

(๑) ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า การใช้หรือตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเรื่องใด ควรให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น เป็นผู้ใช้หรือตีความเอง ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทุกเรื่องโดยไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ เช่น กรณีตีความคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๖ (๔) ในคดีของนายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ ประกอบมาตรา ๒๑๖ วรรคสอง ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามที่ได้มีการร้องขอ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจตีความได้และยังมีกรณีอื่น ๆ อีกหลายกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความ แต่ในกรณีตามคดีนี้เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้หรือตีความบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาได้ทุกเรื่อง นอกจากกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ยกเลิกไป มีบทบัญญัติในมาตรา ๒๐๗ ว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร มีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย”

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความได้ทุกเรื่องแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับเดิมจึงมิได้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ อีก การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตีความได้ทุกกรณีทำนองเดียวกับมาตรา ๒๐๗ ของรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับเดิมไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ขอบเขตของคำวินิจฉัยจึงผูกพันเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณี ไม่กว้างขวางเหมือนผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องจำกัดเรื่องหรือจำกัดถึงผลผูกพันกรณีที่จะต้องตีความเพราะอำนาจถูกจำกัดอยู่ในตัวแล้ว แตกต่างกับขอบเขตผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่กว้างขวางกว่า การบัญญัติไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความได้ทุกเรื่องเหมือนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงแสดงให้เห็นเจตนาพยายามจำกัดอำนาจศาลรัฐธรรมนูญลงไปบ้างเพื่อไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเกิดอำนาจสมบูรณ์หรืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (ABSOLUTE POWER) ขึ้นนั่นเอง

กรณีมีปัญหาจะต้องพิจารณาคือคำว่า ผูกพันองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งเป็นถ้อยคำมีความหมายค่อนข้างจะคลุมเครือและกว้างขวางมาก อาจหมายถึงทุกองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะสถาบันพระมหากษัตริย์ จะต้องมีผลผูกพันด้วยหรือไม่ ดังจะได้กล่าวมาบ้างแล้ว และจะกล่าวรายละเอียดต่อไปในข้อ (๘)

ส่วนวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา” ระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นสภาคู่ โดยวุฒิสภาเป็นสภาสูง ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองร้อยคน (มาตรา ๑๒๑) และสมาชิกของทั้งสองสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย (มาตรา ๑๔๕) วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตย ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (อำนาจนิติบัญญัติ) ของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS)

ดังนั้นทั้งศาลรัฐธรรมนูญและวุฒิสภาจึงต่างเป็นองค์กรอิสระที่ตั้งขึ้น โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้องค์กรทั้งสองมีอำนาจตรวจสอบ และถ่วงดุล หรือคานอำนาจ หรือตรวจสอบ และควบคุม การกระทำ หรือการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของกันและกัน แต่ประการใด เว้นแต่จะมีกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่น กรณีตามมาตรา ๒๖๒ เป็นต้น เมื่อวุฒิสภามีมติโดยเสียงข้างมากให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหนึ่งคน ในจำนวนผู้ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามคน จึงต้อง

ถือว่ามติดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ปัญหาดังกล่าวได้รับการวินิจฉัย โดยอำนาจอิสระของวุฒิสภาแล้วจึงต้องยุติไปตามมติของวุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กร อิสระเท่าเทียมกับวุฒิสภา จึงไม่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เข้าไปวินิจฉัยแทรกแซง ก้าวก่าย หรือควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจหรือการกระทำของวุฒิสภาอีกว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ เพียงให้ความเห็นชอบเท่านั้น เพราะตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไป ตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ หรือการกระทำของวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่หรือลงมติ ไม่ถูกต้องหรือมีการกระทำไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างไรก็เป็นความรับผิดชอบของ วุฒิสภาเอง ไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยชอบของศาลรัฐธรรมนูญที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือวินิจฉัยก้าวก่าย แทรกแซง เปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือยกเลิกเพิกถอนมติของวุฒิสภาให้มีผลเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งจะถือว่า เป็นการทำลายความเป็นอิสระของวุฒิสภา

ในชั้นพิจารณาและแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติ มีความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ซึ่งจะปรากฏอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อไป เห็นว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียง สูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนาม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และ วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑” ซึ่งเป็นการวินิจฉัยสรุปผลคดีโดยประการที่กล่าวหาว่าสมาชิกวุฒิสภาเสียง

ข้างมากมีการกระทำหรือปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย และความเห็นดังกล่าวก็เห็นได้ชัดอีกว่าไม่น่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามความหมายในมาตรา ๒๖๖

หากผลการวินิจฉัยคดีเป็นเช่นนี้ ก็อาจจะส่งผลให้สมาชิกวุฒิสภาผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอาจได้รับผลกระทบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๓ เพราะกรณีอาจเข้าเงื่อนไขตามบทบัญญัติในมาตรา ๓๐๓ ในข้อที่ว่า “ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากอาจต้องรับผิดชอบต่อผลบังคับตามบทบัญญัติไว้ในมาตรานั้น อย่างไรก็ตามแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่เห็นด้วยกับมติหรือการกระทำของวุฒิสภาก็ไม่น่าจะมีอำนาจวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนให้มีผลเป็นอย่างอื่นได้ เพราะตามหลักทั่วไปในการใช้กฎหมายองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ใช้กฎหมายในเรื่องใดย่อมมีอำนาจตีความหรือพิจารณาใช้บทกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ตามความเห็นของตนได้โดยอิสระ และระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีศาลอื่นใดมีอำนาจตรวจสอบคำวินิจฉัยได้อีก แตกต่างกับระบบการทำงานของศาลยุติธรรม ซึ่งมีถึงสามศาล โดยศาลสูงมีอำนาจตรวจสอบคำพิพากษาของศาลล่าง ความเห็นหรือคำวินิจฉัยส่วนนี้ของศาลรัฐธรรมนูญจึงคลาดเคลื่อนไปจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งไม่น่ามีผลลดล้างมติของวุฒิสภาและพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นสถาบันหรือองค์กรปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดตามที่มิบางคนเข้าใจ

นอกจากนี้ ถ้าวิเคราะห์ลงไปในรายละเอียดและความเกี่ยวพันระหว่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ กับมาตรา ๒๖๖ และมาตราอื่น ๆ อย่างสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันแล้ว ก็จะได้ความหมายที่ชัดเจนของบทบัญญัตินี้ได้

ความหมายของมาตรา ๒๖๘ ที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐนั้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผลหรือสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งจะมีผลหรือสภาพบังคับจริงก่อนข้างจำกัด แม้จะมีการบัญญัติเหมือนกับมีผลหรือสภาพบังคับไร้ขอบเขตก็ตาม และไม้อาจนำผลดังกล่าวไปผูกพันเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีอื่น ซึ่งรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะ ดังเช่น ผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ สิทธิและเสรีภาพโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้กฎหมาย การตีความ กฎหมายทั้งปวง หรือผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมาชิกภาพของ สมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งรัฐสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๓๓ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) หรือ (๑๐) แล้วแต่กรณี ผลหรือ สภาพบังคับจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๑๘ (๑๐) และมาตรา ๑๓๓ (๘) หรือผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับ การประชุมวุฒิสภา ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ ผลหรือสภาพบังคับจะ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม หรือผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๖๔ จะเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ยังบัญญัติถึงผลหรือสภาพบังคับเพิ่มเติมว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ให้ใช้ได้ในคดี ทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วอีกด้วย รัฐธรรมนูญจะบัญญัติ ถึงผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากกัน จะนำไปใช้กันก็ได้ก็ เฉพาะแต่กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นำไปใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น

ผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงใช้ได้เฉพาะกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เท่านั้น ไม่อาจนำไปใช้กับกรณีอื่น ทั้งไม่อาจนำผลหรือสภาพบังคับของกรณีอื่นดังเช่น ผลหรือสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ มาตรา ๘๗ มาใช้บังคับกับคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจมีผลหรือสภาพบังคับได้ในตัวเองหรือโดยอัตโนมัติ ผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือจะต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับเท่านั้น อันเป็นไปตามหลักการ

แห่งอำนาจตุลาการ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ ซึ่งเป็นหลักการแห่งอำนาจตุลาการ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้วว่า อำนาจตุลาการหมายถึงอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์และเป็นอำนาจของศาล

อำนาจตุลาการเป็นอำนาจอธิปไตยหนึ่งในสามอำนาจ เป็นอำนาจโดยตรงที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และทำให้ประชาชนชาวไทยอยู่ในความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญเสมอกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ให้เป็นผลและเป็นไปตามหลักการดังกล่าว อำนาจตุลาการยังเป็นอำนาจเดียวในสามอำนาจที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้อำนาจนี้ได้โดยตรง รวมทั้งมีกรอบหรือขอบเขตหรือกระบวนการพิจารณาพิพากษาเป็นแบบเปิดเผย มีระบบและรูปแบบที่แน่นอนชัดเจน มีการพัฒนาต่อเนื่องมาอย่างเป็นระบบและยาวนาน มีความสลับซับซ้อน เป็นอำนาจของประชาชนอย่างแท้จริงที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารและถือเป็นอำนาจที่ดีที่สุดในสามอำนาจ

อย่างไรก็ตาม อำนาจตุลาการเป็นอำนาจหนึ่งในอำนาจอธิปไตยทั้งสาม จึงมิได้เหนือกว่าหรือมีอำนาจมากกว่าอำนาจอธิปไตยฝ่ายอื่น ทั้งเป็นอำนาจอธิปไตยที่ยากแก่การทำความเข้าใจ ถึงขนาดมีบางคนบางกลุ่มเข้าใจว่าไม่มีอำนาจตุลาการแต่เป็นอำนาจบริหารอย่างหนึ่ง ทั้งที่เห็นได้อย่างชัดเจนอยู่แล้วว่าระบบศาลหรือระบบของอำนาจตุลาการมีกระบวนการใช้อำนาจและการเข้าถึงอำนาจแตกต่างกับอำนาจบริหาร ทำให้มีการตัดตอนอำนาจตุลาการของศาลให้เป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร เช่น อำนาจในการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งเป็นอำนาจทางอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมอย่างหนึ่ง มีการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจนี้ การให้พนักงานอัยการหรือในรูปแบบคณะกรรมการอื่นใช้อำนาจสั่งไม่ฟ้องคดีทั้งที่พยานหลักฐานมีมูลฟังได้ว่าผู้นั้นกระทำความผิดทางอาญา และพนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล อันเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง นอกจากนี้มีการตัดตอนอำนาจในการออกหมายจับ หมายค้นของศาล ซึ่งเป็นหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และถือว่าเป็นแก่นหรือสาระสำคัญอย่างหนึ่งของอำนาจตุลาการตามหลักสากลที่รัฐหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารจะล่วงละเมิดหลักประกันนี้ไม่ได้

รวมทั้งมีความเข้าใจและนับรวมเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระทรวงยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของศาล โดยเข้าใจผิดคิดว่ากระบวนการยุติธรรม ซึ่งหมายถึงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล มีความหมายนับรวมไปถึงตัวบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย ทั้งที่พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้ถือว่าเป็นคนของฝ่ายบริหารที่จะควบคุมดูแลและบังคับบัญชามิให้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ศาลมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับคดีและมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น การนับรวมเอาพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม ดังเช่น เมื่อมีเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ประพฤติทุจริต หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่มีขอบ ก็ระบุว่าเป็นการประพฤติทุจริต หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางมีขอบในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีความหมายเป็นไปในทำนองว่าศาลยุติธรรมไม่ควบคุมให้ดี จึงเกิดการกระทำหรือการใช้อำนาจหน้าที่เช่นนั้น อันไม่เป็นไปตามหลักสากล เมื่อมีการวิจัยหรือรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็เหมารวมว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและประพฤติมิชอบของกระบวนการยุติธรรม ทำให้ต่างประเทศเข้าใจว่าเป็นปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นในวงการศาลหรือผู้พิพากษามีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย เป็นผลให้ต่างประเทศขาดความเชื่อถือในระบบศาลไทย ซึ่งเป็นผลเสียแก่ประเทศไทยอย่างใหญ่หลวง

ความเข้าใจผิดข้างต้น เป็นความเข้าใจในแง่ลทอนอำนาจตุลาการของศาล กรณียังมีความเข้าใจผิดในแง่อำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลมีขอบเขตหรือกรอบไม่จำกัดหรือไร้ขอบเขต อันเป็นไปในแง่มีอำนาจมากกว่าอำนาจที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ดังเช่นความเข้าใจผิดของบางคนบางกลุ่มที่เกิดขึ้นในระหว่างมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งตกทอดมาถึงคนบางคนบางกลุ่มในปัจจุบัน

ความจริงแล้วอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาล ในความหมายหรือนิยามตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๓๓ ชัดเจนอยู่แล้วว่า อำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลมีกรอบหรือขอบเขตจำกัดอย่างมาก และกระบวนการหรือวิธีการใช้อำนาจเป็นอำนาจเดียวที่กำหนดไว้ชัดเจนว่า ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เท่านั้น ถ้าไม่เป็นไปตามบทบัญญัตินี้

ก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการ หรือการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แม้ศาลจะเป็นผู้ใช้ ก็ไม่ถือว่าเป็นอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาล ย่อมไม่มีผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมาย

อำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับบรรดาคดีเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่า โดยเนื้อหาต้องเป็นกรณีพิพาทหรือมีการโต้แย้งสิทธิกันในปัญหาตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติว่าให้ใช้สิทธิทางศาล หรือเป็นอำนาจหน้าที่ของศาล และในส่วนที่เกี่ยวกับคดีนั้นศาลมีอำนาจจำกัดเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น อันหมายถึง กระบวนการหรือขั้นก่อนการฟ้องคดีหรือภายหลังจากศาลพิพากษาหรือวินิจฉัยคดีรวมทั้งผลหรือสภาพบังคับแห่งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยแล้ว ไม่ถือว่าเป็นอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลโดยตรง เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้ศาลดำเนินการก่อนการฟ้องคดี หรือดำเนินการภายหลังมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย เช่น การออกหมายจับ หมายค้น การสืบพยานก่อนการฟ้องคดี หรือการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล เป็นต้น อันเป็นลักษณะอำนาจเกี่ยวพัน แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาล

ผลหรือสภาพบังคับแห่งคำพิพากษาหรือวินิจฉัยของศาลจึงไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลโดยตรง โดยเฉพาะคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยนั้นมีผลเมื่อใด และผลที่ตามมาเป็นเช่นใด ถือว่าเป็นเรื่องของรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยตรง คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยหาได้มีผลอยู่ในตัวหรือมีผลโดยอัตโนมัติไม่ ดังนั้นถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับผลหรือสภาพบังคับแห่งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลในกรณีนั้นไว้ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลในเรื่องนั้นย่อมไม่มีผลหรือสภาพบังคับเช่นกัน

เกี่ยวกับผลหรือสภาพบังคับแห่งคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อาจแยกการพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ข้อ (๑) ผลเริ่มตั้งแต่เมื่อใด ผลของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล โดยปกติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะต้องกำหนดถึงผลเริ่มตั้งแต่เมื่อใดเช่นเดียวกับการออกกฎหมายก็ต้องกำหนดไว้ว่ามีผลตั้งแต่เมื่อใด เช่น ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน กำหนดไว้ว่า “จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับนี้ขึ้นไว้ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๓๔ ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๐ (๓) วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อศาลที่พิพากษาคดี หรือที่ได้รับคำสั่งจากศาลสูงให้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งตามบทบัญญัติในมาตรานี้วันใด ให้ถือว่าวันนั้นเป็นวันที่พิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้น” โดยผลหรือสภาพบังคับแห่งคำพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีแพ่งจะอยู่ในภาค ๔ ลักษณะ ๒ ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในคดีอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะแยกการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง และถือเอาการฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นหรือให้ถือว่าคู่ความนั้น ได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นเกณฑ์ตามมาตรา ๑๘๒ และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งไว้ในมาตรา ๑๘๘ ว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งมีผลตั้งแต่วันที่ได้อ่านในศาลโดยเปิดเผยเป็นต้นไป” เป็นต้น

ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงว่าถือเกณฑ์การอ่านคำวินิจฉัยหรือถือตามเกณฑ์ใดในการนับว่ามีการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคสาม บัญญัติไว้แต่เพียงว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับการประกาศใช้กฎหมายที่จะให้มีผลนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นหลัก อันอาจเกิดจากการพิจารณาว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีผลกระทบหรือมีผลต่อประชาชนโดยรวม ดังเช่นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

อย่างไรก็ตาม กรณีที่เห็นว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างเป็นการทั่วไป หากได้มีทุกกรณี ในบางกรณีมีผลต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น การจะให้ถือเอาวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นเกณฑ์ถือว่าเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยก็อาจเป็นปัญหาได้เช่นกัน

การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเกี่ยวกับวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย จึงเป็นปัญหาอย่างมาก อันอาจเป็นเพราะขาดความเข้าใจว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยไม่อาจมีผลหรือมี

สภาพบังคับได้เอง ต้องมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาล ไม่อาจถือว่าเกิดขึ้นหรือมีได้ด้วยตัวเองหรือมีผลอยู่ในตัวเอง ซึ่งในศาลยุติธรรมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่าวันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเปิดเผย เป็นวันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลยุติธรรมจึงไม่มีปัญหาในการแยกแยะวันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีผล ซึ่งแยกออกจากกันได้และมีการนำไปใช้แตกต่างกัน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เห็นถึงวันที่ถือว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและวันที่ถือว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลแยกออกจากกัน อันเห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นกรณีใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะถือว่ามีหรือเกิดขึ้น และมีผลนับแต่เมื่อใด จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจถือว่ามีหรือเกิดขึ้นหรือมีผลใช้บังคับโดยตัวคำวินิจฉัยนั้นหรือโดยอัตโนมัติ ดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ วรรคสอง บัญญัติเกี่ยวกับวันที่มีคำวินิจฉัยว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว.....” มาตรา ๘๗ หรือมาตรา ๑๑๘ (๑๐) มาตรา ๑๓๓ (๘) ได้บัญญัติถึงวันที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลว่า ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ทำนองเดียวกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอีกหลายมาตราที่บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย แม้ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่น มาตรา ๔๗ วรรคสี่ มาตรา ๑๗๗ วรรคสอง มาตรา ๑๘๐ วรรคเจ็ด มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม เป็นต้น

แต่ปัญหาว่าวันใดที่รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ก็ยังเป็นปัญหาอยู่นั่นเอง เพราะไม่ได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็อาจถือเอาวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเปิดเผยเป็นเกณฑ์แบบศาลยุติธรรมได้ เพราะคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมผูกพันเฉพาะคู่ความเป็นหลักเท่านั้น ซึ่งในคดีอาญา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมถือว่ามีคำพิพากษาหรือคำสั่งและคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีผลแก่คู่ความแต่ละคนคนละวันก็ได้ แล้วแต่จะมีการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยเปิดเผยให้คู่ความคนนั้นฟังเมื่อใด

ศาลรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นศาลพิเศษประเภทหนึ่ง เป็นองค์กรแห่งอำนาจประชาธิปไตยองค์กรหนึ่ง จึงถือตามหลักสากลว่า การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่จะต้องเป็นไปโดยเปิดเผยเป็นหลัก ซึ่งแม้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ได้บัญญัติโดยตรงเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลต้องเป็นไปโดยเปิดเผยเหมือนดังรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ของต่างประเทศและตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

โดยบัญญัติหลักการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเปิดเผยไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔๐ (๓) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๑๘๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๘๘ ก็ตาม แต่ก็อาจเห็นหลักการพิจารณาพิพากษาคดีโดยเปิดเผยของศาลได้โดยอ้อมในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ที่บัญญัติเกี่ยวกับข้อกำหนดวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต้องมีหลักประกันเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การพิจารณาคดีและ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเปิดเผยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๑ วรรคสาม และมาตรา ๓๓๒ (๓)

หลักการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องเป็นไปโดยเปิดเผย ทำนองเดียวกับองค์กรแห่ง อำนาจอธิปไตยอื่นเช่นรัฐสภา มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ บัญญัติว่า “การประชุมสภา ผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา.....” อันเป็นหลักการคนละหลักการกับหลักการ โปร่งใสของการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายบริหาร และมีสภาพหรือลักษณะของการ ใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมรับรู้ได้แม้จะไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งเหนือกว่าหลักการโปร่งใส

อย่างไรก็ตาม หลักการเปิดเผยที่จะนำมาใช้กับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็มีปัญหาว่ากรณี ใดถือว่าเป็นการเพียงพอที่จะถือว่าเป็นการเปิดเผยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีไม่อาจถือว่า วันที่มีการแถลงด้วยวาจาและลงมติซึ่งเป็นการพิจารณาโดยไม่เปิดเผย เป็นวันที่มีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับวันที่องค์คณะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมประชุมปรึกษาหารือหรือประชุม ใหญ่กัน การแถลงถึงผลการประชุมลงมติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังเทียบไม่ได้กับการอ่าน คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรม และหาใช่เป็นการแถลงของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญโดยรวม ปัญหาว่าศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเมื่อใดจึงยังเป็นปัญหาต่อไป ในขณะที่ก็ถือเป็นแนวปฏิบัติเท่านั้น และกรณีดังกล่าวต้องมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ไม่น่าจะออกเป็นข้อกำหนดวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญกำหนดในคำวินิจฉัยเองได้

สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๘ ยังเป็นปัญหามากกว่าปัญหา ข้างต้น เพราะไม่ได้มีการบัญญัติแม้แต่วันที่ถือว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และวันที่ถือว่ามี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผล จะถือตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในเรื่องอื่นมาใช้บังคับกับกรณีนี้

ก็ไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นคนละเรื่องคนละกรณีกัน การอ้างว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ ถือว่ามีคำวินิจฉัยและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีดังกล่าวมีผลนับแต่วันที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญลงมติและแถลงด้วยวาจาเป็นต้นไป จึงนับได้ว่าหาได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใดรองรับข้ออ้างนี้แต่อย่างใด

ปัญหาข้างต้นจึงมีส่วนสร้างความสับสน กำกวม อันส่งผลกระทบต่อสร้างความเสื่อมเสียแก่ความเด็ดขาดและผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง เพราะแม้จะอ้างว่ามีความเด็ดขาดและมีผลผูกพัน แต่กลับไม่อาจกำหนดได้ว่ามีผลเมื่อใดกันแน่ ความเด็ดขาดหรือผลผูกพันจึงเกิดความไม่แน่นอนขึ้น ถ้ามีการนำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติก็จะเกิดปัญหาว่าจะปฏิบัติได้เมื่อใด หรือการปฏิบัติเช่นนั้นถือได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลแล้ว การจะถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ จึงไม่ใช่เรื่องง่าย และยังเป็นข้อถกเถียงกันต่อไป ซึ่งผู้ทำวินิจฉัยก็ยังคงคิดไม่ออกว่าปัญหานี้จะมีทางยุติเป็นเช่นใด แต่ในตอนนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็ถือปฏิบัติเอาการแจ้งการวินิจฉัยไปถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นวันที่ศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีผล ซึ่งน่าจะพอรับกันได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๘ ถือว่ามีคำวินิจฉัยและคำวินิจฉัยมีผลเมื่อใดยังเป็นปัญหา ผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยนอกเหนือจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้โดยตรงและมีผลย้อนหลังหรือไม่ ดังเช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้เป็นผลให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมฆทกา พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ อันเป็นปัญหาใหญ่กว่าปัญหาข้างต้นเสียอีก จึงไม่น่ามีผลไปถึงขนาดนั้นเพราะสภาพบังคับของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบกพร่องเสียแล้วแต่เริ่มแรกแล้ว ย่อมไม่อาจเอาความบกพร่องไปใช้บังคับในสิ่งที่ไกลเกินกว่าคำวินิจฉัยนั้นอย่างเห็นได้ชัด เหมือนกับปืนที่ผลิตขึ้นมาเพื่อให้ยิงได้ไกล ๒ กิโลเมตร แต่การผลิตบกพร่องทำให้ปืนกระบอกนั้นยิงได้ไกลเพียง ๑ กิโลเมตร ในระยะห่างกัน ๑ กิโลเมตร ปืนกระบอกนี้อาจยิงถูกได้ แต่จะอ้างว่าปืนกระบอกนี้สามารถยิงถูกเป้าในระยะห่าง ๒ กิโลเมตรย่อมไม่ได้

กล่าวคือกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น การมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ก็แยกกันได้กับกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและ

เลือกของวุฒิสภา แม้อาจจะอ้างว่ากระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกของวุฒิสภาไม่ชอบด้วย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม ก็หาได้ทำให้กระบวนการมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งซึ่งเป็นอีก กระบวนการหนึ่งและเป็นเรื่องที่อยู่ในพระบรมราชวินิจฉัยอันเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยแท้ หาได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าเป็นการไม่ชอบตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไปด้วย และคงไม่มีองค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลใดที่จะกล่าวอ้างเช่นนั้นได้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักการ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะ อันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้”

ข้อ (๒) ผลที่ตามมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามหลักการของกฎหมาย คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลจะมีผลหรือสภาพบังคับ ได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับ เกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัย หรือมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายรองรับให้มีผลเช่นใด โดยตัวคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลไม่ก่อให้เกิดผลหรือ สภาพบังคับในตัวหรือโดยอัตโนมัติ

กรณีดังเช่น ในคดีแห่งมีบทบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตาม คำพิพากษาหรือคำสั่ง ตั้งแต่มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๓๒๓ หรือในคดีอาญามีประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาภาค ๖ การบังคับตามคำพิพากษาและคำธรรมเนียม หมวด ๑ การบังคับตาม คำพิพากษาตั้งแต่มาตรา ๒๔๕ ถึงมาตรา ๒๕๑ หรือในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมี ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และ ข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป” ความตกไป ดังกล่าวเป็นผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

หรือตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญนี้ แต่ไม่ใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้ นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณีต่อไป” การตกไปของข้อความ

ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและสภาพบังคับให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ เป็นไปตามผลแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่มีผลบังคับโดยตรงมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และกรณีดังกล่าวถือว่านายกรัฐมนตรีปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว มิใช่ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย” มิใช่เป็นเรื่องนายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญเช่นกัน หรือในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญ สถานะของศาลรัฐธรรมนูญเหนือกว่านายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด

หรือบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หาใช่เป็นผลโดยตรงหรือเป็นสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในตัวหรือโดยอัตโนมัติ

หรือผลคำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีใดต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ ข้างต้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มีผลให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนั้นใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เป็นผลหรือเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสาม หาใช่เป็นผลโดยตรงหรือเป็นสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในตัวหรือโดยอัตโนมัติ

หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง ก็เป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหาได้รับความคุ้มครองหรือผูกพันเพราะเป็นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือเป็นเพราะสถานะของศาลรัฐธรรมนูญหรือเป็นได้โดยตัวของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงจะต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับ ต้องอยู่ภายในกรอบหรือขอบเขตที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ หากอาจตีความหรือขยายขอบเขตผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญออกไปถึงกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ รวมทั้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องอยู่

ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากได้อยู่เหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมายแต่อย่างใด และแม้แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติรองรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นก็ตาม แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ อันหมายถึงไม่อยู่ภายในกรอบพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์หรือก้าวล่วงเข้าไปในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์แล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ คำวินิจฉัยนั้นก็หาอาจใช้ผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบังคับแก่กรณีนั้นได้แต่อย่างใด

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ แม้จะวินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภามีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ ก็ตาม หากได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใดรองรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาคือต้องดำเนินการเช่นใด ดังเช่น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสามและวรรคสี่ ที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการเช่นใดไว้ เช่นเดียวกับในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติรองรับการสรรหาการเลือกและการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่เฉพาะกรณีตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม มาตรา ๓๒ วรรคสอง และมาตรา ๓๕ ไว้เท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาดำเนินการสรรหาเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่เพราะมีกรณีตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีนี้

ผลหรือสภาพบังคับแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ จึงหาได้มีผลหรือสภาพบังคับแต่อย่างใด กรณีก็ไม่อาจจะอ้างเอาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ไปใช้ได้ เพราะมิได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใช้ได้ในทุกคดีทั่วไป ดังเช่นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคสาม หรือแม้แต่นำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาใช้บังคับกับคดีนี้ก็ไม่ได้เช่นกัน เพราะความผูกพันเป็นไปเฉพาะในการตรากฎหมาย และการใช้

บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวงเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันให้การสรรหา เลือก หรือแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ หรือไม่อาจอาศัยข้ออ้างเกี่ยวกับความเค็ดขาดและมีผลผูกพันตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อให้มีอำนาจกระทำการหรือคว่นกระทำหรือใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หรือมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องนั้น โดยตรงได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย ไม่อาจอยู่เหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายใดที่ระบุหรือบ่งบอกไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่าให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่าองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น กระทำการหรือคว่นกระทำหรือใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งถ้าองค์กรใดมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเช่นนั้นได้ ย่อมมีผลเท่ากับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเช่นนั้นอยู่เหนือองค์กรที่ถูกพิจารณาวินิจฉัย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่งเพราะเหตุว่าใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายตามมาตรา ๓๐๓ ก็ตาม ก็เป็นเรื่องตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น มิใช่ให้วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาว่าองค์กรใดใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือองค์กรใดใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือแม้แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๘ ที่ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองในกรณีที่มีปัญหาความไม่ชัดเจนและมีปัญหาในหลายกรณีก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ยังอาจเห็นความชัดเจนในปัญหาคดีนี้ว่ามีแต่การกระทำใดของบุคคลเท่านั้นหาใช่เป็นการกระทำในระดับองค์กรหรือระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ .

ดังนั้น แม้ว่าอาจมีความตั้งใจของบุคคลบางกลุ่มที่จะบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นองค์กรตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) ที่อาจมีขอบเขตหรือกรอบอำนาจหน้าที่โดยไม่จำกัดและอยู่เหนือองค์กรอื่นก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ยังรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) ไว้เป็นส่วนใหญ่และครอบคลุมเหนือกว่า

หลักการแบ่งแยกหน้าที่ ดังจะเห็นได้ว่า หลักการแบ่งแยกหน้าที่ไม่อาจจะลบล้างหรืออยู่เหนือหลักการ ในหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และหมวด ๘ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไปและ มาตรา ๒๓๓ ได้ ถ้าได้พิจารณาให้เป็นไปตามหลักนิติศาสตร์ หลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและหลักการแห่งนิติรัฐหรือนิติธรรมอย่างแท้จริง

ข้อ (๓) ผลย้อนหลังแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เพียงใด ผลย้อนหลัง เป็นผลหรือสภาพบังคับที่ต้องมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง และถือเป็นข้อยกเว้น ในทางกฎหมายในทางนิติศาสตร์ที่ถือเป็นหลักทั่วไปไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มติของ คณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของฝ่ายบริหารหรือคำสั่งทางปกครอง คำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัย ของศาล หรือไม่ว่ากรณีใดกรณีหนึ่ง จะไม่มีผลย้อนหลังไปถึงกรณีหรือปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนวันที่มี ขึ้นมา อันถือเป็นหลักการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักการแห่งนิติรัฐหรือ นิติธรรม

หลักการอีกประการหนึ่งก็คือ ในกรณีที่มีผลหรือสภาพบังคับเกิดจากรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย ผลย้อนหลังจะมีได้แต่เฉพาะกรณีที่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง จะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้ ดังเช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามมิให้ออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง รัฐสภา ก็ จะออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไม่ได้ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้อง รับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและ กำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ กระทำความผิดมิได้” ผลย้อนหลังไม่อาจกำหนดขึ้นมาได้เองโดยฝ่าฝืนหรือไม่มีรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายรองรับเช่นนั้นมิได้ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารหรือคำสั่งทางปกครอง หรือ คำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของศาลไม่อาจให้มีผลย้อนหลังไปถึงกรณีก่อนมีมติหรือคำสั่ง หรือคำพิพากษา หรือคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้มีผลย้อนหลัง จะกระทำมิได้

แม้แต่ในรัฐธรรมนูญเองจะให้ผลย้อนหลังไปใช้กับกรณีใด รัฐธรรมนูญก็ต้องบัญญัติไว้โดย ชัดแจ้ง เช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น”

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงให้เห็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระตามวันภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๓๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

เกี่ยวกับประธานศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เลือกบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออก จากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๑ มาใช้บังคับ”

และเกี่ยวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา ๒๕๙ วรรคสาม บัญญัติให้นำมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผลย้อนหลังตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือรัฐธรรมนูญให้นำมาใช้บังคับโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังมาตรา ๑๓๕ วรรคสอง มาตรา ๒๕๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๕๙ วรรคสาม ไม่อาจนำผลย้อนหลังที่ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไปใช้กับกรณีอื่น เช่น กรณีไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๙ มาตรา ๒๕๖ มาตรา ๒๕๗ วรรคสอง การสรรหาและการเลือกไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓๘ มาตรา ๒๕๙ มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม เป็นต้น อันหมายความว่า แม้ผู้ได้รับเลือกไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือการสรรหา หรือการเลือกไม่ได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ตาม ก็หาได้มีผลให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งเช่นนั้น เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติ

ให้มีผลย้อนหลังให้เสียไปตั้งแต่ต้น บุคคลที่ได้รับเลือกนั้นยังคงเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป แม้จะไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือเกิดจากการสรรหาและการเลือกที่มีได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ตาม

กรณีข้างต้นที่ขบเกี่ยวกับคดีนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติผลย้อนหลังเกี่ยวกับการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้อง

- (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจในหน่วยงานของรัฐ
- (๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินการธุรกิจ โดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (๔) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการ

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา ๓๑ ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าคนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (๔) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าการ และให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ต่อไป”

ดังนั้นกรณีคดีนี้แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยว่ากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ก็ตาม หากได้เป็นกรณีต้องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๒ ที่ให้มีผลย้อนหลังไปโดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลย้อนหลังไปโดยให้ถือว่าคุณหญิงจรรยาธรณ เมธากา มิได้เคยได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหาได้ไม่

ในบางกรณี รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติในลักษณะที่มีให้มีผลย้อนหลัง และมีผลย้อนหลังอยู่ในเรื่องเดียวกัน ดังเช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ภายหลังจากวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง หรือวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้เงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง หรือก่อนที่ประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี เว้นแต่ในกรณีที่ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้รับเลือกตั้งมาโดยมิชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ให้คืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ผู้นั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว”

เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญข้างต้น โดยเฉพาะในมาตรา ๕๗ ที่มีสองหลักเกณฑ์ในมาตราเดียวกันคือ ไม่ว่าจะกรณีจะ ไม่มีผลย้อนหลัง หรือกรณี ให้มีผลย้อนหลัง ต่างต้องมีการบัญญัติไว้ชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แม้แต่กรณีใช้ตามมาตราอื่นหรืออนุโลมนำไปใช้ก็ตาม ไม่อาจจะอ้างเอาตามอำเภอใจ กรณีคุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา เช่นกัน ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ รองรับที่จะให้คุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุการระบอบการหรือวิธีการสรรหา และการเลือกมิได้เป็นไปตามบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ก็จำกัดหรือให้ใช้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ แม้แต่กรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีผลย้อนหลังตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ วรรคสอง มาตรา ๒๕๘ วรรคสอง มาตรา ๒๕๗ วรรคสาม ก็ไม่อาจนำผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาใช้บังคับในกรณีเหล่านี้ เช่นมีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดมิได้ลาออกจากการเป็นพนักงานหรือลูกจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือมิได้ลาออกจากการเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ตรวจพบในภายหลังหรือผู้นั้นลาออกหรือพ้นจากตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไปแล้วก็ตาม ผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ที่ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น บุคคลนั้นก็ต้องคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน

อย่างอื่นที่ผู้ันั้นได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ไม่อาจนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาใช้บังคับได้ แต่ในส่วนกิจการที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ันั้นได้กระทำไปไม่เสียไปเพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๘ วรรคสอง ไม่ได้ให้มีผลย้อนหลังหรือกำหนดให้กิจการที่ผู้ันั้นกระทำไปให้เสียไปด้วย จึงต้องแยกระหว่างเรื่องตัวบุคคลกับกิจการที่บุคคลนั้นได้กระทำไปออกจากกัน เหมือนกรณีเป็นแพทย์แต่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบโรคศิลปะหรือปลอมเป็นแพทย์ไปรักษาคนไข้ คงบอกไม่ได้ว่าคนไข้ที่ผู้ันั้นให้การรักษาพยาบาลให้ถือว่าผู้ันั้นไม่เคยรักษาพยาบาลคนไข้เหล่านั้นมาก่อน ส่วนกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ที่บัญญัติไม่ให้กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้ันั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก มีผลเพียงยืนยันหลักการไม่ให้มีผลย้อนหลัง และห้ามมิให้มีผลย้อนหลังในกรณีนี้เท่านั้น มิใช่ว่าไม่มีหลักการนี้ในกรณีอื่น จะถือว่าให้มีผลย้อนหลังไปถึงกิจการที่บุคคลนั้นกระทำได้เสียไปด้วยไม่ เป็นต้น

กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ แม้จะอ้างว่ามีกระบวนการหรือวิธีการสรรหาและการเลือกคุณหญิงจาวรรม เมณฑกา ว่าที่ได้รับเลือกมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ตาม หากได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปถึงว่าผู้ที่ได้รับเลือกกรณีนี้ไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่อาจบอกได้ว่าผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ให้ถือว่าคุณหญิงจาวรรม เมณฑกา ไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเช่นนั้นหาได้ไม่ รวมทั้งจะนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาใช้กับกรณีนี้โดยอนุโลมโดยที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้เช่นกัน

กล่าวได้ว่าการสรรหาหรือการเลือก แยกออกจากผลของการสรรหาและการเลือกได้ กรณีจะเอาทฤษฎีผลไม่พิษอันเป็นหลักการทางอาญาที่ว่า เมื่อรากหรือต้นเป็นพิษผลก็ต้องเป็นพิษด้วย หมายถึงถ้ามีกระบวนการใดกระบวนการหนึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระบวนการหรือผลที่ตามมาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องเสียไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในคดีอาญาโจทก์ไม่ได้ลงชื่อในคำฟ้อง อาจเป็นเพราะหลงลืมไปอันเป็นผลให้คำฟ้องนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๘ (๗) มาตรา ๑๖๑ วรรคหนึ่ง ถือได้ว่ากระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเสียไปทั้งหมดศาลสูงต้องยกฟ้องหรือให้ศาลชั้นต้นดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ทั้งหมด แต่ทฤษฎีดังกล่าวหาได้ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งไม่ ในกรณีอย่างเดียวกันในคดีแพ่ง ถือได้ว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗ เท่านั้น อาจเพิกถอน

หรือแก้ไขในภายหลังได้เสมอ โดยไม่ต้องเริ่มต้นพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ นับแต่จุดที่มีกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ

ในศาลยุติธรรมยังใช้หลักการไม่เหมือนกัน แล้วแต่ประเภทของคดีและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แตกต่างกัน ในรัฐธรรมนูญหาได้มีบทบัญญัติทำนองให้กิจการที่บุคคลไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามหรือได้มาจากการกระบวนการสรรหาและการเลือกไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายต้องเสียไป หรือลักษณะเดียวกับทฤษฎีผลไม้พิษในคดีอาญามาใช้ในกรณีตามรัฐธรรมนูญเลย แม้แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๙ ก็ยื่นยันถึงหลักการแยกตัวบุคคลออกจากกิจการที่บุคคลนั้นได้กระทำไปในหน้าที่ เห็นได้อย่างชัดเจนว่าทฤษฎีผลไม้พิษหรือหลักการทางอาญาเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีนำมาใช้กับกรณีตามรัฐธรรมนูญมิได้ รวมทั้งหลักการทางแพ่งที่ทำให้มีการแก้ไขเกี่ยวกับเหตุที่ไม่ชอบต่อกฎหมายในภายหลังได้ ก็ไม่อาจนำมาใช้บังคับในกรณีตามรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน

การกล่าวอ้างว่า การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นผลให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งไป จึงเท่ากับเป็นการอ้างเอาทฤษฎีผลไม้พิษอันเป็นหลักการทางอาญาที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดหรือจำเลยอย่างเต็มที่ที่สำคัญ นำมาใช้กับคดีนี้ โดยมีพื้นฐานและหลักการแตกต่างกับพื้นฐานและหลักการตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเห็นได้ชัด โดยยังไม่นับถึงผลหรือสภาพบังคับดังกล่าวที่ต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับ และเป็นกรณีย้อนหลังที่ต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมีกฎหมายรองรับ มิใช่จะอ้างเอาเองได้

ส่วนจะบอกว่าผลคำวินิจฉัยคดีนี้เป็นเพราะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาก่อนจึงคิดหลักการทางอาญาก็ไม่น่าจะถูกต้อง เพราะผู้ทำคำวินิจฉัยก็เคยเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมมาก่อนรวมทั้งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมย่อมเชี่ยวชาญทั้งหลักการทางอาญาและทางแพ่งซึ่งเป็นบทขยายหรือคลี่คลายมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเชี่ยวชาญในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย จึงจะบอกว่าตีเฉพาะหลักการทางอาญาไม่ได้ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ก็มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่เกี่ยวกับการเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ไม่เคยทราบทฤษฎีผลไม้พิษอันเป็นหลักการในคดีอาญามาก่อน เหตุใดจึงมีความเห็นคล้อยตามไป ย่อมอธิบายไม่ได้ ปัญหาคดีนี้น่าจะเป็นเพราะส่วนหนึ่งจากความบกพร่องในการร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนหนึ่งมาจากองค์ประกอบของตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนหนึ่งมาจากรัฐธรรมนูญและหลักการของรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องยุ่งยาก สลับซับซ้อน และกว้างขวางอย่างใหญ่หลวงอาจเกินกว่ามาตรฐาน ความรู้ของนักนิติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ไทยก็เป็นได้ มากกว่าจะเกิดจากความจงใจของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่จะทำให้เกิดเป็นปัญหาเช่นนี้

ข้อ (๔) ผลหรือสภาพบังคับให้เลิก ยุบ เพิกถอน ตกไป ล้มสุด ล้มผล พ้นไป หรือพ้นจากตำแหน่ง เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผลประการอื่น จะต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ หรือรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้ศาลหรือองค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลมีอำนาจกระทำให้มีผลหรือสภาพบังคับได้ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ เช่น

มาตรา ๓๐๗ สมาชิกวุฒิสภามีมติในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมือง หรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มาตรา ๓๐๗ วรรคสาม มติของวุฒิสภาตามมาตรา นี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจลงมติถอดถอนบุคคลตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ในผลหรือสภาพบังคับที่บัญญัติต่อจากนั้นเป็นผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญโดยตรง มิใช่เป็นเรื่องอยู่อำนาจของวุฒิสภาที่จะกระทำตัวเอง

มาตรา ๔๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

การจัดองค์กรภายใน การดำเนินกิจการ และข้อบังคับของพรรคการเมือง ต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้มติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันตกไป

ตามวรรคท้ายของมาตรานี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้แต่เพียงว่า มติหรือข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่เท่านั้น ผลหรือสภาพบังคับที่ห้ามมติหรือข้อบังคับนั้นเป็นอันยกเลิกไปเป็นผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญโดยตรง มิใช่กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะมีคำสั่งเองได้หรือจะมีคำสั่งให้แตกต่างหรือขัดแย้งเป็นอย่างอื่นมิได้

มาตรา ๑๘๐ วรรคหกและวรรคเจ็ด บัญญัติว่า “ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป

ตามมาตรา ๑๘๐ ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเพียงว่า มีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ในการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวหรือไม่เท่านั้น ถ้าวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว ผลหรือสภาพบังคับ จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็สิ้นผลไป

มาตรา ๒๕๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามี การกระทำความผิดแล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๘๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความ เป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพียงแต่แสดงว่ามีการ กระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ผลหรือสภาพบังคับหาได้เกิดขึ้นโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ แต่เป็นผลหรือสภาพบังคับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ว่า “ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒” เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ถึงผลหรือสภาพบังคับตามอีกข้อหนึ่ง ว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๘๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ผลหรือสภาพบังคับดังเช่นกรณีนี้ จึงไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในคำ วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งรัฐธรรมนูญไม่ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้มีผลหรือสภาพบังคับ แตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ในบางกรณี รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอาจกำหนดให้ศาลหรือองค์กรหรือบุคคลหรือ คณะบุคคลกระทำให้มีผลหรือสภาพบังคับได้ด้วย ตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ เช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือทั้งสองสภา รวมกันว่ามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ

ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๘ และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๗ มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วยโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญมาตรานี้นอกจากให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีคุณลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๗ หรือมีกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๘ แล้ว รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเกี่ยวกับผลหรือสภาพบังคับตามคำวินิจฉัยนั้น คือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้ด้วย อย่างไรก็ตามผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ อันเป็นเรื่องผลย้อนหลังหรือไม่ ก็เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นำมาตรา ๘๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากได้ให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะมีคำวินิจฉัยให้มีผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เองได้

เปรียบเทียบกับคดีนี้ ที่ไม่มีทั้งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเรื่องนี้แล้ว รัฐธรรมนูญและกฎหมายยังไม่มีบทบัญญัติใครรองรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ หรือไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคดีนี้ พ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งแม้จะมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเกี่ยวกับผลหรือสภาพบังคับไว้โดยตรงก็ตาม แต่การนำผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาใช้กับคดีนี้โดยอนุโลม ก็ยังต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงอีกด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้จึงขาดองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหล่านี้ทุกข้อทุกประการ และขอให้สังเกตด้วยว่ากรณีตามตัวอย่างที่ยกขึ้นมาข้างต้น เป็นเรื่องที่มีประเด็นวินิจฉัยเกี่ยวกับตัวบุคคลนั้นโดยตรง มิใช่เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำหรือเว้นกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลหรือคณะบุคคลหรือองค์กรหนึ่งแล้ว ให้มีผลข้างเคียงไปถึงบุคคลอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกระทำหรือเว้นกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย

ข้อ (๕) ผลหรือสภาพบังคับต้องสัมพันธ์กับเหตุหรือเรื่องที่พิจารณาวินิจฉัย เป็นหลักการทางกฎหมายที่สำคัญหลักการหนึ่งว่า ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง จะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (CAUSATION) ส่วนจะใช้ทฤษฎีผลโดยตรงหรือทฤษฎีเงื่อนไขหรือผลโดยปริยายเป็นอีกเรื่องหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในปัญหาเกี่ยวกับการกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลหรือคณะบุคคลหรือองค์กรฝ่าฝืนหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ โดยมาจากรัฐธรรมนูญมักจะทำให้เป็นผลโดยตรงจากเหตุนั้น เว้นแต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญใดที่ให้มีผลอย่างใดอย่างหนึ่งที่มาจากเหตุที่ไม่เกี่ยวข้องกัน

ดังปรากฏหลักการนี้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่ลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำผิดมิได้” การกระทำของบุคคลนั้นจะเป็นเหตุให้ต้องได้รับโทษตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นอันเป็นผล และกฎหมายที่ใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับผลการลงโทษ ก็คือเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำอันเป็นเวลาเกิดเหตุเป็นหลัก แต่ถ้าโทษในกฎหมายภายหลังเกิดเหตุเบากว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาเกิดเหตุ จึงจะใช้ได้เฉพาะโทษ ส่วนการกระทำจะเป็นความผิดหรือไม่ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่ใช้ในเวลาเกิดเหตุ มาตรานี้ยังอาจใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลพิจารณา กลับกันไปกลับกันมาได้ จนได้หลักการที่สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นมาอีกหลายชั้น ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยจะไม่ขอกล่าวในที่นี้

มาตรา ๑๗๗ ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดตามมาตรา ๑๗๕ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้มิได้

ในกรณีนี้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา

ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติของ รัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป

มาตราดังกล่าว ผลที่ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป มีเหตุมาจากที่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญต้องยับยั้งไว้ อันเป็นไปตามหลักการความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเพียงแต่วินิจฉัยว่ามีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันหรือไม่เท่านั้น

รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอาจบัญญัติถึงผลที่ตามมาตามลำดับจากผลตอนแรกที่จะกลายเป็นเหตุในตอนต่อ ๆ มา เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เหตุมาจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภามีลักษณะตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ผลที่ตามมาคือสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลง และสมาชิกภาพของผู้นั้นสิ้นสุดเป็นเหตุให้อาจเกิดผลกระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อกิจการนั้น รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนหน้านั้นหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗

ในกรณีคดีนี้ เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรรหา และเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าเป็นไปตามกระบวนการหรือวิธีการที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ไม่ใช่พิจารณาเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้เลย จึงไม่อาจนำเหตุที่ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นผลให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดไปมิได้

หรือถ้าพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลซ้อนกัน ผลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาใช้กระบวนการหรือวิธีการสรรหาและเลือกโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สัมพันธ์กับเหตุ ก็น่าจะเป็นบทลงโทษคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือวุฒิสภาอย่างใด

อย่างหนึ่ง อาจจะเป็นบทลงโทษหรือมีความรับผิดชอบทางอาญา ทางแพ่ง ทางปกครอง หรือในทาง รัฐธรรมนูญอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะเป็นเหตุให้ไปสู่ผลอย่างอื่นต่อไป กระบวนการหรือวิธีการสรรหา และการเลือกที่ไม่ชอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่อาจจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่บุคคลหรือ คณะบุคคลหรือองค์กรใดที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำหรือเว้นกระทำหรือการใช้อำนาจหรือ การปฏิบัติหน้าที่เช่นนั้นมิได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยเพียงแต่ระบุเหตุไว้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาใช้อำนาจหน้าที่ใน กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น มิได้ ระบุถึงผลของเหตุนี้ไว้ด้วย ว่าเป็นผลให้กระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียไปหรือไม่ ซึ่งความจริงแล้วก็ไม่น่าจะระบุไว้ได้ดังผู้ทำคำวินิจฉัยกล่าวมาข้างต้น และไม่มียกบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับเหตุนี้หรือให้มีผลเป็นเช่นใด การที่กล่าวกันว่าเป็นผลให้ กระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียไป และเนื่องจากกระบวนการหรือวิธีการสรรหา และการเลือกเสียไป เป็นผลให้คุณหญิงจาวรรม เหมงกา ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือถือว่าไม่เคยได้รับ เลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการคาดเดาที่คิดกันเอาเอง อันคิดเห็นกันได้หลาย ๆ ทาง จึงไม่จำเป็นต้องคิดเห็นไปในทางที่เป็นผลร้ายแก่การดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอย่างเดีย วซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๑ ที่บัญญัติว่า “เมื่อเกิดสงสัยในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้าบุคคลใดที่มี ประโยชน์เกี่ยวข้องร้องต่อศาลซึ่งพิพากษาหรือสั่ง ให้ศาลนั้นอธิบายให้แจ่มแจ้ง” ไว้ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจอธิบายหรือชี้แจงเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของตนอย่างไรก็ดีอาญาของศาลยุติธรรม ได้ ดังนั้นประชาชนหรือบุคคลหรือคณะบุคคลหรือองค์กรจะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นใด ศาลรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจห้ามหรือไม่อาจระบุว่าผิดหรือถูกหรือชอบด้วยคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญได้

นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับ คุณสมบัติของบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดแจ้งว่า ต้องเป็น ผู้ชำนาญการและมีประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจเงินแผ่นดิน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น และจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต อันถือว่าเป็นหัวใจ

หรือหลักการของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นหลักการในแง่ว่านอกจากเหตุอันเนื่องมาจาก การตาย การลาออกและเกี่ยวกับอายุแล้ว เหตุที่จะเป็นผลให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อไม่ได้รับการสรรหาและการเลือกหรือการสรรหาและเลือกจะเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือการให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินออกจากตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง ต้องมีเหตุหลักมาจากมิได้เป็นผู้มีความชำนาญ และประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น ไม่เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม หรือไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นหลักสำคัญเท่านั้น

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคแปด ยังบัญญัติต้องให้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย หลักประกันความเป็นอิสระดังกล่าวเป็นหลักประกันที่รัฐธรรมนูญให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ถ้ายังปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ข้างต้น เพื่อมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องออกจากตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง หรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นไปตามหลักการตามวรรคก่อน

ความหมายและความผูกพันตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

มาตรา ๒๖๘ “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” มาตรานี้เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีพัฒนาการจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาด และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งความหมายของคำว่า “ให้เป็นเด็ดขาด” มีความหมายเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ “.....คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด” คือไม่อาจโต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์หรือฎีกาได้อีก

การที่มีผู้ร่างรัฐธรรมนูญใส่ข้อความ “มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” เป็นถ้อยคำใหม่เข้าไป เป็นไปตามแนวทางตามหลักการที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจกว้างขวาง รวมทั้งมีบางคนบางกลุ่มของผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งอาจไม่เข้าใจในหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขคือพอ จึงมีความประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่าศาลและองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น อันเป็นไปในแนวทางของ

หลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) ที่จัดแบ่งองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นลำดับชั้นได้ ดังจะเห็นได้จากการถกเถียงกัน ว่าผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลรัฐธรรมนูญน่าจะอยู่สูงกว่าและมาก่อนผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา และประธานศาลปกครองสูงสุด แต่ในที่สุดในการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาก่อน ดังจะเห็นได้จากการจัดเรียงลำดับในมาตรา ๒๕๗ วรรคสาม ที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคนประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม วรรคสาม ยังบัญญัติแสดงให้เห็นว่าสถานะศาลรัฐธรรมนูญอยู่เหนือสถานะของศาลยุติธรรมดังเช่น มาตรา ๑๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” แม้อาจจะกล่าวว่าเป็นการจัดเรียงองค์กรตามลำดับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม

แต่การที่บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมาก่อนศาลยุติธรรม ทั้งที่ตามหลักการของศาลตามหลักสากลหรือหลักการตามรัฐธรรมนูญทั่วไป ศาลยุติธรรมถือเป็นศาลหลัก ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๗ ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น” ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองหรือศาลทหารมีสถานะเป็นศาลพิเศษที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้คดีบางประเภทอยู่ในอำนาจเท่านั้น และศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการยกสถานะมาจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้บัญญัติไว้ทำรัฐธรรมนูญ

ปัญหานี้ยังคงทอดต่อมา แม้จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว โดยจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ (๑) ที่บัญญัติว่า “ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนสิบห้าคนประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด.....” แสดงถึงสถานะของประธานศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญอยู่เหนือกว่าประธานศาลฎีกา และศาลยุติธรรม อันเป็นการขัดแย้งต่อหลักการศาลตามหลักสากล และแสดงนัยที่เกิดความผิดปกติในรูปแบบการปกครองเช่นนี้ว่า ไม่น่าจะเป็นไปตามปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักสากล

แนวความคิดนี้ยังขยายไปถึงการให้อำนาจแก่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรสูงสุดและยังอาจขยายขอบเขตอำนาจออกไปได้อย่างไม่จำกัด โดยไม่มีองค์กรใดตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจ แม้จะมีการอ้างว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอาจถูกตรวจสอบได้โดยวิธีการถอดถอนจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ ก็เป็นความเข้าใจในระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจที่คลาดเคลื่อนไป จากหลักการนี้ เพราะระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจในการใช้อำนาจขององค์กรต่อองค์กรที่ถือหลักเท่าเทียมกัน โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรนั้น หรือต้องไม่เป็นการเข้าไปควบคุมหรือก้าวก่ายแทรกแซง ครอบงำหรือชี้นำกันได้ ดังเช่นพระราชอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ที่เรียกว่าวีโต้ (VETO) ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ พระราชอำนาจเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือให้พ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖ มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๒๐๑ มาตรา ๒๐๓ มาตรา ๒๑๗ มาตรา ๒๒๗ มาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๗ มาตรา ๓๑๒ และมาตราอื่น ๆ การใช้ระบบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจระหว่างอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกัน การให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตาม มาตรา ๑๕๒ การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๖ การยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๖ การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภาตาม มาตรา ๑๖๔ หรือการบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ รวมทั้งการให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาว่าร่างกฎหมายหรือกฎหมายและบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) เป็นเรื่องระหว่างองค์กรต่อองค์กรและเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจตลอดเวลาและทุกครั้งที่ใช้อำนาจเช่นนั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าจะต้องเกิดผลขึ้นมาเสียก่อน จึงไม่ใช่เรื่องกระทำต่อตัวบุคคลโดยเฉพาะ และเฉพาะกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นมาแล้วเท่านั้น

ทั้งระบบถอดถอนจากตำแหน่ง (IMPEACHMENT) เป็นระบบที่ประเทศอังกฤษพัฒนาขึ้นมาในภายหลัง แม้ไม่มีการยกเลิกหลักการนี้ แต่ก็ไม่ได้มีการนำมาใช้นานนับร้อยปีแล้ว เพราะมีการใช้ระบบอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจทดแทน ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีการนำไปใช้ใน

ประเทศสหรัฐอเมริกาเพราะไม่มีการใช้ระบบอภิปรายทั่วไปเพื่อจะลงมติไม่ไว้วางใจ โดยต่างฝ่ายต่างอาจมองว่าระบบอีกระบบหนึ่งน่าจะเป็นการทำลายความเป็นอิสระหรือก้าวก้าว แทรกแซง หรือครอบงำอีกฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ตามไม่มีประเทศใดที่มีการใช้ทั้งสองระบบพร้อมกัน หรือให้วุฒิสภาใช้เพียงฝ่ายเดียว แทนที่จะเป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฝ่ายบริหารให้วุฒิสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด และระบบถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยทั่วไปก็ไม่ได้ใช้กับฝ่ายตุลาการหรือข้าราชการประจำที่มีการใช้ระบบลงโทษทางวินัยอยู่แล้ว

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเอสกิเออ เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรใช้อำนาจตัดสินหรือพิพากษาตัวบุคคล เพื่อไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติกลายเป็นทรราชย์และผู้ถูกตัดสินต้องไร้เสรีภาพ แต่มองเอสกิเออก็ยอมรับในระบบถอดถอนออกจากตำแหน่งที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฝ่ายบริหารต่อสภาขุนนาง โดยถือว่าเป็นอำนาจตุลาการอย่างหนึ่ง และต้องเป็นการใช้ในลักษณะเป็นอำนาจในเชิงนิเสธ หรือเชิงลบ หรือยับยั้ง หรือเป็นลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจที่จะต้องไม่ทำให้กลายเป็นการเข้าไปมีส่วนในการบริหารเสียเอง หรือเป็นการทำลายความเป็นอิสระของอีกฝ่ายหนึ่ง

ในแง่ที่กล่าวมาข้างต้น การนำระบบถอดถอนออกจากตำแหน่งมาใช้ หากใช้เป็นระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามหลักสากลแต่อย่างใด การให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งยังมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่วุฒิสภามากเกินกว่าสถานะของวุฒิสภาในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ทำให้สถานะวุฒิสภายู่เหนือองค์กรอื่นไม่แตกต่างไปจากศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดอยู่ในองค์กรตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) ด้วยกัน

ด้วยเหตุนี้จึงขาดดุลยภาพขององค์กรในการปกครอง และไม่แปลกอันใดที่ฝ่ายบริหารจะบริหารราชการแผ่นดินได้ราบรื่นจะต้องหาทางลดสถานะความเหนือกว่าหรือความได้เปรียบของวุฒิสภา เช่นเดียวกับต้องลดสถานะความเหนือกว่า หรือความได้เปรียบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นที่จัดองค์กรในหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) และเพิ่มความเข้มแข็งแก่องค์กรฝ่ายบริหารสูงสุดเท่าที่จะทำได้ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ในทางการเมือง การปกครองของไทยในขณะนี้จึงเป็นไปตามกฎเกณฑ์ธรรมชาติ ความสำเร็จในการบริหารบ้านเมืองที่เกิดขึ้นเป็นเพราะฝ่ายบริหารสามารถบรรลุปเป้าหมายข้างต้นและทำให้เกิดดุลยภาพขององค์กรในการปกครองได้

แต่ขณะเดียวกันก็เกิดผลในอีกด้านหนึ่งที่ทำให้ดุลยภาพในองค์กรที่จัดอยู่ในรูปแบบตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) กำลังจะเสียไป อำนาจฝ่ายบริหารหรือองค์กรในฝ่ายบริหารเริ่มเข้ามาตัดตอนการใช้อำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลไปเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายบริหารขยายอำนาจเข้าไปในส่วนที่เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ ทำให้ศาลยุติธรรมไม่อาจคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันของบุคคลอันเป็นแก่นหรือหัวใจของอำนาจตุลาการได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนี้จึงถือเป็นปรากฏการณ์ปกติของดุลยภาพระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่ายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) เสียไปเช่นกัน ปรากฏการณ์ดังกล่าวเหมือนเป็นปรากฏการณ์คู่ขนานเพราะเกิดขึ้นพร้อมกัน แต่ความจริงแล้วน่าเป็นปรากฏการณ์ในเชิงซ้อนมากกว่า เพราะองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจมีความลงตัวและเป็นระบบคืออยู่แล้ว ถ้าจัดระเบียบการใช้อำนาจฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แท้จริงดุลยภาพก็จะเกิดขึ้นเอง

การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นการจัดตั้งองค์กรตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) ยังมีความพยายามที่จะให้มีอำนาจกว้างขวางและมีอำนาจในลักษณะควบคุมการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นได้ จึงเป็นที่มาของคำเรียกขานว่าเป็นองค์กรสูงสุด และสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับทุกเรื่อง ความหมายของถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่ว่า “ให้เป็นเด็ดขาด” จึงเป็นไปได้ในแนวทางเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือเป็นอำนาจสมบูรณ์วิสุทธิหรือสมบูรณ์สูงสุดและต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด (ABSOLUTE POWERS) ความหมายของถ้อยคำที่ว่า “มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” จึงเป็นไปได้ในแนวทางเป็นความผูกพันเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะคู่กรณีหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น สภาพบังคับจึงเหมือนสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อำนาจศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีขอบเขต ศาลรัฐธรรมนูญอาจขยายขอบเขตอำนาจออกไปโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ดังกล่าว

ความจริงแล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ เป็นผลของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญรองรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเช่นในกรณีอื่นดังผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวมาแล้ว ขอบเขตของความหมายในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๘ จึงจำกัดเฉพาะกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่อาจนำผลหรือความหมายของบทบัญญัตินี้ไปใช้กับกรณีอื่น ขอบเขตอำนาจตามความหมายดังกล่าว จึงจำกัดลง ความหมาย “ให้เป็นเด็ดขาด” ก็เป็นดังที่ผู้ทำคำวินิจฉัยกล่าวมาในตอนต้น หาได้ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหรืออำนาจสมบูรณ์ตามนิติศาสตร์หรือสมบูรณ์สูงสุด ซึ่งไม่เป็นไป หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผลผูกพันก็ไม่มีความหมายให้มีสภาพบังคับทั่วไปเหมือนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ และถ้อยคำดังกล่าวเป็นถ้อยคำตามกฎหมายทั่วไปดังเช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพัน คู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือคดีเสีย ถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปให้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอก ซึ่งไม่ได้เป็นคู่ความ ในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ (๑) ๒๔๕ และ ๒๗๔ และในข้อต่อไปนี้

(๑) คำพิพากษาเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือคำพิพากษาสั่งให้เลิก นิติบุคคล หรือคำสั่งเรื่องล้มละลาย เหล่านี้บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือจะใช้ยื่นแก่ บุคคลภายนอกก็ได้

(๒) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใด ๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจใช้ยื่นแก่บุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิคิดว่า”

ผลผูกพันตามกฎหมายดังกล่าว แม้ว่าจะผูกพันเป็นการทั่วไปดังเช่นกรณีตามมาตรา ๑๔๕ วรรคสอง (๑) (๒) ก็ตาม ก็เป็นเพียงสามารถนำไปใช้อ้างได้เท่านั้น หาได้มีผลให้ต้องยึดถือในสถานะ เดียวกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมเช่นนี้ รวมทั้งคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะใช้อ้างเพื่อไม่ยอมปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือนำไปใช้อ้าง เพื่อกระทำหรือใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้

ดังนั้น แม้คดีนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒

มาตรา ๓๑๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๑๕ (๑) มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ก็ตาม วุฒิสภาก็ต้องเลือกที่จะใช้ความหมายของ
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ไปในทางใด

แต่ถ้าวุฒิสภาเลือกที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่ามีผลผูกพันวุฒิสภา
ต้องปฏิบัติตาม โดยไม่คำนึงว่าการกระทำเช่นนั้นฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจริงหรือไม่
วุฒิสภาก็ต้องยอมรับผลผูกพันให้ตลอด โดยต้องยอมรับด้วยว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มีมติเลือกทุกคนไม่ว่า
จะเลือกหรือไม่เลือกต่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่งด้วย ซึ่งเข้าข่ายวุฒิสภาต้องถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาทุกคน
ดังกล่าวจากตำแหน่งด้วย และเมื่อยอมรับความผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่าวุฒิสภา
ใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ก็เท่ากับไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๐๔ มาตรา ๓๐๕ และมาตรา ๓๐๖ วุฒิสภาสามารถลงมติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๗
ได้เลย หรือถ้าวุฒิสภาเลือกปฏิบัติตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวแล้วไม่ยอมดำเนินการถอด
ถอนสมาชิกวุฒิสภาที่มีมติเลือกทุกคนตามมาตรา ๓๐๓ วรรคหนึ่ง ข้างคั่นเอง สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เข้าชื่อร้องขอถอด
ถอนเพราะมิได้ยอมรับผลผูกพันให้ตลอดก็ได้ หรือถ้าวุฒิสภาเลือกปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญและดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ต่อมาเช่น ให้มีการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดินกันใหม่ขึ้นมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็อาจใช้สิทธิตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๔ เข้าชื่อร้องขอถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาที่มีการดำเนินการเช่นนั้น ซึ่งเป็นการ
กระทำหรือการใช้อำนาจหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นมาใหม่ อันถือว่า จงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด ประกอบ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔
มาตรา ๓๕ มิได้บัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีคำวินิจฉัยของ
ศาลรัฐธรรมนูญและให้ดำเนินการสรรหาและเลือกใหม่ตามเงื่อนไขดังกล่าว วุฒิสภาก็ต้องดำเนินการ
ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาด้วย กล่าวคือ ถ้าวุฒิสภายอมรับว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้มี
ผลผูกพันวุฒิสภาและดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง วุฒิสภาก็ต้องยอมรับเอาผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นต่อ
สมาชิกวุฒิสภาไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่งไว้ด้วย

เปรียบเทียบแล้ว คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้เป็นเสมือนเป็นการวางระเบิดไว้ในคอนโดมิเนียมที่มีประชาชนอยู่เต็ม ให้วุฒิสภาเป็นผู้เลือกว่าจะจุดระเบิดหรือไม่ ถ้าจุดระเบิดผู้จุดก็จะตายไปด้วย เพราะเป็นการเข้าไปจุดในห้องของตนเอง ทั้งความเสียหายก็กระทบกระเทือนคอนโดมิเนียมอย่างร้ายแรง เปรียบเทียบกับประเทศไทยในวงกว้าง อาจถึงขนาดทำความเสียหายต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอีกด้วย วุฒิสภาจึงต้องใคร่ครวญให้ละเอียดรอบคอบ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์กรใดไม่ชอบด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายหรือไม่

รัฐธรรมนูญหาได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราใดที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรใดมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลย ซึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) ก็ไม่อาจกระทำเช่นนั้นได้ เพราะเท่ากับองค์กรผู้วินิจฉัยมีสถานะเหนือกว่าอีกองค์กรหนึ่ง และเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระและเป็นการเข้าควบคุมอีกองค์กรได้

ความหมายของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖๖ นั้น เป็นเพียงรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาดว่า อำนาจหน้าที่นั้นเป็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใดเท่านั้น เหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญเป็นกรรมการตัดสินฟุตบอล แม้ผู้เล่นทั้งสองฝ่ายต้องเชื่อฟังคำตัดสินชี้ขาดของกรรมการก็ตาม กรรมการหาใช่ผู้เล่นหรือมีสถานะเหนือกว่าผู้เล่นที่เหนือกว่าผู้เล่นคือกติกาต่างหากที่ผู้เล่นต้องถือตาม และกรรมการแม้จะมีความสำคัญต่อการเล่นฟุตบอล แต่กรรมการหาได้มีความสำคัญมากกว่าผู้เล่น กรรมการยังมีความสำคัญน้อยกว่าผู้เล่นเสียอีก การให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะหรือมีความสำคัญเหนือกว่าองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งตามหลักการในประเทศที่มีศาลรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีประเทศใดเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกว่าศาลอื่น โดยเฉพาะไม่ได้เหนือกว่าศาลยุติธรรมและไม่ได้เหนือกว่าองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยอื่น

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญอาจถูกพิจารณาว่ามีการกระทำหรือการใช้อำนาจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ขัดหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลเท่านั้น มีไว้ในฐานะเป็นองค์กร ได้แก่

ประการแรก นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีพฤติการณ์จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ และมาตรา ๑๘๖

ประการที่สอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพฤติการณ์การจงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕

ประการที่สาม ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓

การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดทั้งสามประการ เป็นการพิจารณาในแง่ตัวผู้ดำรงตำแหน่งเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาในแง่องค์กร และแตกต่างกับระบบการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทั่วไป โดยในระบบศาลจะพิจารณาในแง่ตัวบุคคลเท่านั้น โดยต่อหน้าศาลบุคคลนั้นก็เหมือนบุคคลอื่นทั่วไป อันไม่ได้คำนึงฐานะหรือการดำรงตำแหน่งของบุคคลนั้นมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย ดังเช่นการพิจารณาพิพากษาคดีในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามกฎหมายอื่นของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๘ ซึ่งถือว่าเป็นศาลอื่นตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง แยกออกจากศาลยุติธรรม แต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ถือว่าอยู่ในระบบการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา อันเป็นระบบเดียวกับศาลยุติธรรมตามหลักสากล และใช้หลักสิทธิมนุษยชนในทางอาญาเดียวกัน แม้ว่าตามความเป็นจริงแล้วการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามแนวความคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จัดให้อยู่ในระบบเดียวกับศาลยุติธรรม ซึ่งถูกต้องแล้วก็ตาม แต่ระบบและวิธีพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กลับไม่ได้เป็นไปตามหลักการของระบบศาลและตามหลักสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความพยายามจะให้การ

พิจารณาพิพากษาคดีบุคคลนั้น โดยนำเอาฐานะ และการดำรงตำแหน่งของบุคคลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำด้วย อันเป็นลักษณะเป็นความผิดทางการเมือง มากกว่าจะเป็นการพิจารณาลงโทษในความผิดทางอาญา ทำให้ลักษณะคดีกลายเป็นคดีการเมือง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานะของจำเลยตามกฎหมายระหว่างประเทศ และเกิดระบบสองมาตรฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ใช้ผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดี จึงยังคงรักษาหลักการของระบบศาลและตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งผู้เป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมคุ้นเคยไว้เป็นส่วนใหญ่เท่าที่จะทำได้ โดยในสายศาล ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้เป็นเพียงบุคคลคนหนึ่งไม่ได้แตกต่างไปจากบุคคลอื่น จึงจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับจำเลยในคดีอาญาทั่วไป

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่ได้จัดอยู่ในประเภทเดียวกับกรณีทั้งสามประการข้างต้น ซึ่งทั้งสามกรณีข้างต้นถือเป็นคดีการเมืองลักษณะหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงสถานะหรือการดำรงตำแหน่งของบุคคลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจึงไม่ได้อยู่ในสถานะหรือได้รับการปฏิบัติเหมือนบุคคลธรรมดาทั่วไปเหมือนในระบบศาล

ในขณะเดียวกันตามหลักการคดีการเมืองทั่วไป เมื่อเกิดความผิด การลงโทษจะเป็นไปในลักษณะการลงโทษกันในทางการเมืองอันเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น เช่น ให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นต้น กรณีจะแตกต่างกับโทษทางอาญาในระบบศาล เป็นโทษที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น เช่น ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน เป็นต้น

ดังนั้น แม้ในอดีตจะมีการจัดให้ระบบคดีการเมืองหรือความรับผิดทางการเมืองถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่มองเดสกีเออได้กล่าวไว้เมื่อสองร้อยปีก่อน ในขณะที่ระบบอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลยังไม่มี ความชัดเจน และยังอยู่ในระหว่างพัฒนามาเป็นอำนาจอธิปไตยหนึ่งในสามในช่วงต้น แตกต่างกับยุคปัจจุบันที่ระบบอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลมีพัฒนาการที่ล้ำหน้ากว่าฝ่ายอื่น ดังจะเห็นได้จากศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE) ซึ่งใช้ระบบศาลเดี่ยว มิได้แบ่งแยกเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยประเทศฝรั่งเศสมีอิทธิพลต่อการจัดรูปแบบและระบบศาลนี้ แต่หาได้นำแนวความคิดแยกศาลออกไปหลายศาลมาใช้ เพราะอาจสร้างความอ่อนแอแก่ศาล อันจะเป็นผลร้ายต่อความเป็นปึกแผ่นของสหภาพ เพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ระบบศาลนี้จึงให้มีอำนาจวินิจฉัยแม้แต่การกระทำของสภา

มนตรีว่าเป็นโมฆะหรือไม่ หรือการกระทำของสมาชิกแห่งสหภาพยุโรปว่าเป็นโมฆะหรือไม่ รวมทั้งเกี่ยวกับข้อบัญญัติและผูกพันทุกรัฐ และคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งยุโรปมีสถานะสูงกว่าคำพิพากษาของศาลทุกระบบในประเทศสมาชิก แสดงให้เห็นความเจริญรุ่งเรืองของประเทศหรือสังคมใดก็ตามที่ต้องอาศัยระบบศาลที่มีความมั่นคงและเป็นปึกแผ่น และมีอำนาจอย่างแท้จริง (COMPETENT) ที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและความเท่าเทียมและเสมอภาคกันของบุคคล

ระบบดังกล่าวเกิดจากระบบอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาล มีพัฒนาการควบคู่มากับหลักสิทธิมนุษยชน หรือถ้าดูตามประวัติศาสตร์ก็กล่าวได้ว่า ศาลเป็นผู้พัฒนาหลักสิทธิมนุษยชน เป็นทั้งหลักประกันและผู้เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หลักสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด ประเทศใดมีระบบศาลหรืออำนาจตุลาการอ่อนแอ ถูกก้าวก่าย แทรกแซง ครอบงำ หรือตัดตอนได้ ประเทศนั้นก็จะเป็นประเทศที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและมากไปด้วย จึงเป็นที่มาของถ้อยคำที่ว่า ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

สิทธิที่จะเข้าถึง (ACCESS) อำนาจตุลาการหรือศาล ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนต้องมีตามหลักสิทธิมนุษยชน ไม่อาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลที่ไม่ให้ฟ้องร้องหรือไม่ให้บุคคลหรือคณะบุคคลหรือองค์กรถูกฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ให้บุคคลมีอิสระที่จะฟ้องร้องคดีหรือให้สิทธิบุคคล หรือคณะบุคคล หรือองค์กรเลือกที่จะไม่ถูกฟ้องคดีต่อศาลมิได้ หรือกรณีมีข้อพิพาททางแพ่ง หรือมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดทางอาญา จะใช้วิธีเบี่ยงเบนคดีไปชี้ขาดตัดสินกันเองโดยไม่ฟ้องร้องคดีต่อศาลมิได้ เพราะสิทธิและสถานะของบุคคลจะมีมากที่สุด เป็นผลและถือว่าได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่เมื่ออยู่ต่อหน้าศาลเท่านั้น

แต่ถ้าดูการพัฒนาของอำนาจบริหารภายหลังจากศาลยุติธรรมแยกออกเป็นอิสระ ฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายบริหารพัฒนาอำนาจฝ่ายตนเข้ามาแทนที่อำนาจศาล โดยหาได้ค้ำนึ่งหรือตระหนักรถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ และสิทธิเข้าถึงอำนาจตุลาการหรือศาลของประชาชน เริ่มแรกอ้างความเป็น ยุติธรรมในเชิงสมานฉันท์ (ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION) เพื่อจะให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายบริหารดังกล่าว เช่นพนักงานคุมประพฤติหรือพนักงานอัยการเข้าไปชี้แนะ (DICTATE) ศาลยุติธรรมหรือตัดตอนคดีไม่ให้สู่ศาลยุติธรรม ทั้งที่ความจริงแล้ว การระงับข้อพิพาททางเลือก (ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION) เป็นระบบที่ศาลพัฒนาขึ้นมาโดยให้เป็นการให้ใช้อำนาจโดยตรงของประชาชน โดยศาลจะเป็นฝ่ายดูแลและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาค

ไว้ห่าง ๆ และตอนนี้กำลังจะกลายเป็นระบบสากลที่ศาลในประเทศที่เจริญแล้ว รวมทั้งศาลยุติธรรมของไทยนำไปใช้อย่างแพร่หลาย หากเป็นระบบหรือข้ออ้างให้ตัดตอนอำนาจศาลให้ตกอยู่ในมือขององค์กรฝ่ายบริหาร อันเป็นการตัดสิทธิเข้าถึงอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลของประชาชน

เนื่องจากขณะนี้ การระงับข้อพิพาททางเลือก เป็นที่รับรู้กันแพร่หลายและเป็นสากลแล้วว่าเป็นระบบบริหารจัดการคดีรูปแบบหนึ่งของศาลยุติธรรม หากเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายบริหาร ก็เกิดระบบเบี่ยงเบนคดี (DIVERSION) ขึ้นมาอีก โดยมีหลักการเดียวกันคือ ตัดตอนอำนาจศาลให้ตกอยู่ในมือของฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายบริหารไปชี้ขาดตัดสินคดีกันเองโดยไม่ฟ้องร้องคดีต่อศาล ดังจะเห็นได้จากกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด หรือกฎหมายชะลอการฟ้องของพนักงานอัยการหรือกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานอัยการมีอำนาจไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้ แม้ว่าบุคคลนั้นจะถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาและมีมูลว่ากระทำความผิดนั้นก็ตาม โดยพนักงานอัยการใช้อำนาจที่ปกติเป็นอำนาจศาลไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ดังเช่นตามกฎหมายจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวตามมาตรา ๖๓ เป็นต้น อันมีผลอย่างเดียวกับข้างต้น คือเป็นการตัดสิทธิเข้าถึงอำนาจตุลาการหรือศาลของประชาชน

ประเทศทุกประเทศจะต้องให้คำรับรองสิทธิเข้าถึงอำนาจตุลาการหรือศาลอย่างเสมอภาค และได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเป็นธรรม เปิดเผย ในศาลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ดังจะเห็นได้จากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) ภาค ๒ ข้อ ๒ วรรคสาม (ข) และภาค ๓ ข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง และตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS) ข้อ ๘

ศาลจึงเป็นองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยเพียงองค์กรเดียวที่มีการกล่าวถึงควบคู่ไปกับสิทธิมนุษยชน มิได้เป็นไปในแง่เป็นปฏิปักษ์กับสิทธิมนุษยชนเหมือนกับอำนาจอื่น อำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลย่อมเป็นอำนาจเดียวที่อาจมีลักษณะการใช้อำนาจไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน เพราะถือว่าเป็นการใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั่นเอง และสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น มิให้ต้องถูกล่วงละเมิดโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายการกล่าวหาหรือทำลายหรือสร้างความเสียหายหรือสร้างความอ่อนแอหรือจำกัดตัดตอนการใช้อำนาจตุลาการของศาล จึงถือว่าเป็นการล่วงละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงไปด้วย

อย่างไรก็ตาม หลักการข้างต้นเป็นเรื่องที่นักกฎหมายหรือนักรัฐศาสตร์ของประเทศไทยอาจจะต้องทำความเข้าใจอีกมาก เพราะเรื่องเหล่านี้เข้าใจได้ยาก จึงเกิดแนวความคิดที่จะนำหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) มาใช้เกี่ยวกับกิจการศาลด้วย อิทธิพลแนวความคิดหลักการแบ่งแยกหน้าที่ที่เป็นที่มาของการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญที่มีรูปแบบ โครงสร้างและองค์ประกอบที่เรียกไม่ได้ว่าเป็นศาลตามหลักสากล และศาลปกครองที่ยกสถานะองค์กรในฝ่ายบริหารเป็นศาลอันเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแล้ว

อิทธิพลแนวความคิดตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ยังมีผลต่อการแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรมด้วย ที่ถือว่าอำนาจตุลาการเป็นอำนาจบริหารอย่างหนึ่ง หรือฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายบริหารอาจมีอำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการหรือการใช้อำนาจของศาลยุติธรรม โดยยังรักษาความเป็นอิสระจากศาลยุติธรรมได้ หรือศาลหมายถึงผู้พิพากษาเท่านั้นที่มีความเป็นอิสระ ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ของศาลยุติธรรมก็เป็นอิสระจากผู้พิพากษาศาลยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมจึงยังสามารถบริหารจัดการพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลยุติธรรมต่อไป หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือพนักงานคุมประพฤติไม่ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของศาล แต่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงยุติธรรม จึงต้องปฏิบัติตามหรือถือตามนโยบายของรัฐบาลและอยู่ในความบังคับบัญชาหรือควบคุมดูแลโดยกระทรวงยุติธรรมและฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารสามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการใดที่อาจเป็นการขัดต่อคำสั่งหรือคำพิพากษาหรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมได้ เป็นเหตุให้เมื่อแยกศาลยุติธรรมออกมาแล้ว กระทรวงยุติธรรมจะให้เจ้าหน้าที่ของศาลยุติธรรมขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม และไม่ยอมให้กรมบังคับคดี กรมประพฤติ และสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนขึ้นอยู่กับศาลยุติธรรม อันเป็นที่มาของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ เรื่องประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นไปในแนวทางแบ่งแยกหน้าที่ อันเป็นแนวโน้มปกติเพราะการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญเกิดจากแนวความคิดแบ่งแยกหน้าที่ หลักการนี้จึงมีอิทธิพลต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในคดีดังกล่าวผู้ทำคำวินิจฉัยเขียนถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ

และหลักการแบ่งแยกหน้าที่ค่อนข้างจะละเอียดระดับหนึ่ง ซึ่งจะทำให้พอเข้าใจสถานการณ์การเมือง การปกครองประเทศที่ผ่านมานับแต่มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นอย่างดี

แนวความคิดตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) ยังคงตกติดอยู่กับฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายบริหาร ที่อาจจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม เสริมสร้างและอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคมและราชการอื่น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม” จะเห็นได้ว่าภารกิจหรือพันธกิจเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรมนั้น เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาล ที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลโดยการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี หากใช้อำนาจฝ่ายบริหารหรือลักษณะของอำนาจฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” การมีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ลอย ๆ โดยไม่ได้ระบุว่าคุ้มครองในเรื่องใดและจำกัดขอบเขตเพียงใด ดังเช่นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงเป็นอำนาจหน้าที่กว้างขวางเท่ากับอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลและยังเหมือนกับอำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลอีกด้วย

รวมทั้ง “การบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งจะเห็นได้จากการตั้งสำนักงานกิจการยุติธรรม โดยชื่อแล้วสำนักงานนี้อาจจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าศาลยุติธรรมเสียอีก กิจการยุติธรรมย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลด้วย แต่อาจจะกว้างกว่านั้น โดยรวมถึงกิจการยุติธรรมที่อยู่ในฝ่ายบริหารเช่น สำนักงานอัยการสูงสุด กรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี เป็นต้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กระบวนการยุติธรรม ตามความหมายแล้วจะใช้ในระบบศาลหรืออำนาจตุลาการหรืออำนาจศาลเท่านั้น หมายถึงกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ถ้ากระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ล่วงล้ำเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของศาลหรือล่วงล้ำเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของศาลได้เช่นกัน

การบัญญัติกฎหมายข้างต้น แม้ศาลยุติธรรมจะแยกเป็นอิสระจากยุติธรรมแล้วก็ตาม แต่กระทรวงยุติธรรมยังมีสถานะที่จะชี้นำ (DICTATE) ศาลยุติธรรมได้อยู่ดี รวมทั้งสามารถพัฒนาอำนาจคู่ขนานกับศาลยุติธรรมได้ดังจะเห็นได้ข้างต้น

นอกจากนี้ ความหมายดังกล่าวยังครอบคลุมไปถึงกรณีที่ไม่มีการแก้กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล ดังเช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษในศาลยุติธรรมต่าง ๆ เป็นต้น ที่ยังให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีอื่น เป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงพระราชฎีกา และเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งเท่ากับเป็นการก้าวก้าว แทรกแซง มีอิทธิพลต่อการกิจการและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม โดยตรงแล้ว ยังมีผลให้รัฐสภาเข้ามาก้าวก้าว แทรกแซงกิจการ และการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลยุติธรรมได้โดยอ้อมอีกด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังไม่นับรวมถึงระบบการเงิน การคลัง การงบประมาณที่ค่าปรับ ค่าชดเชยธรรมเนียมของศาลยุติธรรม ดังกล่าวตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน หรือเป็นรายได้ของฝ่ายบริหาร โดยศาลยุติธรรมไม่ได้มีรายได้เป็นของศาลยุติธรรมเอง

ตามที่กล่าวมาข้างต้นพอสมควร เพื่อให้เห็นว่าหลักการจัดตั้งองค์กรตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) หรืออิทธิพลของแนวความคิดตามหลักการนี้ซึ่งไม่ยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามฝ่าย (SEPARATION OF POWERS) ถือว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่ง อาจมีอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการอยู่ด้วยกันก็ได้ หรือมีอำนาจทั้งอำนาจสามฝ่ายอยู่ในองค์กรเดียวกันก็ได้ดังเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

หลักการแบ่งแยกหน้าที่ไม่ยอมรับในระบบการตรวจสอบ และถ่วงดุลหรือคานอำนาจ อำนาจตามหลักการดังกล่าวจึงอาจเป็นอำนาจสมบูรณ์อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด (ABSOLUTE POWER) ก็ได้ จึงไม่แปลกอันใดที่จะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้น ที่อาจมีการขยายอิทธิพลเข้าไปรุกรานอำนาจฝ่ายอื่นหรือองค์กรอื่น ย่อมไม่ใช่ของแปลกอันใดที่กระบวนการปฏิรูประบบราชการฝ่ายบริหารจะปรากฏว่า อำนาจกลับมากระจุกตัวอยู่ที่กระทรวงยุติธรรม ทั้งกระทรวงยุติธรรมมีขอบเขตอำนาจและเจ้าหน้าที่ครอบคลุมทั่วประเทศ และไม่มีการกระจายอำนาจแก่องค์กรใด

กรณีหาใช่เป็นเรื่องแปลกประหลาดอันใด ที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้จะมีผลออกมาเช่นนี้ และคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวว่า เป็นอิทธิพลแนวความคิดตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่นี้เอง ทั้งที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ ไม่ได้เป็นการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งในทางรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะเป็นคดีการเมืองและอยู่ในอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ไม่ได้

เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับตัวบุคคล ซึ่งจะต้องได้รับความคุ้มครองจากศาลตามหลักสิทธิมนุษยชนและอยู่ในอำนาจของศาลอื่น และการพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้เป็นการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำหรือการใช้อำนาจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กร ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีเช่นนี้เป็นกรณีไม่มีรูปแบบ กระบวนการระบบพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดที่ชัดเจนและแน่นอนเหมือนกับกรณีที่กำลังมาข้างหน้า จึงถือเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ทั้งกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นกระทำหรือการใช้อำนาจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ชัดหรือแย้งหรือฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ถือเป็น การกระทำที่ทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทำลายหลักการปกครองแบบนิติรัฐหรือนิติธรรม อาจทำให้เกิดความไม่เคารพยำเกรงรัฐธรรมนูญและกฎหมายและถือเป็นเยี่ยงอย่าง ประเทศชาติและสังคมอาจเกิดความไม่มั่นคง เกิดความไม่สงบ และเกิดสภาวะไร้ข้อแปงของบ้านเมืองได้ การกระทำเช่นนี้จึงต้องมีบทลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งดังจะเห็นได้จากทุกกรณีที่กำลังมาข้างหน้า ที่จะต้องทำให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมือง หรือความรับผิดชอบทางอาญา หรือความรับผิดชอบทางแพ่ง หรือความรับผิดชอบทางปกครองหรือทางวินัยอย่างใดอย่างหนึ่ง

ในระบบกฎหมายของทุกประเทศ แม้แต่เป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจของบุคคลก็ตาม ก็ต้องมีการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งตามโทษานุโทษ แล้วแต่มาตรฐานของแต่ละสังคม และประเภทหรือลักษณะคดี ไม่อาจปล่อยให้มีการล่วงละเมิดหรือฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยไม่มีการลงโทษได้ อย่างไรก็ตามเป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจในระดับองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรอำนาจอธิปไตยของประเทศ มิฉะนั้นอาจจะกลายเป็นแบบอย่างให้ประชาชนไม่ต้องเคารพเชื่อฟังและถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประเทศชาติก็อาจเกิดความไม่สงบ และเกิดความระส่ำระสายไปทั่วประเทศตามมา บ้านเมืองก็อาจปกครองอยู่ไม่ได้

ดังนั้น ถ้าวุฒิสภายอมรับและถือตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ วุฒิสภาก็ไม่น่าจะเพิกเฉยหรือละเลยที่จะพิจารณาเกี่ยวกับบทลงโทษของการกระทำหรือละเว้นกระทำและการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย มิฉะนั้นความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กติกาการปกครองประเทศและระบบการปกครอง

ตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมก็อาจจะเสียไป หรืออย่างน้อย ๆ อาจจะกลายเป็นเรื่องค้างพ้อยของประวัติศาสตร์การปกครองประเทศให้ดูหลานถูกเหยยหันให้ได้อายในอนาคตก็ได้

(๘)

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันพระมหากษัตริย์หรือไม่ สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหรือองค์กรปกครองสูงสุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ สถาบันพระมหากษัตริย์เหนือกว่าศาลรัฐธรรมนูญ พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เหนือกว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับได้เทิดทูนพระมหากษัตริย์และสถาบันพระมหากษัตริย์ขึ้นไว้ในตำแหน่งอันสูงสุด และให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเกี่ยวกับทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการไว้มากมายหลายประการ พร้อมทั้งถวายพระเกียรติยศนานาประการในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของประเทศคล้ายคลึงกับประเทศประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งหลาย เช่น อังกฤษ เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ดังจะยกตัวอย่างได้พอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้

๑. ทรงเป็นองค์พระประมุขของรัฐ

๒. ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้

๓. ทรงเป็นที่มาแห่งฐานันดรศักดิ์ อีสริยยศ อีสริยศศักดิ์ และประธานแห่งเครื่องราชอิสริยาภรณ์
ทั้งปวง

๔. ทรงเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม

ตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและโบราณราชประเพณีดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่า แม้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ มิได้มีพระราชอำนาจสิ้นพ้นเหมือนในระบบเดิมก็ตาม แต่พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์และสถาบันพระมหากษัตริย์ก็ยังคงเป็นสิ้นพ้นและทรงดำรงอยู่เหนือทุกบุคคลทุกสถาบันและทุกองค์กรในกฎหมายและในสังคมไทย ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันย่อมมีสถานะอยู่ต่ำกว่าพระมหากษัตริย์หรือสถาบันพระมหากษัตริย์

การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันหมายความว่า พระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ต้องทรงถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมีพระราชภารกิจและถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น มาตรา ๕ บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก เป็นต้น อันหมายความว่า หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ต้องทรงผูกพันหรือถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือ คำวินิจฉัยชี้ขาดของบุคคลหรือองค์กรใดก็ตามดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ ก็ไม่ต้องทรงยึดถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เพราะตามมาตรา ๒๖๘ ดังกล่าวก็มีได้ บัญญัติโดยชัดแจ้งให้มีผลผูกพันพระมหากษัตริย์ด้วย กับพระมหากษัตริย์มีพระราชสถานะสูงกว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล จึงจะตีความถ้อยคำว่า “องค์กรอื่นของรัฐ” ตามมาตรา ๒๖๘ หมายถึง พระมหากษัตริย์ด้วยมิได้ เพราะทำให้พระมหากษัตริย์มีพระราชสถานะต่ำกว่ารัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล และพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชสถานะเป็นสถาบันมากกว่าองค์กร ดังปรากฏบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องพิทักษ์ไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์.....” หรือ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้พิทักษ์หรือรักษา.....สถาบันพระมหากษัตริย์.....” โดยความหมายตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จึงไม่ใช่องค์กรของรัฐตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๖๘ ที่จะต้องผูกพันปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) มิได้มีพระราชสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามความหมายของหลักการแบ่งแยกหน้าที่ (SEPARATION OF FUNCTIONS) จึงถือว่าให้พระมหากษัตริย์เป็นองค์กรอื่น ๆ ของรัฐที่จะต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นองค์กรใหม่ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๘ มิได้ นอกจากนี้ กรณีก็จะกลายเป็นพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญอีกด้วย ย่อมเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

พระมหากษัตริย์ ยังทรงมีพระราชสถานะสูงกว่าศาลรัฐธรรมนูญเพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทาง..... ทางศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

ถ้าถือว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาล ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องเป็นอำนาจอธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีอาจใช้อำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ทางศาลรัฐธรรมนูญย้อนกลับมาผูกพันพระมหากษัตริย์ได้

ถ้าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันพระมหากษัตริย์ทรงต้องปฏิบัติตามด้วย ย่อมขัดแย้งต่อพระราชอำนาจเด็ดขาดหลายกรณี ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของพระมหากษัตริย์ดังกล่าว และยังก่อให้เกิดผลต่อเนื่องตามมาว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีสถานะสูงกว่าหรือต่ำกว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นสิ่งอัปมงคลที่สุดเท่าที่เคยมีปรากฏในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในคดีนี้หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่ถึง วรรคหกที่ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และจากการนับวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นต้นไป พระบรมราชโองการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จึงถือว่ามีส่วนสำคัญที่สุดในการแต่งตั้งดังกล่าว ซึ่งพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ยังเป็นพระราชอำนาจของพระองค์ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ทำนองเดียวกับมาตรา ๕๔ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐบาล หรือพ้นเก้าสิบวันแล้วไม่พระราชทานคืนมา พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับการแต่งตั้งดังกล่าวจึงเป็น พระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์

ดังนั้น การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการหรือคณะบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตราใดก็ตามที่ ต้องมีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง แม้จะผ่านขั้นตอนการเลือก การให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบ ทุกขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม หากได้มีผลให้บุคคลหรือคณะกรรมการหรือคณะบุคคลนั้นมี สถานะหรือดำรงตำแหน่งนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้น ๆ ได้ ถ้าพระมหากษัตริย์ยังไม่ได้มี พระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบและพระราชทานชื่อหรือรายชื่อนั้นคืนมา กระบวนการแต่งตั้งนั้นก็ยังไม่ผลหรือต้องยกเลิกไป

ในขณะเดียวกัน ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลหรือ คณะกรรมการหรือคณะบุคคลใดแล้ว ต้องถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการแต่งตั้ง ด้วยเป็นพระราชอำนาจ เด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ และด้วยองค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘ พระบรมราชโองการ แต่งตั้งของพระมหากษัตริย์จะสิ้นผลหรือบุคคลหรือคณะกรรมการหรือคณะบุคคลพ้นจากตำแหน่งได้ จึงต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น อันมีลักษณะที่จะแบ่งแยกได้ดังนี้

(ก) บุคคลหรือคณะกรรมการหรือคณะบุคคลพ้นจากตำแหน่งไปโดยพระบรมราชโองการให้ พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งจะมีผลทำนองเดียวกับการแต่งตั้ง คือจะมีผลให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่ที่มี พระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งในบางกรณีขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ ได้แก่การให้ องคมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๖

การพ้นจากตำแหน่งในบางกรณีเป็นไปตามคำแนะนำและมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ สถานะหรือความเป็นไปในตำแหน่งนั้นสิ้นสุดลงด้วย ได้แก่ การให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำตามมาตรา ๒๑๗ ประกอบมาตรา ๒๑๖ (๗) พระราชอำนาจใน กรณีนี้เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจในลักษณะหนึ่ง แต่เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ เมืองที่ต้องทรงเป็นกลาง พระราชอำนาจในกรณีนี้จึงบัญญัติให้ออกมาในลักษณะให้ดูเหมือนไม่ เป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดเหมือนกรณีทั่วไป

การพ้นจากตำแหน่งในบางกรณีเป็นไปในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจ แต่ก็มี ลักษณะเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดที่จะทรงให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ก็ได้ ได้แก่การพ้นจากตำแหน่ง ของข้าราชการฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า ตามมาตรา

๒๒๗) การให้ผู้พิพากษาและตุลาการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๗๓ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๘๑ วรรคสอง

(ข) บุคคลหรือคณะกรรมการหรือคณะบุคคลออกหรือพ้นจากตำแหน่งไปหรือสิ้นสุดไปตามวาระอันเป็นการพ้นจากตำแหน่งไปตามรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง โดยไม่มีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑๘ (๑) ประกอบมาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามอายุของวุฒิสภามาตรา ๑๓๓ (๑) ประกอบมาตรา ๑๓๐ และมาตรา ๑๓๔ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๔๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕๖ วรรคสี่ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕๕ วรรคสี่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๕ แต่สำหรับกรณีหลังนี้จะต้องมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่งตามความในมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่งด้วย กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๘ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๓๑๒ วรรคหก โดยถ้าฟังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งเช่นเดียวกับประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๓ ได้บัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการไว้คราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง

(ค) บุคคลหรือคณะกรรมการหรือคณะบุคคลพ้นจากตำแหน่งไปโดยผลตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นการพ้นจากตำแหน่งหรือจากการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง หรือไม่ถือว่ามี การดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ได้แก่ การให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๗ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑๘ การพ้นจากตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๒๐ วรรคสี่ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๓๓ และมาตรา ๑๓๔ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๕๒ การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือ

รัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑๕ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามมาตรา ๒๑๖ ผู้พิพากษาและตุลาการในศาลอื่นนอกจากศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลนั้นตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสอง ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๖๐ ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งในมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนตามมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติตามมาตรา ๒๘๑ วรรคสอง การพ้นจากตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๓๐๐

นอกจากนั้นผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งอาจพ้นจากตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงหรือไม่ถือว่ามี การดำรงตำแหน่ง โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมาย อันหมายความว่า พระบรมราชโองการแต่งตั้งสิ้นสุดไปตามกฎหมาย ได้แก่ การพ้นตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๘๖ วรรคสี่ ไม่ได้บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา แต่ก็มีมาตรา ๑๓ ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดไว้ ทำนองเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ การพ้นจากตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการพ้นตำแหน่งนอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๔

แม้กระทั่งการตายก็ต้องมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง อันหมายความว่าพระบรมราชโองการแต่งตั้งไม่ได้สิ้นสุดไปโดย

อัตโนมัติ เพราะการตายของผู้ดำรงตำแหน่ง เช่น การตายขององคมนตรีตามมาตรา ๑๖ การตายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๑๘ (๒) การตายของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา ๑๓๓ (๒) การตายของกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๑๔๑ (๑) การตายของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑๖ (๑) การตายของข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่าตามมาตรา ๒๒๗ การตายของผู้พิพากษาและตุลาการตามมาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง การตายของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๐ (๑) เป็นต้น รวมทั้งการตายของบุคคลที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การตายของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ (๑) การตายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ (๑) การตายของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ (๑) การตายของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ (๑) และ มาตรา ๓๔ (๑) เป็นต้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ย่อมมีความศักดิ์สิทธิ์เท่ากับกฎหมาย กล่าวคือนอกจากกฎหมายแล้ว แม้แต่การตายของบุคคลนั้นก็ยังไม่อาจทำให้พระบรมราชโองการสิ้นผลไป อันอาจกล่าวได้ในตอนนี้ว่า ถ้าเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์อันทรงเป็นพระประมุข คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เหมือนคำพิพากษาของศาลทั่วไป ที่ไม่อาจมีผลหรือใช้บังคับกับการตายของบุคคล ศาลยุติธรรมพิพากษาจำคุกหรือปรับบุคคลใดถ้าบุคคลนั้นตาย คำพิพากษานั้นก็สิ้นผลไปในตัวหรือโดยอัตโนมัติ ทั้งที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ หรือหาได้มีบทบัญญัติให้คำพิพากษาของศาลยุติธรรมสิ้นผลไป เพราะการตายของบุคคล กล่าวคือคำพิพากษาของศาลทั่วไปไม่อาจอยู่เหนือการตายหรือ กฎของธรรมชาติ แตกต่างกับพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ที่มีส่วนคล้ายกับกฎหมายในแง่ที่ว่าแม้จะล้าหลังหรือไม่มีที่จะให้ใช้แล้วก็ตาม ด้วยความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายออกมายกเลิกภายหลัง หรือสิ้นผลไปโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎหมายนั้นหาได้สิ้นผลไปไม่

พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ดังเช่น พระบรมราชโองการของพระเจ้าทรงธรรมที่ปรากฏในพงศาวดารว่าได้พระราชทานที่ดินให้แก่วัดพระพุทธบาทจังหวัดสระบุรี เป็นต้น แม้จะเกิดขึ้นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย พระบรมราชโองการนี้ยังมีผลอยู่ จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต้องออกเป็นกฎหมาย จึงเห็นได้ถึงความศักดิ์สิทธิ์ของพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ได้เป็นอย่างดีว่า แม้จะสิ้นยุค สิ้นสมัย สิ้นราชวงศ์ สิ้นกรุง สิ้นระบอบการปกครองในภายหลัง นั้น พระบรมราชโองการหาได้สิ้นผล หรือสิ้นสุดไปไม่ ทั้งยังผ่านกาลเวลาต่อไปในอนาคตจนกว่าจะสิ้นประเทศไทยก็ได้

กรณีอาจกล่าวสรุปในแง่นี้ได้ว่า สถานะของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่ำกว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ย่อมไม่มีผลไปยกเลิกเพิกถอนลบล้างหรือทำให้พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์สิ้นสุดลงหรือสิ้นผลไป ในทางตรงกันข้ามขอให้ดูกรณีศาลยุติธรรมยึดถือปฏิบัติตามพระบรมราชโองการ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นศาลจริง ศาลรัฐธรรมนูญต้องยอมรับว่ากรณีคดีนี้ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นผลหรือมีสภาพบังคับให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งคุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา สิ้นผลไป แม้ศาลรัฐธรรมนูญรับพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ ก็ย่อมไม่มีผลเปลี่ยนแปลงพระบรมราชโองการแต่งตั้งคุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับคำร้องคดีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้เช่นกัน

คำพิพากษาหรือคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของศาลถึงจะมีความศักดิ์สิทธิ์ แต่ก็ศักดิ์สิทธิ์น้อยกว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ นั่นคือสิ่งที่อาจจะสรุปได้ตอนนี้

แม้แต่ในเรื่องการถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภา ก็ยังต้องมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งไปตามมาตรา ๓๐๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๑๑๘ (๑๐) มาตรา ๑๓๓ (๘) มาตรา ๑๔๑ (๕) มาตรา ๒๑๖ (๘) มาตรา ๒๖๐ (๖) เป็นต้น รวมทั้งอาจประกอบกับกฎหมายเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓๒ (๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ (๖) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๒ มาตรา ๑๒ (๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๓ (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ (๗) มาตรา ๓๔ (๔) ประกอบมาตรา ๒๕ มาตรา ๗ (๑๓) เป็นต้น การใช้อำนาจถอดถอนของวุฒิสภามีกระบวนการและขั้นตอนชัดเจน เป็นเรื่องโดยตรงของการให้พ้นจากตำแหน่งและเป็นสาระสำคัญ

เรื่องหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ยังต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้บุคคลที่ถูกถอดถอนพ้นจากตำแหน่งอย่างชัดเจนมิใช่ให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งสืบผลไปโดยอัตโนมัติเช่นกัน มิฉะนั้นจะกลายเป็นมติวุฒิสภาอำนาจลบล้างพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือพระราชอำนาจแต่งตั้งบุคคลไปด้วย การถอดถอนจากตำแหน่งในกรณีนี้ถือว่ามีผลไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิใช่มีผลเพราะถือว่าเป็นการใช้อำนาจหรืออยู่ในอำนาจของวุฒิสภามติของวุฒิสภายู่สูงกว่าพระบรมราชโองการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์แต่อย่างใด และเป็น**การบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งในอำนาจหน้าที่หรือระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐโดยไม่จำเป็น**

ในเรื่องการพ้นตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงของบุคคลโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน **ที่จะให้มีผลไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อันจะมีผลตามรัฐธรรมนูญให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลนั้นสิ้นสุดไป มิใช่บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงเพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่อย่างใด** ได้แก่ การวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามาตรา ๘๖ มาตรา ๘๗ ประกอบมาตรา ๑๑๘ (๑๐) มาตรา ๑๓๓ (๘) หรือการวินิจฉัยกรรมการการเลือกตั้งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามมาตรา ๑๔๒ มาตรา ๘๗ ซึ่งแม้ไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๑๑๘ (๑๐) และมาตรา ๑๓๓ (๘) รองรับ อันอาจถือว่าเป็นความบกพร่องของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่โดยนัยรวมทั้งการให้นำมาตรา ๘๗ ซึ่งเป็นเรื่องผลหรือสภาพบังคับตามรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับโดยอนุโลมก็ต้องถือว่าการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลงของบุคคลมิได้เป็นไปได้โดยตัวคำวินิจฉัยนั่นเองหรือมิได้เป็นไปได้โดยอัตโนมัติ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องเช่นนี้จะมีผลหรือใช้บังคับได้เฉพาะแต่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับไว้เท่านั้น จึงจะมีผลให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลนั้นสิ้นสุดไป อันหมายความว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยไว้และมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองรับเกี่ยวกับผลหรือให้มีสภาพ

บังคับได้ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั่นเองที่จะทำให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งนั้น
สิ้นผลไป

แต่ในคดีนี้มีใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ว่าการ ลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ว่าการ
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘
มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ อันอาจจะมีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งไปตามมาตรา ๓๔
(๔) (๕) และ (๖) ซึ่งในกรณีดังกล่าวยังเป็นปัญหาว่าอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยได้
หรือไม่ เพราะมิได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ดังเช่นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรหรือวุฒิสภาและกรรมการการเลือกตั้งข้างต้น

คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสรรหา เลือก และแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มี
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรใดพิจารณาวินิจฉัย
กรณีเกิดความขัดแย้งหรือข้อโต้แย้งกันไว้ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือ
การดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผลหรือสภาพบังคับในเรื่องดังกล่าวไว้ ผลอีก
ประการหนึ่งก็คือหาได้ทำให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลนั้นสิ้นผลไปด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในคดีนี้ที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้คำวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญมีผลทำให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งหรือการดำรงตำแหน่งของบุคคลนั้นสิ้นสุดลง จึงเป็น
ปัญหาโดยตรงว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลนั้นสิ้นผล
ไปในตัวโดยอัตโนมัติหรือไม่ หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลบดบังพระบรมราชโองการ
แต่งตั้งบุคคล อันเป็นพระราชอำนาจเด็ดขาดของพระมหากษัตริย์ได้หรือไม่ หรือบทบัญญัติ
มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา
คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” นั้น มีผลผูกพันพระมหากษัตริย์หรือไม่ หรืออาศัย
บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้มีผลให้พระบรมราชโองการแต่งตั้ง
บุคคลสิ้นผลไปหรือไม่ ซึ่งไม่ว่าเป็นไปใ้ในแง่ใดก็ทำให้เกิดวิกฤตรัฐธรรมนูญขึ้นได้

ดังนั้นผู้ทำคำวินิจฉัยขอยืนยันว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๖๘ หาได้ผูกพันพระมหากษัตริย์ดังได้
วินิจฉัยข้างต้น และบทบัญญัติดังกล่าวหาได้มีผลให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งสิ้นผลไป และไม่
กรณีจะเป็นเช่นใด คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้หาได้มีผลบดบังพระบรมราชโองการแต่งตั้ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด โดยเฉพาะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับไม่ได้กับ

พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ แม้ว่าอาจจะมีบางคนคิดในทางที่เป็นอับมงคลแก่ตนเอง จะเปรียบเทียบกับในทางร้ายก็ตาม ดังนั้นถ้าพิจารณาด้วยหลักการและแนวความคิดในระบอบประชาธิปไตยแล้ว แทนไม่ต้องกล่าวก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลลงดังพระบรมราชโองการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์หรือไม่เลยก็ได้

พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างหนึ่ง เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) และเป็นอำนาจที่มีอยู่จริงในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิใช่เพียงตราประทับหรืออำนาจตามแบบอย่างที่มีบางคนคิดและเข้าใจกัน มีลักษณะที่เป็นพระราชอำนาจโดยอิสระหรือให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยและอยู่ในระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจอย่างหนึ่ง ทำนองเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพียงแต่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อยู่ในสถานะเป็นอำนาจตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจมากกว่าที่จะมีอำนาจฝ่ายอื่นเป็นฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจดังเช่นพระราชอำนาจเกี่ยวกับการลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ซึ่งถือว่าน้อยมาก

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์จะสิ้นสุดไปเฉพาะเมื่อมีพระบรมราชโองการให้สิ้นผลหรือสิ้นผลไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการได้ โดยปกติต้องมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้มีพระราชอำนาจเช่นนั้น อันเนื่องมาจากหลักการที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ทรงมีส่วนตราขึ้นมา จึงทรงใช้พระราชอำนาจนั้นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เว้นแต่กรณีบ้านเมืองจะประสบวิกฤตดังเช่นกรณี ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ที่ไม่มีทางอื่นนอกจากต้องใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นประมุขหนทางเดียว

แต่ในคดีนี้ แม้แต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็หาได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจหรือมีพระบรมราชโองการให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งได้ ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลหรือคณะกรรมการหรือคณะบุคคลใดก็ตาม ย่อมไม่อาจทูลเกล้าทูลกระหม่อมขอให้พระมหากษัตริย์ทรงมี

พระบรมราชโองการให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน มิฉะนั้นอาจมีผลเท่ากับเป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว ยังอาจทำให้เสื่อมเสียต่อพระเกียรติยศและฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้อีกด้วย

พระราชอำนาจหรือพระบรมราชโองการพระมหากษัตริย์จึงถือเป็น**สัญลักษณ์**ของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขประการหนึ่ง ถ้ามีการทำให้พระราชอำนาจหรือพระบรมราชโองการสิ้นผลไปโดยมิใช่กรณีข้างต้น ก็แสดงว่าประเทศไทยกำลังปกครองในระบบการปกครองอื่น ดังจะเห็นได้เนื่อง ๆ ในประเทศไทยก่อนหน้านี ที่จะเริ่มต้นด้วยการล้มรัฐธรรมนูญและล้มล้างบุคคลหรือคณะบุคคลที่ทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งด้วยวิธีการหรือระบอบการปกครองแบบอื่นนี้เท่านั้น จึงอาจลบล้างพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ที่ถือว่าอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้เท่านั้น อันหมายความว่าถ้าพระบรมราชโองการพระมหากษัตริย์เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์นั้นย่อมไม่อาจลบล้างหรือทำให้สิ้นผลไปด้วยมติของรัฐสภา มติของรัฐมนตรี และคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลหรือคำสั่งของบุคคลหรือคณะบุคคลที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้

กรณีไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ลือหรือมีนัยให้เห็นได้ว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์อาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรหรือหน่วยงานใดเข้าไปตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ หรือไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรหรือหน่วยงานใดเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรหรือหน่วยงานใดลบล้างหรือทำให้พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์สิ้นผลไปโดยตรงโดยมิใช่สิ้นผลไปตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่ตราหรือผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอาจได้รับการวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ และมาตรา ๒๖๔ อันถือว่าอาจถูกตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจได้เช่นเดียวกับอำนาจการออกพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ มาตรา ๒๑๙ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษา

ของศาล ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยก็อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และอาจถูกตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจโดยรัฐสภาหรือศาลหรือศาลสูงขึ้นไปได้

ถ้าเปรียบเทียบกับข้างต้น พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ย่อมเป็นต้นพื้นและ อยู่เหนือกว่ามติของรัฐสภา มติของคณะรัฐมนตรี และคำพิพากษาของศาล แม้คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะไม่มีระบบ การตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจด้วยระบบชั้นศาลหรือระบบอุทธรณ์ฎีกาก็ตาม ก็ทำได้ทำให้ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยนั้นอยู่เหนือพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ คำพิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจลบล้าง หรือทำให้พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์สิ้นผลไปในตัวหรือโดยอัตโนมัติได้

กรณีที่จะมีผลให้พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์สิ้นผลไปจึงต้องเป็นกรณีที่มี รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดเจนเท่านั้น ดังเช่นกรณีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติเพียงว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็น เด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” ย่อมไม่มีผลให้คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญไปลบล้างหรือทำให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา สิ้นผลไป ด้วยแต่อย่างใด

เมื่อพระบรมราชโองการแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ยังคงมีผลอยู่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ก็ไม่อาจเพิกเฉยหรือกระทำการอัน เป็นการเสื่อมเสียแก่พระบรมราชโองการดังกล่าวโดยอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ มาเป็นเหตุปฏิเสธหาได้ไม่ ถ้าเป็นเช่นนั้นเท่ากับยอมรับว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้มีผล ลบล้างหรือทำให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา สิ้นผลไปได้ในตัวหรือ โดยอัตโนมัติ โดยไม่ได้อาศัยการสิ้นผลไปโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้ ผลเป็นการทำลายสัญลักษณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุขแล้ว ยังมีผลทำให้มองได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเหนือกว่าพระบรมราชโองการของ พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเรื่องที่อัปมงคลอย่างมาก และกระทบต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ ที่บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้

ผู้ใดจะกล่าวหา หรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ ไม่ได้” อันเป็นหลักการสำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยโดยตรงอีกด้วย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ นอกจากมิได้ทำให้ปัญหาในคดีนี้ที่น่าจะยุติไปแล้ว ตามมติของวุฒิสภาที่คลี่คลายไปแล้ว ยังทำให้เกิดปัญหาใหญ่โตตามมา อันเป็นปัญหาที่กระทบต่อฐานะขององค์พระมหากษัตริย์หรืออาจสร้างความเสื่อมเสียต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยอีกด้วย การหาทางออกหรือคลี่คลายสถานการณ์นี้ จึงต้องคำนึงให้จงหนักว่าจะต้องไม่ให้มีผลกระทบต่อพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ในคดีนี้ ฐานะขององค์พระมหากษัตริย์อันเป็นที่เคารพสักการะของปวงชนชาวไทยทุกคน และมีให้เป็นไปในทางที่เสื่อมเสียต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างเต็มที่ ซึ่งตามความคิดเห็นของผู้ทำคำวินิจฉัย เห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดและสำคัญมากกว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ มากมายหลายร้อยหลายพันเท่า

กรณีเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเสียเอง ก็เคยมีกรณีเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นต้นแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ สมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ที่ศาลสูงสุดของสหรัฐใช้อำนาจทบทวน (JUDICIAL REVIEW) อำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งยังไม่เคยมีปรากฏมาก่อนว่าอาจทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน เลือกที่จะเพิกเฉยต่อคำพิพากษานี้ อันเป็นลักษณะที่อาจทำให้เห็นได้อย่างหนึ่งว่าคำพิพากษาของศาลไม่มีผลหรือสภาพบังคับได้ในตัวเอง หรือโดยอัตโนมัติ จะต้องมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจนโดยตรงถึงผลหรือสภาพบังคับของคำพิพากษา รวมถึงวิธีการหรือขั้นตอนว่าจะต้องปฏิบัติเช่นใดด้วย แม้แต่ในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมก็เป็นไปตามหลักการนี้ มิฉะนั้นการเพิกเฉยหาได้มีผลให้ผู้เพิกเฉยกระทำการอันถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแต่อย่างใด

ทั้งในขณะนี้ถือได้ว่าผลร้ายหรือความเสียหายของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ยังไม่เกิดขึ้น แต่ผลจะเกิดขึ้นหรือไม่อยู่ที่วุฒิสภาจะเลือกปฏิบัติเช่นใด สิ่งที่วุฒิสภาเลือกโดยหลักการและเนื้อหาแล้ว จึงเป็นการเลือกระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการนิติรัฐหรือนิติธรรม และหลักการ

ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือจะเลือกตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่ หลักการแห่งสมบูรณาญาสิทธิหรืออำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และหลักปกครองในระบอบอื่น การเลือกของวุฒิสภาครั้งนี้ยังจะเป็นเข็มทิศที่จะชี้ว่า ทิศทางการเมืองและการปกครองที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอันใกล้นี้ จะเป็นเช่นใด รวมทั้งความหายนะครั้งใหญ่หรือวิกฤตขั้นร้ายแรงจะเกิดขึ้นตามมาหรือไม่ อันมีผลชี้ชะตาและอนาคตของประเทศที่สำคัญอีกสถานการณ์หนึ่ง

(๘)

นอกจากนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยยังมีความเห็นว่าตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๔/๒๕๕๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. โดยวินิจฉัยว่า “กรณีตามคำร้อง ประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ จะต้องเป็นคำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ ได้ดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. โดยมีมติเกี่ยวกับคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีตำแหน่งเป็นอธิบดีหรือเทียบเท่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) ไปแล้ว กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญแปลความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ (๓) เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อที่มีตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้น และวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องโดยเป็นองค์กรที่รับการเสนอชื่อของผู้ที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาเพื่อพิจารณาเลือกต่อไป ตลอดจนผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อต่างก็ได้มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องอันเป็นผลให้ได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลดังกล่าว และวุฒิสภาก็ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเรียบร้อยแล้ว คำร้องของประธานรัฐสภาดังกล่าวจึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. หรือวุฒิสภา

ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๑ คน วินิจฉัยไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๘ คน คือ นายจิระ บุญพอนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากกรณีตามคำร้องไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๓ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวิชัย และนายศักดิ์ เตชะชาญ ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องก็ไม่ใช่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖”

ตามคดีข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภาต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาตามคำร้องเป็นเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๖ (๓) ซึ่งเป็นการวินิจฉัยปัญหาของถ้อยคำในรัฐธรรมนูญ อันเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. กับวุฒิสภา โดยทั้งสององค์กรต่างไม่มีปัญหาข้อโต้แย้งกัน ถือว่าเป็นปัญหาในระดับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเป็นเอกฉันท์ไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ โดยอ้างว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเกิดขึ้น

แต่มาในคดีนี้ แม้เสียงข้างมากของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นตามคำร้องเป็นการวินิจฉัยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็น

หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ถือว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมดา ที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ โดยทั้งสององค์กรต่างไม่มีปัญหาข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรเช่นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญกลับรับไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทั้งสองกรณีดังกล่าว ชี้ให้เห็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลรัฐธรรมนูญว่ามีแนวทางทำนองเดียวกัน แต่ผลที่ออกมากลับไม่เหมือนกัน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในคดีนี้ ไม่อาจโทษวุฒิสภาเพราะได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแล้ว ไม่อาจโทษสมาชิกวุฒิสภา ๗ หรือ ๘ คนที่เข้าชื่อและมีหนังสือถึงประธานรัฐสภา เพื่อจะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ รวมทั้งประธานรัฐสภา เพราะทุกคนล้วนแล้วแต่คิดและกระทำการที่เห็นว่าเป็นเรื่องถูกต้อง เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ความถูกผิดเป็นเช่นใดหรือคดีนี้อาจส่งผลกระทบต่อระบอบการปกครองของประเทศไทยหรือมีปัญหาค่าจะตามมา เช่นใด ย่อมไม่มีผู้ใคร่ล่วงหน้าถึงขนาดนั้นได้ ผู้ที่น่าจะรู้ดีที่สุดที่น่าจะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเอง แต่การที่ผลคดีออกมาเช่นนี้ ก็ไม่อาจโทษตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนได้เช่นเดียวกัน เพราะคดีนี้เป็นผลิตผลมาจากกระบวนการและการจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวความคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญตามรูปแบบนี้ที่น่าจะอยู่ในแนวทางที่ไม่ถูกต้องมากกว่า อันเป็นไปตามความเป็นจริงที่ว่าเมื่อเครื่องจักรหรือระบบการผลิตชำรุดบกพร่อง ผลผลิตที่ออกมามีตำหนิและบกพร่องไปด้วย ถ้าเป็นเช่นนั้นก็จะมีการโทษหรือกล่าวหากันไปต่อไปเรื่อย ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าเมื่อผลของคดีออกมาเป็นเช่นนี้แล้ว ก็น่าจะหาทางระงับแก้ไขปัญหาให้ยุติลงไปด้วยดี ดีกว่าที่จะมากล่าวหาหรือโทษกันไปมา และไม่ใช่วัตถุประสงค์ในการทำคำวินิจฉัยของผู้ทำคำวินิจฉัยนี้

ผู้ทำคำวินิจฉัยขอยืนยันด้วยว่า ในการทำคำวินิจฉัยส่วนตนฉบับนี้ เพราะผู้ทำคำวินิจฉัยกำลังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องยึดถือหลักการปราศจากอคติ ๔ คำวินิจฉัยนี้ ต้องใช้เวลาถ่วงถ่วง ตรวจสอบ ค้นคว้า และอาศัยความเชี่ยวชาญที่สะสมมาตลอดชีวิตของการเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรมของผู้ทำคำวินิจฉัย และตรวจสอบข้อมูลและการค้นคว้าของกลุ่มผู้พิพากษาศาลยุติธรรมในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยได้มา เพื่อให้ปราศจากความเขลาและมีให้เกิดความลุ่มหลงมัวเมาในอำนาจหน้าที่ของคนให้มากที่สุด โดยไม่ได้คำนึงถึงคุณหญิงจางวรรณเมณฑกา ว่าเป็นใคร ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยไม่เคยรู้จักมาก่อนโดยธำรงไว้ซึ่งหลักการเหนือความรัก

ความโกรธ ความขัง ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลใดคณะบุคคลใดหรือองค์กรใด แต่ในแง่ความรู้สึกต่อสถาบันพระมหากษัตริย์และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยยี่ดั้นอย่างมั่นคงและเสมอมาในคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนรับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ที่ว่า “ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแก่ราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ” และจะยึดมั่นตามคำถวายสัตย์นี้ตลอดไปในการปฏิบัติหน้าที่

สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภา ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอำนาจอธิปไตยหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปก้าวล้ำแทรกแซง การกระทำหรือการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้ดุลพินิจขององค์กรอื่น โดยอ้างว่าเป็นผลตามมาตรา ๒๖๘ กับไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีโดยกล่าวหาว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น หรือสมาชิกขององค์กรนั้น ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายคงปรากฏตามคำร้องของประธานรัฐสภาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ไม่มีผลลบถ่วงหรือทำให้พระบรมราชโองการแต่งตั้งคุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา สิ้นผลไป และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (SEPARATION OF POWERS) หลักนิติรัฐหรือนิติธรรมและหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงขอขึ้นยืนตามเหตุผลเดิมที่ไม่รับคำร้องนี้ไว้พิจารณา

วินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภา

นายปรีชา เถลิมนวิชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภา

สรุปข้อเท็จจริง

๑. พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้
ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรุปว่า

๑.๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน
เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

๑.๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๓๕ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว
ได้รายงานต่อวุฒิสภา

๑.๓ ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน
๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบ
หรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑
เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน
เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

๑.๔ หลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เลื่อนนางจรรวณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภา

ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรววรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๑.๕ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นจากการที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นวามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑

๒. ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับ

คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

๒.๒ นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือก ให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าพฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ น่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตามประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในเรื่องนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

๒.๔ ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

มีประเด็นต้องพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด และมาตรา ๓๓๓ ก็ได้กำหนดสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ ซึ่งขณะนี้คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ สำหรับวุฒิสภา ก็เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราอื่นหลายมาตรา เช่น มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๒ มาตรา ๑๘๓ เป็นต้น วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะต่างก็เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป การที่ประธานรัฐสภามีความเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติสาระสำคัญของเรื่องดังกล่าวไว้ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

และเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ โดยให้วุฒิสภาเข้าไปเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการสรรหา ให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ แล้วให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป (ซึ่งอำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ คือ เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย) การใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในกรณีนี้ จึงเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราขึ้นเพื่อบัญญัติรายละเอียดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบางมาตราที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่นเดียวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริงแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

คำชี้แจง/ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

๑. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ถัดขวามาก ที่ ตพ ๐๐๐๔/๑๘๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ นำส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้เกี่ยวข้อง สรุปว่า

๑.๑ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความคิดเห็นโดยสุจริต โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้วเห็นว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและจัดทำเสนอต่อประธานวุฒิสภา

๑.๒ นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนดในข้อ ๖ (๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาแทนเพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการ ฯ จึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและมีส่วนในการให้น้ำหนักผู้ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้ เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ด้วย แม้ายนนทพล นิมสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลยก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่งที่ผ่านการสรรหา

๑.๓ ข้อมูลดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริต ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งต้องรักษาการตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีกรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

๒. ต่อมาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุต ที่ ตผ ๐๐๐๔/๓๑๕ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ นำส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมโดยสรุปได้ดังนี้

๒.๑ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุต ที่ ตผ (ตตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและ

ความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดให้วุฒิสภาเลือกต่อไป ทั้งนี้ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้มีหนังสือ วุฒิสภา ที่พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริง ดังกล่าว

๒.๒ นอกจากนี้ ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไม่ใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายประธาน คาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบ จากวุฒิสภา ตามหนังสือลับมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึง ประธานวุฒิสภา ก็มีได้เป็นการชี้แนะหรือกำลั่วงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดย ความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใดโดยมีความนึกคิดว่า หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคล ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อก็เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจกำลั่วงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และดำเนินการ ด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้อง วุฒิสภาก็จะต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่า วุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

๒.๓ ทั้งนี้ นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ กราบเรียน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้จัดทำและตรวจร่างหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก่อนเสนอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงนามถึง

ประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับการเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) โดยขณะที่จัดทำหนังสือดังกล่าวเป็นการดำเนินการครั้งแรกตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้เกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำ

๒.๔ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคแรก กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ จึงตกอยู่ในฐานะคู่และคานอำนาจกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ถึงวรรคสุดท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวที่แสดงถึงฐานะที่คู่และคานอำนาจกัน

ข้อกฎหมาย ที่ต้องพิจารณาประกอบการพิจารณาประเด็นดังกล่าว มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๓๑๒ ได้บัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยบัญญัติถึงผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในวรรคหนึ่ง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคเจ็ด สรุปได้ว่า

(๑) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลดังกล่าวข้างต้น จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

มาตรา ๓๓๓ ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ โดยบัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบายการให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด

หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น”

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ สรุปได้ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๘ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา (มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง) โดยต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา (มาตรา ๓๐ วรรคสอง)

(๒) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด (มาตรา ๓๐ วรรคสาม)

(๓) เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอแล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในการพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และในการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ (มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม)

(๔) เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๘ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ (มาตรา ๓๑ วรรคสี่)

(๕) ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑ วรรคห้า)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีข้อ ๖ (๕) บัญญัติไว้ว่า “การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

ประเด็นการวินิจฉัย

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

วิธีการในการสรรหา

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา วรรคห้า บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และวรรคเจ็ด บัญญัติให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีเรื่องของการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการสรรหาและการเลือกโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องข้างต้น โดยไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการสรรหาบุคคลไว้ เพียงแต่บัญญัติว่าให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๓ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ บัญญัติวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอประธานวุฒิสภาเพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้

ความเห็นชอบแล้วประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหามูลคณของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

พิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวยังคงหลักการของการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ คือ ให้มีการสรรหาและการเลือก โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรแรกที่ดำเนินการสรรหามูลคณเพื่อไปให้ “วุฒิสภา” ซึ่งเป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นองค์กรถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

๓. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) บัญญัติว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

จากความทั้ง ๓ ข้อข้างต้น แม้รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ดำเนินการอย่างไร เพียงแต่บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดเงื่อนไข ขั้นตอนการสรรหาไว้ ถือว่าเป็นส่วนรายละเอียด ขยายความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ให้ชัดเจนขึ้น จึงสามารถวินิจฉัยได้ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ปรากฏตามหนังสือที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีถึงประธานวุฒิสภา ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสร็จสิ้นแล้ว ผลปรากฏว่ามีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาและได้รับความยินยอม จำนวน ๓ ราย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ ปรากฏว่ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกจำนวน ๒ ราย และนายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับ ๑ รายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายชื่อ และเอกสารประกอบการพิจารณาที่ส่งมาด้วยพร้อมนี้ จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อ

ดังกล่าว และดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๙ มาตรา ๓๐ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว สำหรับข้อความที่ปรากฏตามหนังสือที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถึงประธานวุฒิสภาว่า “.....เพื่อโปรดนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าว และดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒” นั้น ไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และในบัญชีรายชื่อแนบท้ายยังปรากฏรายชื่อบุคคลซึ่งไม่ได้รับการคัดเลือกตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ส่วนการดำเนินการในขั้นตอนของวุฒิสภา นั้น วุฒิสภาไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุด แต่อย่างไรก็ดี การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาพร้อมกับหนังสือนำส่งผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกบุคคลซึ่งได้คะแนนเสียงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

เห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๙ มาตรา ๓๐ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธาน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกจำนวน ๓ คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ซึ่งเป็นบุคคลที่มีได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

นายพัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐานี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ประธานรัฐสภามีคำร้องลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นว่า การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
ในกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควร
เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
๑ คน จากจำนวน ๓ คน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปว่า

๑. พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้
ประธานรัฐสภาส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาว่า

(๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน
เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

(๒) ที่ประชุมวุฒิสภามีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๓๕ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว
ได้รายงานต่อวุฒิสภา

(๓) ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดิน โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชี
รายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้
ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ
มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน
เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

(๔) หลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เลือกนางจรรวธรรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้น ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรวธรรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

(๕) พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ ปรากฏข้อความคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การที่วุฒิสภากำหนดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเองจึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามีมติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑

๒. ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้นและหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการ

โดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...” ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภา เพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหา ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อ บุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาโดยเสนอชื่อบุคคลที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือก ให้วุฒิสภาพิจารณาด้วยอันเป็นการไม่ชอบด้วย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะ ไม่ชอบ ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็น การโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการ ปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็น การสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อ ไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วย บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

๓. ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้เกี่ยวข้อง สรุปว่า

๑. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความคิดเห็นโดยสุจริต โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้วเห็นว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและจัดทำเสนอต่อประธานวุฒิสภา

๒. นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนดในข้อ ๖ (๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาแทนเพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการ ฯ จึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและมีส่วนในการให้น้ำหนักผู้ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้ เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ด้วย แม้ายนนทพล นิมสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลยก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วยเนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่งผ่านการสรรหา

๓. ข้อกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลรัฐธรรมนูญไม่เคยมีกรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

ต่อมาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม สรุปได้ดังนี้

๑. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ คผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดให้วุฒิสภาเลือกต่อไป ทั้งนี้ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้มีหนังสือ วุฒิสภา ที่ พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

๒. นอกจากนี้ ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ คผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายประธาน ดาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามหนังสือ ลับมาก ที่ คผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔

ถึงประธานวุฒิสภา ก็ได้เป็นการชี้แนะหรือกำล่งการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีความนึกคิดว่า หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคล ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อก็เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจกำล่งได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้อง วุฒิสภาจะต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

๓. ทั้งนี้ นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้จัดทำและตรวจร่างหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ คผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก่อนเสนอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงนามถึงประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) โดยขณะที่จัดทำหนังสือดังกล่าวเป็นการดำเนินการครั้งแรกตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้เกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำ

๔. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคแรก กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ จึงอยู่ในฐานะคู่และคานอำนาจกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ถึงวรรคสุดท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวที่แสดงถึงฐานะที่คู่และคานอำนาจกัน

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๓๑๒ การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญ และประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

มาตรา ๓๓๓ นอกจากนี้ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดมาตรา ๓๑ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ฯลฯ

ข้อ ๖ การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๕) การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการ โดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้วคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีสาระสำคัญเรื่องการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภา มีความเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้

ต่อไปจะไต่วินิจฉัยประเด็นตามคำร้องว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภากัน ๓ คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เห็นว่ารัฐธรรมนูญ หมวดที่ ๑๑ ได้บัญญัติเรื่องว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๓๑๒ รวมแปดวรรค สำหรับมาตรา ๓๑๒ วรรคสี่ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด ให้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติว่า นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติ คณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ว่าการ

ได้พิจารณาเอกสารประกอบการพิจารณา เรื่อง การสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชั้นที่ ๓ การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อ ประธานวุฒิสภาว่า

“คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาตรวจสอบประวัติความประพฤติ รวมทั้งข้อมูล การประเมินคุณสมบัติของผู้สมัคร และผู้ได้รับการเสนอชื่อ ที่ผ่านการคัดเลือกของคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน และผ่านการพิจารณาเปรียบเทียบและหาข้อมูลเพิ่มเติมจากคณะทำงานแล้วตามข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับ

ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ซึ่งประกอบด้วย นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นางจิระพรรณ นิรัตศิษย์ พลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด นายชัยเขต สุนทรพิพิธ นายปรัชญา สุตะบุตร นายปัญญา สติจิต นางรวีพร คุหิรัญ และนางสุลิมาศ สุทธิสัมพันธ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินรวม ๘ ท่าน (ศ.คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี

ได้ทำบันทึกขอลาการประชุม และขอใช้สิทธิขออกเสียงด้วยเหตุผลส่วนตัว และนางจรรูวรรณ เมณฑกา ไม่เข้าร่วมประชุมเนื่องจากเป็นผู้หนึ่งซึ่งอยู่ในบัญชีที่จะรับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อการสรรหา) ผลการประชุมสรรหาโดยการลงคะแนนลับ ปรากฏดังนี้

นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน และ

นางจรรูวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน

ส่วนนายนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก

ที่ประชุมจึงให้จัดทำบัญชีรายชื่อจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ต่อไป”

ดังนั้น นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือกสูงสุด ๕ คะแนน และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด (๘ ท่าน) จึงได้รับเสนอชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเพียงคนเดียว ส่วนนางจรรูวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน ซึ่งคะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และนายนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก บุคคลทั้งสองไม่มีสิทธิถูกเสนอชื่อต่อวุฒิสภา

ปัญหาต่อไปว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบ มีสิทธิลงมติเลือกบุคคลอื่นเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว ต้องเสนอชื่อเฉพาะผู้ได้รับการคัดเลือก ต่อวุฒิสภาผ่านประธานวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น วุฒิสภาอาจไม่ให้ความเห็นชอบได้ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องคัดเลือกบุคคลผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอใหม่ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกนายประธาน ดาบเพชร ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดอันดับ ๑ จำนวน ๕ คะแนน และได้รับคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ๘ ท่าน ดังนั้นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร เพียงคนเดียวเพื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ส่วนนางจรรูวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนอันดับที่ ๒ จำนวน ๓ คะแนน น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ไม่มีสิทธิได้รับเสนอชื่อต่อวุฒิสภา แต่นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา แจ้งผลการสรรหาและพิจารณา คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า มีบุคคลตามบัญชีรายชื่อ คือนายประธาน คานเพชร นางจรรุวรรณ เมณฑกา และนายนันทพล นิมสมบุญ รวม ๓ ราย เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก แตกต่างจากมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้ทำบัญชีรายชื่อจาก ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดคนเดียวเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ และการที่วุฒิสภา ได้ลงมติคัดเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลือกสูงสุดและได้คะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่ง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ และไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่ สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภากำหนดจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประกอบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

๑. พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้
ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรุปได้ว่า

๑.๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก
๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

๑.๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่
ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ
เสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา

๑.๓ ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน
จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภา
มีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือก
บุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

๑.๔ หลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้น

ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรววรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๑.๕ พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ ปรากฏข้อความคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ดังนั้นการที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นวามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑

๒. ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติ

คณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ” ดังนั้น การที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควร ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

๒.๒ นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อ วุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือก ให้วุฒิสภา พิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควร ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าพฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญน่าจะ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็น การโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในเรื่องนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่ง ในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

๒.๔ ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้อง มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

“มาตรา ๓๑๒ การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

“มาตรา ๓๓๓ นอกจากนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภามาตรา ๓๐”

“มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๘ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

“มาตรา ๓๑ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๘ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

“ข้อ ๖ การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(๒) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการสรรหาก็ได้

(๓) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๔ และข้อ ๕

(๔) คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่จะได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด

(๕) การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถัดตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่และวรรคเจ็ด บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ บังคับว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญอะไรบ้าง สาระสำคัญข้อหนึ่งที่ต้องมี คือเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการต่าง ๆ ที่ระบุไว้และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๖) และมาตรา ๓๐ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ เพื่อถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่สืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง ถือว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และกรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้วินิจฉัยนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริงซึ่งมีปัญหาว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

การวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีนี้ มีบทบัญญัติหลักสองมาตราที่จะต้องพิจารณาก่อน คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ โดยจะต้องพิจารณาว่าบัญชีรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาเสนอต่อวุฒิสภามาตรา ๓๐ นั้น เป็นการให้เสนอไปเพียง
ชื่อเดียวหรือให้เสนอไปหลายชื่อ หากมีการเสนอตามมาตรา ๓๐ มากกว่าหนึ่งชื่อ วุฒิสภาสามารถ
ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๑ เลือกให้ความเห็นชอบชื่อใดชื่อหนึ่งจากบัญชีหลายชื่อที่ได้รับหรือไม่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐
วรรคสุดท้าย บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่
คณะกรรมการกำหนด ซึ่งได้แก่ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
สรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ระเบียบดังกล่าวนี้
กำหนดขั้นตอนการสรรหาไว้โดยชัดเจนในข้อ ๖ (๕) ว่า

“(๕) การเลือกผู้มีความเหมาะสม ตามมติของคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ
ในการนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่ง
ต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการคัดเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปรากฏผลการเลือก
โดยถือตามคะแนนเสียงสูงสุดในการลงคะแนนของคณะกรรมการที่เข้าประชุม ๘ ท่านว่าผู้ได้รับ
คะแนนเสียงสูงสุดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งได้คะแนน ๕ คะแนน จึงต้องถือว่าเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น
ผู้ว่าการแต่เพียงผู้เดียวตามระเบียบ ฯ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ผู้สมัครรายอื่นเป็นอันตกจากการเลือกของ
คณะกรรมการและเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การวินิจฉัย
แปลบทบัญญัติมาตรา ๓๐ เช่นนี้สอดคล้องกับบทบัญญัติของมาตรา ๓๑ คือ การให้ความเห็นชอบ
ผู้ได้รับการเสนอชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอต่อวุฒิสภาย่อมหมายถึงการให้ความเห็นชอบต่อ
ผู้ได้คะแนนเสียงสูงสุด โดยวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่ง
ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาและ “ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการ
ทำการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เสนอ
วุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ” บทบัญญัติที่กำหนดวิธีการเช่นนี้แสดงชัดว่าวุฒิสภา
มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เท่านั้น เพราะถ้าวุฒิสภามีอำนาจเลือกเอง วุฒิสภาก็ไม่ต้องให้
คณะกรรมการทำการคัดเลือกผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อและเสนอต่อวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งหรือหลายครั้ง
จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยดังนี้

(๑) ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบข้อ ๖ (๑) และทำการเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตามระเบียบข้อ ๖ (๕) ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๐ แล้ว ไม่มีปัญหาว่ากระบวนการดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่หนังสือประธานกรรมการที่เสนอต่อประธานวุฒิสภามีข้อความคลาดเคลื่อนทำให้เข้าใจว่าเป็นการเสนอรายชื่อบุคคลให้วุฒิสภานอกจากรายชื่อบุคคลหลายคน ลักษณะหนังสือเสนอต่อประธานวุฒิสภาเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์การเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๐ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒

(๒) การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรรับเลือก แต่มิได้รับคะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ และระเบียบข้อ ๖ (๕) ไปยังวุฒิสภาร่วมกับรายชื่อผู้ได้รับการสรรหา หาได้ทำให้นางจารุวรรณ เมณฑกา ผู้ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อตามผลการสรรหาของคณะกรรมการกลับกลายเป็นผู้มีสิทธิได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาไม่ วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบบุคคลที่หมดสิทธิได้รับความเห็นชอบ เพราะมิได้รับคะแนนเสียงสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่มีระเบียบฯ กำหนดไว้ การที่วุฒิสภาประชุมลงคะแนนให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลที่จะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกให้ความเห็นชอบบุคคลที่มีได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการนั้น จึงเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ ทำให้การถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ข้อเท็จจริง

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้
ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรุปได้ความว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก
๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
โดยมีประเด็นอภิปรายได้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ
จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียง
ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า ให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือก
บุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง
๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

หลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธาน
วุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้ง นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติ

คณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติ คัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีนายปัญญา ตันคิยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควร ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติมีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการ สนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็น องค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการโต้แย้ง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของ อีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ในเรื่องนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้อง มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงเปิดโอกาสให้วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ถับ ค่วนมาก ที่ ตพ ๐๐๐๔/๑๘๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ นำส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้เกี่ยวข้อง สรุปได้ความว่า

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความคิดเห็นโดยสุจริต โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้วเห็นว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและจัดทำเสนอต่อประธานวุฒิสภา

นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดในข้อ ๖ (๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาแทน เพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่ง

อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการฯ จึงเป็นผู้ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและมีส่วนในการให้น้ำหนักผู้ที่ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้ เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ด้วย แม้นายนพพล นิมสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลยก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่งที่ผ่านการสรรหา

ข้อกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีกรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

ต่อมาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๐๔/๓๑๕ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ นำส่งคำชี้แจงเพิ่มเติม โดยสรุปได้ดังนี้

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญฯ ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดให้ผู้พิจารณาเลือกต่อไป ทั้งนี้ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้มีหนังสือวุฒิสภา ที่ พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

นอกจากนี้ ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายประธานคาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามหนังสือ ถับมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา ก็มีได้เป็นการชี้แนะหรือก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีความนึกคิดว่า หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อที่เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจก้าวล่วงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้อง วุฒิสภาก็จะต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

ทั้งนี้ นายจิระรัตน์ นพวงศ์ ณ อยุธยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ กราบเรียนประธานศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้จัดทำและตรวจร่างหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก่อนเสนอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงนามถึงประธานคณะกรรมการสามัญฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) โดยขณะที่จัดทำหนังสือดังกล่าว เป็นการดำเนินการครั้งแรกตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้เกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคแรก กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตุลาการอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ จึงอยู่ในฐานะคู่และคานอำนาจกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ถึงวรรคสุดท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวที่แสดงถึงฐานะที่คู่และคานอำนาจกัน

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนมีว่า กรณีตามคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องเป็นกรณีที่มิมีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว มิใช่คาดคะเนว่า จะเกิดขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาขององค์กรเดียวหรือระหว่างสององค์กรขึ้นไป และเมื่อมีปัญหา ดังกล่าวเกิดขึ้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหานั้น หรือประธานรัฐสภาต้องเป็นผู้ที่ยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องได้ย่อมหมายความว่า ประธานรัฐสภาสามารถที่จะมีความเห็นได้ว่า ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญเกิดขึ้น กรณีตามคำร้อง เป็นกรณีที่มิสมัชชากวุฒิสภานี้มีความเห็นว่า การที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินมาให้วุฒิสภาเห็นชอบ เป็นจำนวน ๓ คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ดังกล่าว ให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่

ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และได้เสนอความเห็นนั้นไปยังประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภาก็ได้มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากประธานรัฐสภาเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ได้ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ มิใช่ให้วุฒิสภาเลือกแม้ว่ากรณีตามคำร้องทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญทั้งคู่ จึงสามารถส่งคำร้องมาศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และประธานรัฐสภาซึ่งเห็นว่ามีความปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เป็นผู้เสนอคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามคำแนะนำของวุฒิสภาและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคหก ได้บัญญัติให้การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) ได้บัญญัติไว้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยเหตุผลข้างต้นในการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้อง จึงต้องนำเอาบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมาพิจารณาดู และเนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเป็นบทขยายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัติดังกล่าว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๐ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่สรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

บทบัญญัติ ข้อ ๖ (๕) แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติให้ผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกโดยได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ลงมติอีกครั้งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ

เมื่อได้ชื่อบุคคลดังกล่าวแล้ว มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามมาตรา ๓๐ และตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้อ ๖ (๕) ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่คัดเลือกและเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้นต่อวุฒิสภา ซึ่งหมายความว่าให้เสนอชื่อได้เพียงบุคคลเดียวจะเสนอผู้อื่นอีกไม่ได้ และวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ไม่ใช่มีอำนาจเลือก คือ มีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา ซึ่งจะต้องเสนอมาเพียงชื่อเดียว ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบก็จะต้องส่งเรื่องคืนมาให้ดำเนินการสรรหาใหม่ ถ้ารัฐธรรมนูญมีความต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องบัญญัติไว้ให้วุฒิสภาเลือก มิใช่บัญญัติไว้ว่าให้ความเห็นชอบดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗

ในกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้วุฒิสภามีมติเลือกและจะต้องเสนอชื่อบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนที่ได้รับเลือก

ในกรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพียงผู้เดียว คือ นายประธาน คาบเพชร จึงถือได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๐ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ดังนั้น ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเสนอตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คือ ต้องเสนอชื่อนายประธาน คาบเพชร ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียงผู้เดียวเท่านั้น จะเสนอชื่อผู้อื่นอีกไม่ได้และวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลดังกล่าวเท่านั้น โดยต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและการลงคะแนนเป็นการลับ ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบก็ต้องส่งเรื่องคืนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาล
รัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดินตามมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภา
ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ
ของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๔๔ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุม
วุฒิสภาได้พิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยที่ประชุม
มีการอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ
จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียง
ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น

ในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดิน คือ นางจรรุวรรณ เมณฑกา จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล

เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจารวรรณ
เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เป็น
ผู้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการ
พิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภาโดยผ่านประธานวุฒิสภา และวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือ
ไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น เมื่อวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือก
บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่า
วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ การที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
เสียเอง จึงเป็นการทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พันตำรวจเอก สุรพงศ์ฯ และคณะ
จึงได้มีหนังสือวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อม
ความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ประธานรัฐสภาได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ
มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนว่า การเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม
มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่
เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อ
วุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอ
รายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการ
คัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน
๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ดังกล่าวข้างต้น

ข้อพิจารณาเบื้องต้นคำร้องของประธานรัฐสภาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญได้เสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเสนอ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภา และวุฒิสภาเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินมิได้เสนอผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามีได้พิจารณาเห็นชอบผู้ที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเสนอผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ขอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของประธานรัฐสภาคือ การที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่ วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๓๑๒ “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่น อีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและ ประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความ ขำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและ มีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

มาตรา ๓๓๓ “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๑๕ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐

มาตรา ๓๐ “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ กำหนด”

มาตรา ๓๑ “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียง เห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการ คัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

มาตรา ๓๒ “ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้อง

- (๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๔) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการ

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา ๓๑ ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (๔) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิก

ประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ว่าการ และให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ต่อไป”

มาตรา ๓๓ “ผู้ว่าการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ผู้ว่าการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าผู้ว่าการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่ จะเข้ารับหน้าที่”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๖ “การสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๕) การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ลงมติอีกครั้งหนึ่ง ต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภาฟังได้ว่า ในการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการประชุมสรรหาโดยการลงคะแนนลับปรากฏว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้คะแนนเสียง ๕ คะแนน นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้คะแนนเสียง ๓ คะแนน และนายพนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงที่ประชุมจึงให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แต่ในการแจ้งผลการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาและแจ้งผลการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง ๓ ราย และขอให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าว และในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้เลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา และได้ลงมติเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา

ซึ่งได้คะแนนเสียง ๓ คะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ขอให้จริงดังกล่าวในการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอันได้แก่ การวางนโยบาย ฯลฯ และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ และมาตรา ๓๑ มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งส่งให้ประธานวุฒิสภา เพื่อวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ กรณีวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดเสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้ที่มิคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ และได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา

ให้ความเห็นชอบเพียงคนเดียวเท่านั้น สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ แล้ว เห็นว่า การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ขั้นตอนการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกจำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และการใช้อำนาจของวุฒิสภาเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภามีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา
ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สรุปข้อเท็จจริง

๑. พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือ
ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรุปว่า

๑.๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน
เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

๑.๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่
ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จ
เรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา

๑.๓ ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดิน โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน
จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภา
มีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือก
บุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

๑.๔ หลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก
ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้น

ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรวธรรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๑.๕ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล กับคณะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การที่วุฒิสภากำหนดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการเข้าไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจไว้ คณะผู้ร้องจึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑

๒. ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติ

คณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภา ได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

๒.๒ นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอ บัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอ ชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบ ด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญน่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็นกรสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไป ดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มา ซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

๒.๔ ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้อง มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐาน ต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อวินิจฉัยประเด็นการรับคำร้องไว้พิจารณา

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็น การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคล ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำ พระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

ข้อวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง

๑. จากข้อเท็จจริง คำชี้แจง และพยานหลักฐานในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจาก ผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๘ ประกอบข้อ ๔ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่มีผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ ประกอบระเบียบ ฯ ข้อ ๕

คณะกรรมการใช้ระเบียบ ฯ ดังกล่าวสรรหาผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามได้ ๓ คน คณะกรรมการจำนวน ๘ คน จึงมีมติ โดยการลงคะแนนลับ ปรากฏว่า เลือกผู้สมัครได้รับการเสนอชื่อตามบัญชีเลือกดังนี้

๑. นายประธาน คาบเพชร ได้ ๕ คะแนน (เกินกึ่งหนึ่ง)
 ๒. นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้ ๓ คะแนน (ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
 ๓. นายนันทพล นิมสมบุญ ได้ ๐ คะแนน (ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
- ทั้งนี้ได้รับความยินยอมจากผู้ได้รับการสรรหาและเลือกแล้ว

๒. นายปัญญา ตันติยวงศ์ ได้มีหนังสือที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่องการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมด้วยบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ และประวัติบุคคล รวมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณา เรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ ชุด โดยมีผู้ได้รับคะแนนเสียงคัดเลือก ๒ คน และนายประธาน คาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับ ๑ ตามรายละเอียดตามบัญชีรายชื่อและเอกสารประกอบ ถือเป็นการเสนอชื่อ นายประธาน คาบเพชร ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง (ตามระเบียบ ฯ ข้อ ๖ (๕))

ต่อมาประธานคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) ก็ได้ขอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ทำหนังสือยืนยันการเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาช่วยในการประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ นายปัญญา ตันติยวงศ์ จึงมีหนังสือ ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ วุฒิสภา (พันเอก สมคิด ฯ) ยืนยันว่าได้เสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาทั้ง ๓ คน เพื่อวุฒิสภามีคุณพินิจเลือกผู้สมควรได้รับการถวายคำแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคแรก ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มิใช่เสนอคนเดียวตามที่กรรมการบางคนเข้าใจ โดยอ้างว่าระเบียบ ฯ ข้อ ๖ (๕) เป็นการให้ความเห็น

ประกอบ เพื่อวุฒิสภาพิจารณาเลือกเห็นชอบ แสดงให้เห็นว่า นายปัญญา ฯ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้แสดงความคิดเห็นในการเสนอเรื่องการสรรหา ฯ นี้โดยผลการ แต่เสนอตามที่คณะกรรมการ ฯ ขอให้ทำเพิ่มเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการคําวุฒิสภาเท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นความเห็นเป็นข้อยุติที่วุฒิสภาจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นการดำเนินการคนละขั้นตอนกับการพิจารณาของวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบที่เกี่ยวข้องครบถ้วนและประธานกรรมการได้เสนอเรื่องมาให้ประธานวุฒิสภาแล้ว จึงหมดหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ

วินิจฉัยว่า การเสนอบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภามีหลักฐานครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ แล้ว โดยได้ระบุว่า นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ได้คะแนนสูงสุดมีคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากการเลือก โดยการลงคะแนนลับของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๘ คน เป็นไปตามระเบียบ ฯ ข้อ ๖ (๕) ส่วนการเสนอบัญชีรายชื่อของผู้ได้รับการคัดเลือกพร้อมกับคะแนนที่แต่ละคนได้รับก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ซึ่งการที่วุฒิสภามีมติเลือกหรือเห็นชอบอย่างใดอีกเป็นการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภา ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจมีส่วนร่วมพิจารณาได้อีก ส่วนความเห็นของนายปัญญา ฯ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ประธานคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ฯ ได้ขอให้จัดทำขึ้น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ฯ ไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่วุฒิสภาต้องยึดถือปฏิบัติ วุฒิสภามีอำนาจอิสระ โดยตรงที่จะตีความตามกฎหมายดังกล่าวแล้วปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หนังสือและข้อความที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้ประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการในขั้นตอนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จึงเป็นหนังสือนำเสนอส่งหลักฐานการสรรหาการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบพร้อมหลักฐานวิธีการสรรหาคัดเลือกอันเป็นการแสดงความโปร่งใสของคณะกรรมการ ฯ เป็นการดำเนินงานคนละขั้นตอนกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงยังฟังไม่ได้ว่า นายปัญญา ฯ มีส่วนรู้เห็นที่ทำให้เกิดการกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย เพราะวุฒิสภาไม่ได้ส่งเรื่องกลับคืนไปให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกใหม่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓. ประเด็นของการกระทำผิดขั้นตอนกฎหมายจึงอยู่ที่ประธานวุฒิสภาได้เสนอรายชื่อบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐

ให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก ไม่ได้เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๓๑ วรรคแรก จึงเป็นการขัดแย้งกับมาตรา ๓๑ วรรคสี่ ที่กำหนดให้วุฒิสภามีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผู้ได้คะแนนสูงสุด ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดก็ต้องส่งเรื่องกลับคืนไปให้คณะกรรมการเพื่อมีมติเลือกแล้วเสนอกลับคืนมาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบใหม่ การที่วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกและให้ความเห็นชอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อเป็นลำดับที่ ๒ โดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จากคณะกรรมการ ๘ คน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๐ ข้อ ๖ (๕) ถือได้ว่า วุฒิสภามีอำนาจเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์กฎหมายและระเบียบประกอบที่ให้อำนาจคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๖) และมาตรา ๓๐ และถือว่า ผู้ถูกคัดเลือกเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อ เท่ากับวุฒิสภาพิจารณารายชื่อจากบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

วินิจฉัยว่า การดำเนินการดังกล่าวของวุฒิสภา ถือว่าไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า
ข้อ ๑ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือ
ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยได้เสนอข้อเท็จจริงว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดิน ตามมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕
ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔

ต่อจากนั้นในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๒๔
สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่
ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ภายหลังจากคณะกรรมการ ฯ ได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว
จึงได้รายงานต่อวุฒิสภา และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่
๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการพิจารณาได้มีการอภิปรายโต้แย้งว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่
ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่า
การตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ
ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
เท่านั้น

ในที่สุดที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ลงมติเลือก นางจรรูธรรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภำได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรูธรรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

ข้อ ๒ กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าว พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ใฝ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏชัดว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอชื่อผู้สมควร ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภำ โดยผ่านประธานวุฒิสภำ

นอกจากนี้บทบัญญัติของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภำมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น เมื่อวุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภำจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นการที่วุฒิสภำทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภำและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วย มาตรา ๓๓๓ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๓ ในฐานะประธานรัฐสภา เมื่อได้พิจารณาทั้งจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภำมีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามข้อบัญญัติในข้อ ๖ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ” ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ที่น่าจะไม่ใช่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผู้ถูกกล่าวหาในฐานะประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ กระทำการโดยมิชอบด้วยหน้าที่ เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ที่ได้ทำบัญชีรายชื่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือกไปให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบ ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๔ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และทำให้มองได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้เป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้ว่าเรื่องนี้ องค์กรทั้งสองคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกันต่างก็ ไม่ได้ทำการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็น การปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

ข้อ ๕ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อการสรรหาบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังเป็นที่เคลือบแคลง อันอาจส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรต่อไปในอนาคต ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณา วินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิเคราะห์แล้วประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหา การจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในชั้นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ ๑ การสรรหาผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ขั้นที่ ๒ การพิจารณาเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ขั้นที่ ๓ การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ขั้นที่ ๑ ในการสรรหาผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหา

ขั้นที่ ๒ การพิจารณาเลือกผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการสรรหา ได้รายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน เพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา โดยคัดเลือกจากผู้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติจำนวน ๕ คน ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นให้นำรายชื่อผู้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติมาพิจารณาคัดเลือกทั้ง ๕ คน คือ

(๑) นางจรรุวรรณ เมณฑกา

(๒) นายนันทพล นิมสมบุญ

(๓) นายประธาน ดาบเพชร

(๔) นายวิวัฒน์ สุรียานันท์

(๕) นางสุมา สิทธิเลิศประสิทธิ์

ศาสตราจารย์คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอความเห็นว่าเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายควรหาข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วย และได้มอบให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๓ ท่าน คือ

- (๑) ศาสตราจารย์คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี
- (๒) นางจิระพรรณ นีรติศัย
- (๓) นางศุติมาศ สุทธิสัมพันธ์

เป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบและหาข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการได้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาคัดเลือก ๓ ราย ซึ่งเป็นชุดเดียวกับที่คณะอนุกรรมการเสนอ คือ

- ๑) นายพนนทพล นิมสมบุญ
- ๒) นายประธาน ดาบเพชร
- ๓) นางจรรุวรรณ เมณฑกา

ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยนายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นางจิระพรรณ นีรติศัย พลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด นายชัยเขต สุนทรพิพิธ นายปรัชญา สุตะบุตร นายปัญญา สติจิต นางรวีพร คุหิรัญ และนางศุติมาศ สุทธิสัมพันธ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวม ๘ ท่าน (ศ.คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี ได้ทำบันทึกขอลาการประชุม และขอใช้สิทธิงดออกเสียงด้วยเหตุผลส่วนตัว และนางจรรุวรรณ เมณฑกา ไม่เข้าร่วมประชุมเนื่องจากเป็นผู้หนึ่งซึ่งอยู่ในบัญชีที่จะรับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อการสรรหา) ได้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการเลือกโดยการลงคะแนนลับ ปรากฏผลดังนี้

นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน และ

นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน

ส่วนนายพนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก

ขั้นที่ ๓ การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ คน ตามบัญชีของคณะกรรมการสรรหาได้แก่ นายประธาน คาบเพชร นางจรรววรรณ เมณฑกา และนายนนทพล นิมสมบุญ เสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณาเพื่อเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการพิจารณาได้มีการอภิปรายโต้แย้งว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ จำนวน ๓ คน ที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา เพื่อดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น

ในที่สุดที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ลงมติเลือก นางจรรววรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” และมาตรา ๓๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบายการให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติ ให้มี “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ส่วนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือกให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติเน้นย้ำว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเรื่อง “การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๑๕ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(๓) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน โดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๔) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(๕) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ของหมวดนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐ ฯลฯ”

มาตรา ๓๐ “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๑ “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินฯ

ข้อ ๖ การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(๒) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการสรรหาก็ได้

(๓) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๔ และข้อ ๕

(๔) คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด

(๕) การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามข้อกำหนดในข้อ ๖ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียง

สูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น“ผู้ว่าการ”

สรุปได้ว่า การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” นั้น มีขั้นตอนดังนี้

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยวิธีลงคะแนนลับ

๒. ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดดังกล่าวต่อวุฒิสภาและ

๓. วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องทำการคัดเลือกใหม่โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่หนึ่ง และเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สองเรื่อยไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ในครั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกโดยพิจารณาจากผู้ได้รับการสรรหา ๓ คน โดยลงคะแนนลับถูกต้องตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ข้อ ๖ (๕) แล้วปรากฏผลดังนี้

๑. นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน

๒. นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน

๓. นายนันทพล นิ่มสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก

ซึ่งนายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่ง จึงเป็นบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกให้เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” และเป็นไปตามขั้นตอนที่หนึ่งของการเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งในขั้นตอนที่สองคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนสูงสุดคือ นายประธาน ดาบเพชร ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้นายประธาน ดาบเพชร เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการคัดเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ใหม่ ตามขั้นตอนที่หนึ่งแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สองเรื่อยไปจนกว่าวุฒิสภา

จะให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สาม แต่ปรากฏว่านายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแทนที่จะเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร แต่เพียงชื่อเดียวต่อประธานวุฒิสภา กลับเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้เลือกให้เป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินให้วุฒิสภาด้วย คือ เสนอชื่อ นางจรรวธรรม เมณฑกา และนายนนทพล นิ่มสมบุญ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติให้เสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดเพียงคนเดียวเท่านั้น และการที่วุฒิสภาลงมติเลือกนางจรรวธรรม เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะวุฒิสภาไม่มีอำนาจเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินให้อำนาจวุฒิสภาเพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับผู้ที่ได้รับการเลือกที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ นายประธาน ดาบเพชร ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” เท่านั้น ไม่มีอำนาจเลือก นางจรรวธรรม เมณฑกา เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่าการเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่การที่นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ คน ให้แก่ประธานวุฒิสภาแทนที่จะเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชรเพียงชื่อเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และการที่วุฒิสภาเลือกนางจรรวธรรม เมณฑกา เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยประธานรัฐสภา ผู้ร้อง ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควร
ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความ ดังนี้

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้
ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ หรือไม่ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงที่เห็นได้ว่าการดำเนินการสรรหา
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ
เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังวุฒิสภา
เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกจำนวน ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒

ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญจำนวน ๑๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๓๕ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง
ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อคณะกรรมการสามัญดังกล่าวได้ตรวจสอบประวัติและ
ความประพฤติเสร็จแล้วก็ได้รายงานต่อวุฒิสภา ซึ่งหลังจากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ดำเนินการคัดเลือก
บุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้มีการอภิปรายกันว่า วุฒิสภามีอำนาจ
ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคล ๑ คน

ที่ต้องเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น และผลของการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้วุฒิสภา ทำหน้าที่เลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่เสนอให้เลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

หลังจากการลงมติดังกล่าว ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยได้เลือก นางจรรวรม เฒะทกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และต่อมาประธานวุฒิสภาก็ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง นางจรรวรม เฒะทกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภาและคณะ เห็นว่า การลงมติเลือกผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๕ เนื่องจาก ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือก ผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งดังกล่าวต่อวุฒิสภา นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจ เงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือก บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่า วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ด้วยเหตุดังกล่าว การที่วุฒิสภาได้เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากบุคคล ๓ คน ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เลือก จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

ประธานรัฐสภาพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่ง

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไม่ต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...” ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภากำหนดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

นอกจากนั้นยังมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพราะได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาโดยมิได้พิจารณาคัดเลือกอันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าพฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภากว่าจำนวน ๓ คน

และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และต่อมาได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและได้ให้วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสองครั้งเพื่อชี้แจงซึ่งสรุปได้ว่า

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความคิดเห็นโดยสุจริต เนื่องจากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้วเห็นว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและจัดทำเสนอต่อวุฒิสภา

นอกจากนั้น ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการแทนได้ ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาและสมควรได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อต่อประธานวุฒิสภาเพื่อรับการคัดเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมด

ให้วุฒิสภาเลือกต่อไป และพันเอก สมคิด ศรีสังคม ก็ได้มีหนังสือวุฒิสภา ที่ พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้องของประธานรัฐสภา ผู้ร้องและคำชี้แจงของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภাজำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้นต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ ประธานรัฐสภา

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรขึ้นไป เช่น มีปัญหาได้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือทั้งสององค์กรต่างอ้างว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เป็นปัญหา หรืออาจหมายถึงการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เพราะมาตรา ๒๖๖ มิได้มีถ้อยคำหรือข้อความที่แสดงว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเฉพาะว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้โดยมีมาตรา ๓๓๓ กำหนดสาระสำคัญไว้ด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ บัญญัติขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๑๗๕ มาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๘๓ วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคำแนะนำของวุฒิสภา และมาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาคอบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามีปัญหา เนื่องจากมีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แล้วตามมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า

“การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า

“นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษา และคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ดังนี้

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องทางวินัย ทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้....

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภามาตรา ๓๐”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๘ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า

“เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๖ (๕) บัญญัติว่า

“การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถัดตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

จากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กล่าวมาแล้วมีปัญหาต้องพิจารณาว่าการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นกฎหมายกำหนดให้เสนอชื่อบุคคลเพียงคนเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ หรือกฎหมายกำหนดให้เสนอชื่อบุคคลหลายคนเพื่อให้วุฒิสภาคัดเลือก

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะมาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติให้การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ ก็ได้บัญญัติถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีสาระสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด และมาตรา ๓๓๓ มิได้กำหนดรายละเอียดของการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่บัญญัติให้มีการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐธรรมนูญจึงมีความมุ่งหมายให้การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการสรรหา และการเลือกตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้อง พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากเป็นบทบัญญัติ ที่เกี่ยวเนื่องโดยกำหนดรายละเอียดที่จำเป็น เพราะในรัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ได้ครบถ้วน หากไม่พิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องก็จะไม่สามารถทราบ วิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้เลย

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นมีบทบัญญัติในเรื่องการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๑๓ อยู่ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ โดยมีการกำหนด ทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

องค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีสององค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีผู้แทนคือ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สรรหาและเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ โดยต้อง ได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นและเสนอรายชื่อบุคคลนั้นต่อประธานวุฒิสภา และในการกระทำ หน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และอีกองค์กรหนึ่งคือ วุฒิสภา โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควร ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยเริ่มต้นดำเนินการเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคล ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วก็เสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภา ให้ความเห็นชอบ

ส่วนวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ สรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลให้ประธานวุฒิสภาเสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๐ ของพระราช

บัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมโดยมติของคณะกรรมการที่ลงคะแนนลับและ
ให้เลือกผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประกอบพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดินนั้น ต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติ
เหมาะสมและสมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพียง ๑ คน และเสนอชื่อบุคคลดังกล่าว
ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กร
ถ่วงถ่วงก่อนถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ดังกล่าวมิได้หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะตกอยู่
ใต้อำนาจอธิปไตยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเพียงองค์กร
ที่สรรหาและลงมติเลือกบุคคลที่คณะกรรมการ ฯ เห็นว่าสมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอ
ต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ การจะดำรงตำแหน่งของบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับวุฒิสภาด้วยว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ
บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องสรรหาและคัดเลือก
บุคคลใหม่และเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบใหม่จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

การคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในลักษณะดังกล่าว คือ มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรืออื่น ๆ บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบในหน่วยงานนั้น
เป็นผู้เลือกบุคคล ๑ คน เพื่อทำหน้าที่ผู้บริหารเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ก็มี
บางหน่วยงานที่มีการเลือกสรรในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น การเลือกเลขาธิการคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.
และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ กล่าวคือ ในการเลือกเลขาธิการของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. นั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นเลขาธิการ ป.ป.ช. เพียงชื่อเดียวเพื่อให้
วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

นอกจากนั้นการที่กฎหมายฉบับเดียวกันบัญญัติถึงการเลือกบุคคลสองประเภทโดยใช้ข้อความ
ที่แตกต่างกัน ย่อมแสดงว่ามีวิธีการเลือกบุคคลสองประเภทนั้นแตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบ ซึ่งใช้
ถ้อยคำที่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยในการเลือกบุคคล
เช่น ในมาตรา ๑๓๘ และมาตรา ๒๕๗ และในการให้ความเห็นชอบบุคคล เช่น ในมาตรา ๒๗๗
มาตรา ๒๗๘ และมาตรา ๓๐๒ แล้วย่อมเห็นได้ว่า หากรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือก
บุคคล บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะกำหนดกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าที่วุฒิสภา
ต้องเลือก เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลเท่าจำนวนที่รัฐธรรมนูญต้องการ แต่หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้
วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ก็จะมีบทบัญญัติให้ได้มาซึ่งจำนวนบุคคลเท่าที่
รัฐธรรมนูญต้องการโดยไม่มีกระบวนการที่สรรหาให้ได้บุคคลจำนวนมากกว่าที่รัฐธรรมนูญต้องการ
และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่เสนอ องค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาบุคคลนั้นก็ต้องเสนอชื่อ
บุคคลตามจำนวนที่วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบใหม่จนกว่าจะได้บุคคลที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ
ครบถ้วน

สำหรับในกรณีของการตรวจเงินแผ่นดินยิ่งเห็นได้ชัดเจนถึงหลักการดังกล่าว กล่าวคือ
การให้ได้มาซึ่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้วิธีการเลือกของวุฒิสภา ส่วนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้วิธีให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๓ มาตรา ๖ บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่งประกอบด้วย
ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำ
ของวุฒิสภา และมาตรา ๘ บัญญัติให้มีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำ
บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเป็นจำนวน
สองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ
และให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่มาตรา ๓๐ บัญญัติให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชี
รายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเพื่อเป็นผู้ว่าการตรวจ
เงินแผ่นดินเสนอต่อประธานวุฒิสภา และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเมื่อได้รับรายชื่อ
บุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้วให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและจากพยานหลักฐานต่าง ๆ นั้นปรากฏว่าในการพิจารณาสรรหา
ผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการสรรหา โดยพิจารณา

ข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเอกสารรายละเอียดในใบสมัคร ประวัติและประสบการณ์ต่าง ๆ แล้วเห็นว่า มีผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ ราย ต่อมาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการประชุมครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ได้ทำการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยวิธีลงคะแนนลับ และปรากฏว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้ ๕ คะแนน นางจรรววรรณ เมณฑกา ได้ ๓ คะแนน และนายนันทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนน จึงต้องถือว่า นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่า นายปัญญา ตันติยวงค์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ไปยังประธานวุฒิสภาว่า ในการสรรหาและพิจารณาเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกจำนวน ๒ ราย นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับหนึ่ง ทั้งนี้ ได้ทำบัญชีรายชื่อการสรรหา ซึ่งมีรายชื่อบุคคล ๓ คน ดังกล่าว แนบท้ายหนังสือไปด้วย โดยมีข้อความต่อท้ายรายชื่อว่า “เพื่อนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ต่อไป” และในที่สุดวุฒิสภา ได้มีมติเลือก นางจรรววรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น การที่ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ มีมติโดยการลงคะแนนลับเลือกนายประธาน ดาบเพชร ด้วยคะแนนสูงสุด คือ ๕ คะแนน และให้ทำบัญชีรายชื่อโดยเสนอผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว แต่การที่ นายปัญญา ตันติยวงค์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล ๓ คน ซึ่งประกอบด้วย นายประธาน ดาบเพชร ซึ่งได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียง ๕ คะแนน นางจรรววรรณ เมณฑกา ได้รับ

คะแนนเสียง ๓ คะแนน และนายนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือกเพื่อเสนอต่อ
ประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาเลือกจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใด
ให้อำนาจไว้ และการที่ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากบัญชีรายชื่อที่เสนอบุคคล
๓ คน ให้เลือกนั้นจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเช่นกัน เพราะวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบ
หรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุด
และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้น การที่วุฒิสภาเลือก
บุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอและเลือกนางจาวรธรรม เมณฑกา
ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้คะแนนในอันดับที่สองและได้คะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑)
ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕
วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์
และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ
ชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือก
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
เสนอมานั้นเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.สวานีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา)

กรณีสืบเนื่องจาก คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกจำนวน ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในชั้นพิจารณามีประเด็นอภิปรายว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภามีอำนาจที่เลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง หลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรุภพร เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ นางจรรุภพร เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ

และไม่มีลักษณะต้องห้ามขึ้นมาใหม่เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป การที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๙ มาตรา ๓๑ พ้นคำร้องเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม ๘ คน จึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อเสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๙ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ บัญญัติไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และการคัดเลือกต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) กำหนดว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...” การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๙ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ก็มีความเห็นทำนองเดียวกัน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ดำเนินคดีกับนายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ประธานวุฒิสภาเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ต่างปฏิบัติหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน แม้จะไม่ได้ได้แต่การปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ก็ถือได้ว่าเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลที่จะต้องไป

ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

ประธานรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและเปิดโอกาสให้วุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงข้อเท็จจริง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจง ความว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ แล้ว เห็นว่า กฎหมายต้องการให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและจัดทำเสนอต่อประธานวุฒิสภา

นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนดในข้อ ๖ (๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาแทนเพื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการ ฯ จึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและมีส่วนในการให้นำหนักผู้ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้ เสนอต่อประธานวุฒิสภาคตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ นายนทพล นิมสมบุญ บุคคลผู้ผ่านการสรรหาที่ไม่ได้คะแนนเลย ก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วย ความเข้าใจข้อกฎหมายดังกล่าว เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริตของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการ ตามกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยพิจารณาวินิจฉัยกรณีเช่นนี้มาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสถาบันที่มีความเที่ยงธรรม ยุติธรรม ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

ต่อมาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงเพิ่มเติมอีกว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธาน คณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อ ประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้เคยแจ้งให้ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดให้วุฒิสภานัดเลือกต่อไป และพันเอก สมคิด ศรีสังคม ก็ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

เกี่ยวกับหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ของ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ระบุนรายละเอียดอีกว่า มีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการ พิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามหนังสือ ถับมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา หนังสือดังกล่าวไม่ได้ชี้แนะหรือก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจ หรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด ซึ่งเข้าใจว่า หากวุฒิสภา ไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภายะเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อที่เป็นอำนาจของวุฒิสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจก้าวล่วงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการด้วยความโปร่งใสถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ หากเห็นว่าไม่ถูกต้อง วุฒิสภาก็ต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่วุฒิสภาไม่ได้ส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

นายจีระรัตน์ นพวงศ์ ณ อรุณยา รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และนายพิศิษฐ์ ทีลาวชิโรภาส ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมาย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ตนเป็นผู้จัดทำและตรวจร่างหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตพ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ก่อนเสนอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินลงนามถึงประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) โดยขณะที่จัดทำหนังสือดังกล่าว เป็นการดำเนินการครั้งแรกตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุให้เกิดความสับสนในการใช้ถ้อยคำ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคแรก กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบ จึงอยู่ในฐานะคู่และคานอำนาจกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ถึงวรรคสุดท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าว

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา นั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญ และประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์ สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษา และคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินัยจัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

มีข้อต้องพิจารณาก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้น และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ สำหรับวุฒิสภาก็เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๓ มาตรา ๑๒๑ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญ ส่วนที่ ๕ เช่น มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๖๘ และมาตรา ๑๘๒ เป็นต้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มีข้อพิจารณาต่อไปว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ข้อนี้เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้ การเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการคัดเลือก ฯลฯ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต่อมาได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติเกี่ยวกับการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อและไม่มีลักษณะต้องห้าม หน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ตลอดจนการจัดทำบัญชีเสนอประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๑ เมื่อวุฒิสภาคำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่และวรรคห้า ตามข้อเท็จจริงได้ความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วได้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ วุฒิสภาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนและได้เลือกบุคคลที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา ต่อมามีปัญหาโต้เถียงว่า การเสนอบัญชีรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการที่วุฒิสภาคัดเลือกบุคคลตามที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อมาคนหนึ่ง ในจำนวนสามคนที่เสนอมาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับปัญหาที่ว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา นั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษา และคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทาง งบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและ งบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอชื่อ การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญให้มีสาระสำคัญ เรื่องการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน การเสนอชื่อ การสรรหาและการเลือกจึงต้องดำเนินตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติดังนี้ (๑) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด (๒) ฯลฯ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๗ บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ ดังนี้ (๑) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น (๒) ฯลฯ มาตรา ๓๐ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และ ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้เสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา ๓๑ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหานั้นตามมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ออกระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมีข้อ ๖ (๕) บัญญัติไว้ว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติ เหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการ โดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและ

มีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...” ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีข้อพิจารณาอยู่ ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนชั้นการสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและขั้นตอนของวุฒิสภา ในชั้นการสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ฯ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะอนุกรรมการสรรหา เห็นว่า มีผู้สมควร จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ๓ คน คือ ๑. นายนนทพล นิมสมบุญ ๒. นายประธาน ดาบเพชร ๓. นางจารุวรรณ เมณฑกา

เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นางจิระพรรณ นิรัตติชัย พลโท จักรชัย อุเทนสุด นายชัยเขต สุนทรพิพิธ นายปรัชญา สุตะบุตร นายปัญญา สติจิต นางรวีพร คูหิรัญ และนางศุภมาส สุทธิสัมพันธ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินรวม ๘ ท่าน (ศ.คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี ได้ทำบันทึกขอลา ประชุม และขอใช้สิทธิงดออกเสียงด้วยเหตุผลส่วนตัว และนางจารุวรรณ เมณฑกา ไม่เข้าร่วมประชุม เนื่องจากเป็นผู้หนึ่งซึ่งอยู่ในบัญชีที่จะรับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อการสรรหา) ผลการประชุมสรรหา โดยการลงคะแนนลับ ปรากฏดังนี้ นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน และ นางจารุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน ส่วนนายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับ คะแนนเสียงเลือก ที่ประชุมจึงให้จัดทำบัญชีรายชื่อจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ต่อไป ที่ประชุมได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำ บัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการ ฯ กำหนด

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ คณะกรรมการ ฯ ได้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อประธานวุฒิสภา นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน และนางจารุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน ส่วนนายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก เห็นว่า คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ และเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ได้มีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วก็ได้ระบุอีกว่า ให้จัดทำบัญชีผู้ที่ได้คะแนนสูงเสนอต่อประธานวุฒิสภาให้เสนอวุฒิสภาเพื่อความเห็นชอบต่อไป นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงได้จัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอต่อประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แต่เสนอชื่อบุคคลผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาเลือกทั้งสามคน ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ไม่ได้คะแนนเสียงเลือกด้วย ไม่ได้เสนอชื่อเฉพาะบุคคลผู้ได้คะแนนสูง ตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามข้อเท็จจริงกระบวนการสรรหาในชั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกต้องตลอดมา ที่ไม่ถูกต้องไม่ตรงตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ที่ให้เสนอชื่อผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ว่าการ ระเบียบดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา ๓๐ วรรคสาม ก็คือ ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติว่า ให้จัดทำบัญชีรายชื่อจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ คำว่าคะแนนสูงน่าจะหมายถึงคะแนนสูงสุดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อ ฯ ข้อ ๖ (๕)

สำหรับในขั้นตอนของวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา แต่ก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภาจะต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นก่อนตามมาตรา ๓๑ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า มาตรา ๓๑ ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่า เมื่อได้เสนอรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามมาตรา ๓๐ แล้ว วุฒิสภามีหน้าที่เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบ ส่วนวิธีการที่จะพิจารณาเพื่อให้

ความเห็นชอบนั้น ให้ดำเนินการตามมาตรา ๓๑ วรรคสองและวรรคสาม หลังจากที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้ดำเนินกระบวนการสรรหาใหม่ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการแล้วเสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ข้อเท็จจริงตามคำร้องว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสร็จสิ้นแล้ว ผลปรากฏว่ามีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาและได้รับความยินยอม จำนวน ๓ ราย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมพิจารณาคัดเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ ปรากฏว่ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกจำนวน ๒ ราย และนายประธาน คาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับ ๑ รายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายชื่อ และเอกสารประกอบการพิจารณาที่ส่งมาด้วย ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวแล้ว การที่วุฒิสภาเลือกจากบัญชีรายชื่อโดยไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามบัญชีของบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุด จึงไม่ชอบ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา นั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ภาคผนวก จ.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548

หน้า ๑๑๔

เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๓๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๘ มีนาคม ๒๕๔๕



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า

๑. ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภา พิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมา นั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 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

๒. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบกับคำแถลงการณ์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ว่า ผลของ คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามีได้รับความเห็นชอบ จากวุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น

๓. ต่อมานายประธาน ดาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งต่อประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณา แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสการับทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นที่ไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณาเรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๓ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหา ให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดยพิจารณาเลือก นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๖. การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดย

๖.๑ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ ขณะที่ยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมมา

๖.๒ คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีข้อความใดให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่

๗. ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคลและสื่อมวลชน โดยมีการเผยแพร่แสดงความคิดเห็นในลักษณะการประชุมสัมมนา แถลงการณ์ ให้สัมภาษณ์ อภิปรายในรายการผ่านสื่อทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อในรูปแบบต่าง ๆ พอสรุปประเด็นข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ ได้ดังนี้

๗.๑ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลลบล้างมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๗.๒ การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ในขณะที่คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๘. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นต่อข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้หลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ดังนี้

๘.๑ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง อันถือเป็นหลักการที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหารทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรพิเศษ ต้องมีลักษณะเป็นอิสระ ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กระทำ โดยองค์กรควบคุมนั่นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างและการจัดองค์กรตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้วางระบบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดผลการตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งขณะเดียวกัน ต้องทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยธุรการให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) จึงวางหลักการให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ได้วางหลักการว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วให้เสนอรายชื่อผู้นั้นให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเสนอวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่สร้างขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากที่สุด โดยเป็นหลักการแยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเชื่อมโยงกับองค์กรแต่งตั้งให้น้อยที่สุด ดังนั้นหลักการที่ให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เลือก จึงถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องในระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหาร ตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นการถูกต้องแล้วแต่กลับเสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกโดยถูกต้องไปให้วุฒิสภามีพิจารณาเลือกด้วย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบ เพราะมีรายชื่อมากกว่าหนึ่งคน และการที่วุฒิสภามีเลือกคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เลือกตามกฎหมายและระเบียบ แต่มีรายชื่อมาในบัญชีด้วยแล้วนำมาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมิใช่กรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบแต่เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้เลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอง ดังนั้นการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจึงไม่ชอบด้วยหลักการดังกล่าว และขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

๘.๒ ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

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

(๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวไว้ในข้อ (๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เห็นได้ว่า การใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง ตามหลักถ่วงดุลและคานอำนาจของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๕ ย่อมเป็นผลให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ตามหลักนิติรัฐของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยยึดถือโดยเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย มีขึ้นเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนี้ ซึ่งการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในกฎหมาย เพราะตามหลักนิติรัฐ การใดที่ขัดต่อกฎหมายการนั้นย่อมเสียไปไม่อาจใช้บังคับได้ สิ่งใดที่เกิดจากการใดที่ขัดต่อกฎหมายโดยเฉพาะขัดต่อกฎหมายสูงสุดย่อมถือว่าไม่มีการเกิดขึ้นซึ่งสิ่งนั้น ๆ และถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลรัฐธรรมนูญเอง มติของวุฒิสภาที่เลือกคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงย่อมไม่อาจคงอยู่ต่อไปได้ เพราะแม้แต่กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ และที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยถึงการพ้นจากตำแหน่งด้วยก็เพราะ คำร้องของประธานรัฐสภามิได้กล่าวไว้แต่ประการใด อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะมิได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มมีผลผูกพันตั้งแต่เมื่อใด แต่ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีเรื่องใดแล้วจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังคู่กรณีเพื่อทราบ ฉะนั้นตามหลักทั่วไปกำหนดเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพันของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจึงต้องถือเอาวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาอันเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย

๘.๓ ปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

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

(๒) คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและถือว่ามีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้นเทียบเคียงกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก จารุภัทร เรืองสุวรรณ เป็นกรรมการการเลือกตั้งแทนพลเอก ศิริรินทร์ ชูปเกล้า ตามประกาศแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๕

ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ และ มาตรา ๓๑

๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดปัจจุบันพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ที่เห็นว่า ตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป จนเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก ก็ใช้เวลาถึง ๒๑๑ วัน และเมื่อประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จนนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ถอนตัวไป และปัจจุบันนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยก็เป็น

ระยะเวลาถึง ๑ ปี ๒ เดือน ยังไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด นั้น

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรรยาธร เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประเภทองค์กรกลุ่ม และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อไม่มีวิถีทางอื่นใดที่จะยุติปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน อันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

๑๐. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วย

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ก่อนเริ่มพิจารณาคำร้องนี้ นายปรีชา เถลิงวิเศษ ได้ขอถอนตัวจากการพิจารณาคดีนี้ โดยอ้างเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๘ (๓) เนื่องจากได้เคยแสดงความเห็นในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนเป็นการล่วงหน้า ซึ่งคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุดังกล่าวถือเป็นกรณีมีเหตุอื่นอันสมควรให้ถอนตัวได้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๐ ส่วนกรณีที่มีผู้คัดค้านนายพดล เสงเจริญ และนายจุมพล ฅ สงขลา เนื่องจากได้ออกมาแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าและแสดงจุดยืนเกี่ยวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ กรณีสถานะของคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา จึงถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในครั้งนี้ นั้น คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนายพดล เสงเจริญ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งการณของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เพื่ออธิบายทำความเข้าใจต่อคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ นั้น เป็นการดำเนินการในฐานะหน่วยราชการของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ดำเนินการในฐานะส่วนตัว และนายพดล เสงเจริญ ได้ยกเหตุดังกล่าวเพื่อขอถอนตัวต่อคณะตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า เหตุดังกล่าวไม่ได้เป็นเหตุอันอาจถูกคัดค้านได้ นายพดล เสงเจริญ จึงไม่จำเป็นต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้ และกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ก็ไม่มีเหตุที่จะถูกคัดค้านให้ต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้แต่อย่างใด เช่นเดียวกัน

ประเด็นเบื้องต้นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณา คือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้อง คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยมาตรา ๓๓๓ กำหนดสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑ , ๖/๒๕๔๓ และ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ และตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยสถานะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ แต่คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง

สำหรับลักษณะปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๔/๒๕๔๒ สรุปว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจมีลักษณะของปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรืออาจมีลักษณะของปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาได้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเพิ่มเติมในหลายคำวินิจฉัย สรุปว่า

ไม่ว่าจะเป็นกรณีมีปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว หรือมีปัญหาโต้แย้งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปก็ตาม คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัย จะต้องเป็นคำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงจากการใช้อำนาจหน้าที่ ไม่ใช่เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือ โดยที่ยังไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

กรณีตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ร้อง เห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ โดยเป็นปัญหาที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรรยาธร เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก จึงมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ข้อ คือ

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ 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 และถือว่าคุณหญิงจรรยาธร เมณฑกา

มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ข้อ ๑ เห็นว่า ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันเป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ซึ่งบัญญัติว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ คือ ผลของคำวินิจฉัยที่ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียง สูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภา พิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 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” ย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันในองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งก็ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว การที่นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ทำให้การดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว เสียไปแต่อย่างใด เห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใด ๆ จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างว่า มีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา นั้น เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ก็ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่

ส่วนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างว่า ถูกโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก นั้น

แม้จะมีการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ แต่องค์กรเหล่านั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้งการโต้แย้งดังกล่าวก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ดำเนินการอันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนครบขั้นตอนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว กรณีไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเกิดจากการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่มิได้ขอให้พิจารณา ข้อ ๑ นี้ ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น คำขอให้พิจารณาข้อ ๑ นี้ จึงไม่เป็นคำร้องส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ในส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งเพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น หรือไม่ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรรณ เมธชกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำขอดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ และเป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว เห็นว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนตาม

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแต่อย่างใด การขอลอนตัวของนายวิสุทธิ มนตรีวัต จากการเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ การโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา และการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ไม่ได้เป็นการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ได้ดำเนินการเสร็จไปแล้ว อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำขอดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้ง ๒ ข้อ ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น ตามเหตุผลที่ได้พิจารณาโดยลำดับ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายผืน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุม คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนพดล เสงเจริญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระฐาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชชาชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัครโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอภัย จันทนจุลกะ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ๘ 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 ๒๕๔๗ ที่ว่า ผลของ คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามิได้รับความเห็นชอบ จากวุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น ต่อมานายประธาน คาบเพชร ผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอยู่ (ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งต่อประธานกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งต่อประธานวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งประธานกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสภารับทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่า กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการ เสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ และมีมติแต่งตั้ง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหา ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้รับได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดย

(๑) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ (ขณะยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง) นายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมมา

(๒) คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีข้อความใดให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการ โปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคลและสื่อมวลชน โดยมีการเผยแพร่แสดงความคิดเห็นในลักษณะการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยน ให้สัมภาษณ์ อภิปรายในรายการผ่านสื่อวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อในรูปแบบต่างๆ พอสรุปประเด็นข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ ได้ดังนี้

(๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิง จารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลลบล้างมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

(๒) การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ในขณะที่คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นต่อข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้หลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ดังนี้

(๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง อันถือเป็นหลักการที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหารทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรพิเศษต้องมีลักษณะเป็นอิสระที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างและการจัดองค์กร

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

หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่สร้างขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากที่สุด โดยเป็นหลักการแยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเชื่อมโยงกับองค์กรแต่งตั้งน้อยที่สุด ดังนั้น หลักการที่วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เลือก จึงถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องในระบบความควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหาร ตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

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

(๒) ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

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

(๒.๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวไว้ในข้อ (๒.๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง ตามหลักถ่วงดุลและคานอำนาจของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ย่อมเป็นผลให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่การตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ตามหลักนิติรัฐของการปกครองระบบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยยึดถือ โดยหลักการปกครองโดยกฎหมาย มีขึ้นเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนี้ ซึ่งการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในกฎหมาย เพราะตามหลักนิติรัฐการใดที่ขัดต่อกฎหมายการนั้นย่อมเสียไปไม่อาจใช้บังคับได้ สิ่งใดที่เกิดจากการใดที่ขัดต่อกฎหมายโดยเฉพาะขัดต่อกฎหมายสูงสุดย่อมถือว่าไม่มีการเกิดขึ้นซึ่งสิ่งนั้น ๆ และถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลรัฐธรรมนูญเอง มติของวุฒิสภาที่เลือก

คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงยอมไม่อาจคงอยู่ไปได้ เพราะแม้แต่กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นการอันใช้บังคับไม่ได้โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ และที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยถึงการพ้นจากตำแหน่งด้วยก็เพราะคำร้องของประธานรัฐสภามิได้กล่าวไว้แต่ประการใด อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะมิได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มมีผูกพันตั้งแต่เมื่อใด แต่ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีเรื่องใดแล้วจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้กรณีเพื่อทราบ จะไม่มีการออกนั่งบัลลังก์เพื่ออ่านคำวินิจฉัย ฉะนั้นตามหลักการทั่วไปกำหนดเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพันของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจึงต้องถือเอาวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาอันเป็นไปตามหลักการทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย

(๓) ปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

(๓.๑) เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงต้องถือว่า คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และถือว่าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น

(๓.๒) คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและถือว่ามีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามตำแหน่งใหม่ ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้น เทียบเคียงกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งพลเอก จารุภัทร เรืองสุวรรณ เป็นกรรมการการเลือกตั้ง แทนพลเอก ศิริรินทร์ ชูปเกล้า 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 และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจรรยาธรรม เมธชกา ที่เห็นว่าคนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการองค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป จนเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ มนตรีวัต บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก ก็ใช้เวลาถึง ๒๑๑ วัน และเมื่อประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ถอนตัวไป และปัจจุบันนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยก็เป็นระยะเวลาถึง ๑ ปี ๒ เดือน ยังไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใดนั้น

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดการโต้แย้งการคัดค้านจากทั้งคุณหญิงจรรยาธรรม เมธชกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจแผ่นดินอยู่จริงก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรกลุ่ม และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตของ

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อไม่มีวิถีทางอื่นใดที่จะยุติปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 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 และถือว่าคุณหญิงจรรณเมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสมาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรณเมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

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 ๔๗/๒๕๔๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 และถือว่าคุณหญิงจรรยาภรณ์ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น

จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด

(๒) การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรม เณชทาฯ พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า

ข้อพิจารณาข้อแรก จากการที่มีบุคคลได้แสดงความเห็นเป็นข่าวในสื่อมวลชนว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนก่อนเป็นผู้ได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและยังมีได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือการกระทำขององค์กรหรือบุคคลใดว่าบุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง 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 จะต้องมี การดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือธรรมเนียมประเพณีกำหนดไว้ อย่างถูกต้อง หากมีการกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายและธรรมเนียมประเพณีที่จำเป็นในการดำเนินการนั้น โดยเจตนา หรือโดยผิดพลาดประการใดก็ดี ผู้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์และรับสนอง พระบรมราชโองการ จะต้องรับผิดชอบโดยอย่างน้อยจะต้องดำเนินการใหม่และการกราบบังคมทูล ขอแก้ไขให้เกิดความถูกต้อง

ข้อพิจารณาข้อที่ ๒ ตามที่ประธานรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในการเลือกผู้สมควร ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีประเด็นพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภากำหนดจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมา นั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภา เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กร ตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

ข้อพิจารณาข้อที่ ๓ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพัน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ การที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และถือว่าคุณหญิงจางวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไปได้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาคำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหา บุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็น บุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา จนกระทั่งประธานวุฒิสภา ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว แม้ว่าภายหลังนายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้แสดงเจตนาขอลอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบ จากวุฒิสภา ก็ต้องถือว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว กรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ทำให้การดำเนินการสรรหาบุคคล ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วเสียไปแต่อย่างใด นอกจากนี้แม้จะมีการโต้แย้งจากบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน แต่บุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรเอกชน เหล่านั้นไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการโต้แย้งดังกล่าว ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ดำเนินการอันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนครบขั้นตอนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว กรณีไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ อันเกิดจากการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นแต่อย่างใด

คำวินิจฉัยอาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ในสองข้อดังนี้

๑. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจาวรรมณเมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรรมณเมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ความละเอียดของคำร้องปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว มีข้อพิจารณาในเบื้องต้นว่า มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” เห็นว่าการที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ประการแรก ต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประการที่สอง ปัญหานั้นต้องเกิดขึ้นแล้ว การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นไปตามผลที่สืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ จนได้รายชื่อนายวิสุทท์ มนต์วิวัฒน์ เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอวุฒิสภา เพื่อวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบนั้นเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้ว ซึ่งวุฒิสภาก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบตามที่เสนอ จึงไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แม้จะมีผู้โต้แย้งไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการดังกล่าวก็ไม่ใช่เป็นมติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาและการให้ความเห็นชอบผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเห็นว่าคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามข้อ ๑ นั้น ยังไม่มีปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อาจรับคำขอตามคำร้องข้อ ๑ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่

โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะพิจารณาได้เองอยู่แล้ว ทั้งยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงยังไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้อีกเช่นเดียวกัน

อาศัยเหตุดังได้พิจารณา มา จึงไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายจรัส บุญพจนสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

ความเป็นมาของเรื่องประกอบกับข้อเท็จจริงตามคำร้อง ข้อกฎหมาย ข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

๑. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 และถือว่าคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย คำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือประธาน รัฐสภาส่งมาก็ต่อเมื่อมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่ปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง การที่คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา อ้างว่า ยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ เนื่องจากยังไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าอาจถือได้ว่าคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อีกองค์กรหนึ่งประเภทองค์กรเดิวนั้น เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ ซึ่งวินิจฉัย โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักเกณฑ์การเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไว้แล้วว่าจะต้องประกอบด้วย ๑. บุคคล ๒. วัตถุประสงค์การดำเนินการ ๓. งบประมาณ ๔. สถานที่ทำงาน ดังนั้น คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา จึงไม่อาจเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง และ เห็นว่า ปัญหาตามคำร้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยได้เอง ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่ง ดังเช่นที่ผู้ร้องเคยกระทำมาแล้วหลังจาก ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีผลผูกพันผู้ร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ไม่ว่า ผู้ร้องจะเป็นองค์กรชุดเก่าหรือชุดใหม่ก็ตาม เมื่อปัญหาตามคำร้องไม่ปรากฏว่าผู้ร้องซึ่งเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นใด ย่อมถือได้ว่าเป็นเพียงการหาหรือเท่านั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายพอล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับแจ้งคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น ต่อมา นายประธาน คานเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการสรรหาดังกล่าว ได้มีหนังสือขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ และประธานวุฒิสภาได้แจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่า กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้พิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อ

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ทั้งนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยนายวิสุทธิ์ มนตรีวัตได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ คืน และสำนักพระราชเลขานุการได้แจ้งว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืน นอกจากนี้คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา ก็ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และยื่นยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอด อีกทั้งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๑๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไปนั้น ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๑๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ตามคำร้องดังกล่าวมีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ได้พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้ว เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ตามประเด็นที่ ๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ บัญญัติสาระสำคัญที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ เป็นอย่างน้อยคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ และตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย รับรองสถานะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗

ตามประเด็นที่ ๒ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง ลักษณะ ของการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใด องค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กร ตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาได้เช่นกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจ หน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้งต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหา เกิดขึ้นแล้ว จึงจะถือว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอให้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒

กรณีตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง เห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ โดยเป็นปัญหาที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรรยาธรเมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่า เป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จนส่งผลกระทบต่อ การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสน และมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก จึงมีคำขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังกล่าว

สำหรับคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ข้อ ๑ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (บ) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑” ย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันในองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่ทั้งนี้ ผลคำวินิจฉัยดังกล่าวต้องไม่กระทบกระเทือนกิจการใดที่คุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา ได้กระทำไป รวมทั้งการได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ซึ่งเทียบเคียงได้กับผลของการออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๗ และผลของการพ้นจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครองทั่วไป

อย่างไรก็ดี หากเห็นว่า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ดังกล่าวเคลือบคลุมไม่ได้ชี้ชัดลงไปถึงสถานภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาและคัดเลือกผู้ที่ จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่จะต้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญโดยพึงดำเนินการไปในทางที่ทำให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับได้ และไม่พึงดำเนินการให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไร้ผล หรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘

จนได้รายชื่อนายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามขั้นตอนโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว การที่นายวิสุทธิ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ทำให้การดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วเสียไปแต่อย่างใด เห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใด ๆ จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเด็นตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่อ้างว่า มีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา นั้น เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา ก็ไม่อยู่ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยเป็นเพียงคำโต้แย้งของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียซึ่งไม่มีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นเด็ดขาดและไม่มีผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเด็นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างว่า ถูกโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จนส่งผลกระทบต่อพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย กลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก นั้น เห็นว่า แม้จะมีการโต้แย้งจากบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรภายนอกต่าง ๆ แต่บุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรภายนอกเหล่านั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้ง การโต้แย้งดังกล่าวก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ดำเนินการอันเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจนครบขั้นตอนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วกรณีไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเกิดจากการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น แต่อย่างใด

จึงมีความเห็นว่า กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่มีคำขอให้พิจารณาข้อ ๑ ดังกล่าว ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็กรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากวุฒิสภา คำขอให้พิจารณาข้อ ๑ นี้ จึงไม่อาจถือว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๖ ได้

ในส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว เห็นว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ที่วินิจฉัยว่า กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจดำเนินการตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ โดยถือว่าบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติให้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และการที่วุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัตตามขั้นตอนโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว จึงยอมเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากผลของการดำเนินการกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด ข้อโต้แย้งของคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา ซึ่งได้ยืนยันว่าตนยังคงปฏิบัติงานในตำแหน่งภายใต้พระบรมราชโองการ และมติของวุฒิสภาซึ่งชอบด้วยกฎหมาย และข้อโต้แย้งจากประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาที่ได้ยืนยันมติของสมาชิกวุฒิสภา และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงความเห็นของบุคคลซึ่งไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง จึงไม่มีผลในทางกฎหมายที่จะถือได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันได้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะ เป็นกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากวุฒิสภา คำขอให้พิจารณาข้อ ๒ นี้ จึงไม่อาจถือว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ เช่นเดียวกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขอให้
พิจารณาวินิจฉัยทั้งสองข้อไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายพอล เสงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

D
P
U

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณี
การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

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 ๕ 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 และได้พิจารณาเลือกนายวิสุทธ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ ความยินยอมไปยังวุฒิสภา วุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบ

บังคับมูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้กระบวนการพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยนายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ คินและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และยื่นชั้นสถานภาพการดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอด อีกทั้งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง 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 และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดย กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไปนั้น ถือว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจาร์วรรณ 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 และถือว่าคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

ประเด็นที่ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ คุณหญิงจรรวรม 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 ๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ วินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กับคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ วินิจฉัยเหมือนกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาต่อไปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อาจมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

๑. องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด

๒. องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่

และคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัยต้องมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือ โดยที่ยังไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๒ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๒ และคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๒ เป็นต้น

พิจารณาคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า การสรรหาและเลือก คุณหญิงจรรยาธรรม 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 ตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ การที่
นายวิสุทธิ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้มีการโต้แย้งระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับองค์กร
ตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใด ๆ จากการดำเนินการ
ตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดินแทนคุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกา แต่อย่างใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า
หากมีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ก็จะย้อนรอยเดิมไม่มีที่สิ้นสุด ทำให้เสียเวลาและไม่สามารถ
หาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ได้ เห็นว่า เป็นการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าของคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือ และไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ
หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่เข้ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญ
ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นทั้งสองข้อของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระฐาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือก ผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อ บุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกและวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วย

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหา ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยพิจารณาเลือกนายวิสุทธิมนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิมนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิมนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ (ขณะยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง) นายวิสุทธิมนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิมนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดปัจจุบันพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชน

และสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป จนเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ นายวิสุทธิ มนตรีวัต บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก ก็ใช้เวลาถึง ๒๑๑ วัน และเมื่อประธาน วุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ถอนตัวไป และปัจจุบันนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยก็เป็นระยะเวลาถึง ๑ ปี ๒ เดือน ยังไม่ได้ผู้ดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างใด นั้น

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังนี้

๑. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและ เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพัน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจาก คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติ หน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในขั้นตอนของการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่าจะรับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยได้มีตุลาการผู้หนึ่งยื่นคำแถลงขอถอนตัวไม่ร่วมพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างเหตุผลหลายข้อ รวมทั้งข้อที่มีความเห็นว่า พระราชอำนาจหรือพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ อยู่เหนือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจลบล้างพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ได้โดยตรง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลผูกพันพระมหากษัตริย์ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้อยู่สูงสุดเหนืออำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชอำนาจหรือพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้สิ้นผลไปต้องถือว่าทุกคนและทุกองค์การของการปกครองไม่ว่าศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือองค์กรอื่น มีหน้าที่ต้องถือปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๓๑๒ วรรคหนึ่ง การไม่ยอมรับหรือเพิกเฉยหรือไม่ยึดถือปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชอำนาจหรือพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ ย่อมเท่ากับปฏิเสธรัฐธรรมนูญ และการปกครองประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ ตอนที่ท้ายของหนังสือตุลาการผู้ทำคำแถลงขอถอนตัวในการพิจารณาวินิจฉัยครั้งนี้ยังขอสงวนสิทธิที่จะเปิดเผยคำแถลงที่จะออกความคิดเห็นและออกบทความเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไปอีกในฐานะประชาชนคนไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖๖ “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

การพิจารณาและคำวินิจฉัย

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า พระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง ในทางราชการ หรือตำแหน่งพนักงานอื่น ๆ ของรัฐ รวมตลอดถึงผู้พิพากษาตุลาการ นั้น พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ คือ ผู้รับผิดชอบในการที่ได้ถวายคำแนะนำและความยินยอมเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การนำความขึ้นกราบบังคมทูลของผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือธรรมเนียมประเพณีกำหนดไว้อย่างถูกต้องเสียก่อน หากมีการกระทำใน

ขั้นตอนใดที่ละเมิดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหรือธรรมเนียมประเพณีไม่ว่าโดยเจตนา หรือโดยผิดพลาดประการใดก็ดี ผู้ดำเนินการนำความขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์และรับสนอง พระบรมราชโองการ จะต้องรับผิดชอบโดยอย่างน้อยจะต้องดำเนินการใหม่และกราบบังคมทูลขอแก้ไข ให้เกิดความถูกต้อง การที่กล่าวอ้างว่าเรื่องที่กระทำโดยผิดพลาดบกพร่องนั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงลง พระปรมาภิไธยแล้ว ผู้ใดจะดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ต้องปล่อยเลยตามเลย ดังเช่นที่มีการกล่าวอ้าง อยู่ในกรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนี้ ถือว่าไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ สิ่งที่ถูกตั้งคือ ผู้ทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำที่ผิดพลาดบกพร่องจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขความผิดพลาด บกพร่องและบุคคลหรือองค์กรใดซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือได้รับประโยชน์จากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งที่มีผู้กระทำผิดอยู่เบื้องหลังเช่นนี้ ย่อมไม่สมควรกล่าวอ้างพระบรมราชโองการเพื่อยกเว้นซึ่งสิทธิ และประโยชน์อันมิชอบของตน หรือเพื่อปกปิดความผิดหรือความบกพร่องของผู้ที่เกี่ยวข้อง เมื่อมีคดี มาสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ที่จะพิจารณาวินิจฉัย เพื่อจะได้ให้ความปรากฏว่า กรณีที่เกิดขึ้นมีข้อเท็จจริงเป็นความถูกต้องหรือมีข้อผิดพลาดอย่างไร เพื่อให้ ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปด้วยความมั่นใจหรือทำการแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องและแสดงความ รับผิดชอบตามสมควรแล้วแต่กรณี หากตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ไม่รับผิดชอบพิจารณาวินิจฉัยคดีให้ปรากฏผล ก็จะไม่มีการวินิจฉัย ให้ทราบถึงพระเนตรพระกรรณของพระมหากษัตริย์ว่า มีการทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำอันเป็นผลมาจาก กระบวนการที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนและบกพร่อง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหรือธรรมเนียมประเพณี หรือไม่ ซึ่งการละเว้นต่อหน้าที่เช่นนี้มีผลเท่ากับเป็นการช่วยปกปิดความผิดที่เกิดขึ้น ทำให้ไม่สามารถ แก้ไขความผิดพลาดบกพร่องได้ และการกระทำที่ผิดพลาดบกพร่องนั้นก็จะเป็นตัวอย่างปฏิบัติสืบ ไปอีกด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ไม่เกี่ยวกับว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นคณะมนตรีความสามารรถ หรือไม่ แต่เป็นการวินิจฉัยหลักการว่า ผู้เกี่ยวข้องต้องใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร จึงจะเป็นการชอบด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมาย คำวินิจฉัยดังกล่าวมิได้วินิจฉัยให้กระทบกระเทือนพระบรมราชโองการที่มีอยู่ แม้แต่น้อย แต่คำวินิจฉัยมีผลให้ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการถวายคำแนะนำฯ ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนขึ้น ทูลเกล้าฯ ต้องทำการแก้ไขให้ถูกต้อง ไม่ทอดทิ้งปัญหาไว้ให้ระคายเบื้องพระยุคลบาท

โดยนัยแห่งความรับผิดชอบของผู้ทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำและรับสนองพระบรมราชโองการ ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แล้ว วุฒิสภาและประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องรับผิดชอบอย่างน้อย คือ ต้องดำเนินการสรรหาและทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำเพื่อให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาขึ้นตอนที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเท็จจริงกรณีนี้ปรากฏว่า เมื่อมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๗ ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุมพิจารณาและดำเนินการสรรหาและได้เลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา คือ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมแล้ว ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้เสนอชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ไปยังวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และต่อมาประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วุฒิสภา และประธานวุฒิสภา ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องในการทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำที่เกิดขึ้นครั้งก่อน โดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้มีปัญหาในการดำเนินการสรรหาของตน และวุฒิสภาก็ได้ยอมรับรองผลการดำเนินการนั้น การที่มีคำโต้แย้งของคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ดีหรือการแสดงความเห็นโต้แย้งจากบุคคลบางคนในกลุ่มสมาชิกวุฒิสภาก็ดี กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ดี หรือกลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์กรเอกชนก็ดี เป็นการแสดงความคิดเห็นของแต่ละบุคคลซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการเลือกและให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ อนึ่ง ยังมีบุคคลอีกจำนวนหนึ่งในกลุ่มบุคคลเดียวกันดังกล่าวข้างต้น ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นคัดค้านความคิดเห็นของฝ่ายแรกและสนับสนุนการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งต่างก็มีใช้ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการสรรหาและเสนอชื่อและมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วและเมื่อวุฒิสภาได้รับรายชื่อแล้ว ก็ได้มีการประชุมลงมติเห็นชอบอันเป็นการรับรองผลการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เมื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต

ผู้ได้รับการเสนอชื่อขอถอนความยินยอมก่อนได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่เพื่อเสนอไปยังวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งอันเป็นส่วนหนึ่งของการที่จะแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องในการทูลเกล้าฯ ถวายคำแนะนำในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในคดีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ยอมดำเนินการสรรหาใหม่ได้ และยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือมีการโต้แย้งจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

กรณีตามคำร้องไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายมานิต วิทยาเต็ม
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๕๕

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยนาย نرخ ศรีพิมล ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ ที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและ เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวพรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือก จากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถ ที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหา และเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวพรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ร้องทราบ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหา และเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภามีมติเลือก และวุฒิสภามีมติเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และผู้ร้องเห็นว่า ผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว คุณหญิงจรรวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้รับเลือกนั้น ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไปได้นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย โดยถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น

ต่อมานายประธาน คาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดที่มีอยู่ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งขอ ยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็ได้แจ้งว่า ประธานวุฒิสภาทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไป ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เพื่อสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มดำเนินการสรรหาและเลือก

ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ และเลือกได้ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ แต่ในระหว่างที่ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือกบุคคลสมควรดำรงตำแหน่งดังกล่าว นายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือแจ้งประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอไป

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งสถานการณ์การดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจรรวรณ์ เมณฑกา ประเด็นข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ สรุปว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรวรณ์ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วยการดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ มนตรีวัต หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในขณะที่คุณหญิงจรรวรณ์ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผู้ร้องเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๓๐

มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นดังกล่าว นั้น ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินอันหาข้อยุติมิได้ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ ด้วยการดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องและเอกสารประกอบ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ผู้ร้องดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยถือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และซึ่งถือว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะมิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น โดยยังไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวณ พ้นจากตำแหน่ง นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อันเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณา

วินิจฉัยเสียก่อน ในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้อง ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่น อีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

.....

.....

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์ สุจริตและเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า “นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาดตามตรา ๓๐” มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา” และวรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไป

ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ” ส่วนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) มีว่า การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ดังกล่าว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑ คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ของศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้ ปัญหาที่ว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ หรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ที่บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ” และถือว่าคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว และประธานวุฒิสภาก็ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ การที่ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอลอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มิได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วแต่อย่างใด

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ว่าองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด หรือเป็นปัญหาที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแล้ว มีการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่นั้นโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง กรณีตามคำร้องอ้างว่า มีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา นั้น คุณหญิงจรรุวรรณ ไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และที่อ้างว่ามีการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกัน องค์กรเหล่านั้นมิได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การโต้แย้งจึงไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่แต่อย่างใด และแม้จะได้มีการดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง ก็เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กร

ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหาฯ ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แต่อย่างใดคำร้อง ขอให้พิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้อง ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น จึงไม่อาจรับคำร้อง ของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ยกคำร้อง

นายศักดิ์ เตชะชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในคราวประชุม ครั้งที่ ๔๔/๒๕๔๘ วันอังคารที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๘ มีมติให้เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ 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 โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่า คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือก

จากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่กรณีคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนั้น ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้มีการแสดงความคิดเห็นโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคล และสื่อมวลชน ซึ่งข้อโต้แย้งคัดค้านที่เกิดจากคุณหญิงจรรุวรรณ 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 บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติให้กำหนดอำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖
และมาตรา ๑๗ กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
จึงเป็นองค์กรที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้
ตราขึ้น โดยอาศัยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตาม
คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๑ ที่วินิจฉัยว่า “...องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจ
หน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ...” นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๔๓ และ
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ ได้วินิจฉัยว่า “...องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง
องค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ...” ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ดังกล่าว จึงเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่สอง ปัญหาที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลัง
ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและ
คัดเลือกนายวิสุทธ์ มนตรีวัต ซึ่งได้คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ และวุฒิสภาได้พิจารณา
ให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง การที่
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่
จากผู้ที่ได้คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมด

เท่าที่มีอยู่ และวุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยถือผลตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ 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 ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาและคัดเลือกนายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ และเสนอวุฒิสภาพิจารณาเห็นชอบดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับเหตุผลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่อ้างว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับการโต้แย้งจากคุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา ว่ายังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรเดี่ยวนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสาม บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน คุณหญิงจาร์วรรณ เมณฑกา จึงมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนประเด็นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เหตุผลว่ามีการโต้แย้งการดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากสมาชิกรัฐสภาที่ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งความเห็นจากนักวิชาการและองค์กรภายนอกต่าง ๆ นั้น เห็นว่าการโต้แย้งของสมาชิกรัฐสภาเป็นความเห็นส่วนตัว มิใช่ความเห็นขององค์กรที่สมาชิกรัฐสภานั้นสังกัด รวมทั้งความเห็นของนักวิชาการและองค์กรภายนอกเหล่านั้น มิได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

กรณีคำร้องที่ขอให้พิจารณาในข้อ ๑ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่วนกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถวินิจฉัยได้เอง มิใช่ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เช่นเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

ข้อเท็จจริง

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

๑. ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทราบ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 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 และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น 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 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบกับคำแถลงการณ์สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ว่า ผลของ คำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว คุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามีได้รับความเห็นชอบ จากวุฒิสภามากระบวนกรให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น

๓. ต่อมานายประธาน คาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ (ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งต่อประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณา แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสภารับทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทราบว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการ เสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ และมีมติแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหา ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการ

สรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๓ โดยพิจารณาเลือก นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๓ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

๖. การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดย

๑) เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ (ขณะยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง) นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา

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

๓) ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

๑) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรวรณ์ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลลบถ่วงดุลวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจรรวรณ์ เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๒) การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ในขณะที่คุณหญิงจรรวรณ์ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๘. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นต่อข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้หลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ดังนี้

๑) ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง อันถือเป็นหลักการที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหารทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรพิเศษ ต้องมีลักษณะเป็นอิสระ ที่จะตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยองค์กรควบคุมนั่นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างและการจัดองค์กรตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

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 โดยเป็นหลักการแยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเชื่อมโยงกับองค์กรแต่งตั้งให้น้อยที่สุด ดังนั้น หลักการที่ให้อำนาจวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เลือก จึงถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องในระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหาร ตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว

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

๒) ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

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

(๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ เป็นการวินิจฉัยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวไว้ในข้อ (๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง ตามหลักถ่วงดุลและกานอำนาจของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ย่อมเป็นผลให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ตามหลักนิติรัฐของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยยึดถือ โดยเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย มีขึ้นเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการนี้ ซึ่งการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในกฎหมาย เพราะตามหลักนิติรัฐ การใดที่ขัดต่อกฎหมายการนั้นย่อมเสียไปไม่อาจใช้บังคับได้ สิ่งใดที่เกิดจากการใดที่ขัดต่อกฎหมายโดยเฉพาะขัดต่อกฎหมายสูงสุดย่อมถือว่าไม่มีการเกิดขึ้นซึ่งสิ่งนั้น ๆ

และถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลรัฐธรรมนูญเอง มติของวุฒิสภาที่เลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วว่าเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงยอมไม่อาจคงอยู่ต่อไปได้ เพราะแม้แต่กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก็เป็นการอันใช้บังคับไม่ได้โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ และที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยถึงการพ้นจากตำแหน่งด้วยก็เพราะคำร้องของประธานรัฐสภามิได้กล่าวไว้แต่ประการใดอย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเริ่มมีผลผูกพันตั้งแต่เมื่อใด แต่ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีเรื่องใดแล้วจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้ครุณีเพื่อทราบ จะไม่มีการออกนั่งบัลลังก์เพื่ออ่านคำวินิจฉัยจะนั้นตามหลักทั่วไปกำหนดเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพันของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจึงต้องถือเอาวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาอันเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย

๓) ปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

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

(๒) คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและถือว่ามีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้น เทียบเคียงกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก จารุภัทร เรืองสุวรรณ เป็นกรรมการการเลือกตั้ง แทนพลเอก ศิริรินทร์ ฐปกล้า 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 การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป จนเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก ก็ใช้เวลาถึง ๒๑๑ วัน และเมื่อประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ถอนตัวไป และปัจจุบันนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยก็เป็นระยะเวลาถึง ๑ ปี ๒ เดือน ยังไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด นั้น

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรกลุ่ม และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่ง

ผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่ายกลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อไม่มีวิถีทางอื่นใดที่จะยุติปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชนอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

๑๐. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ 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 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรยาภณเมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

คำวินิจฉัย

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีสิทธิยื่นคำร้องได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคแรก ประกอบข้อ ๖

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยยึดถือว่าผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า

ภายหลังศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่ผลคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนกิจการใดที่คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ได้กระทำไป รวมทั้งการได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้ออกคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการเลือกผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ กล่าวคือ

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติไว้โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรยาภณ เมธวกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบ หลังจากนั้นประธานวุฒิสภา ได้นำรายชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ระหว่างรอพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอถอนความยินยอม วุฒิสภาจึงส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าวุฒิสภามีได้โต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด และเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ถูกต้องแล้ว เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดถือหลักนิติรัฐอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง ถือเป็นการใช้ดุลยพินิจที่เป็นอิสระปฏิบัติหน้าที่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนตามรัฐธรรมนูญอย่างสมบูรณ์ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยยึดถือผลผูกพันตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๗

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยยังไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เป็นการดำเนินการทางด้านการบริหารคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถดำเนินการไปได้เอง เพราะยังไม่ถึงขั้นตอนของการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งในขั้นตอนนี้จะต้องกราบบังคมทูลขอเท็จจริงเพื่อให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งไปด้วยในคราวเดียวกันซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียมของการบริหารที่เคยปฏิบัติ เพราะพระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้วยพระองค์เอง แต่จะต้องมีองค์การตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดำเนินการแทน คือ อำนาจนิติบัญญัติ รัฐสภาเป็นองค์กรที่ดำเนินการแทนอำนาจบริหาร องค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการแทน คือ คณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการ องค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการแทน คือ ศาลและจะต้องเข้าใจว่าการมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดำรงตำแหน่งในราชการหรือพนักงานอื่นของรัฐ รวมถึงผู้พิพากษาตุลาการ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าองค์กรใดเป็นผู้สรรหา เลือก และเสนอชื่อหรือถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง โดยต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้วยพระองค์เอง ยกเว้นการใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยตามรัฐธรรมนูญ หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ที่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

ดังนั้น การที่องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยด้านใดด้านหนึ่งแทนพระมหากษัตริย์ได้ถวายคำแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หากต่อมาปรากฏว่าการดำเนินการนั้นผิดพลาดหรือไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย องค์กรนั้นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการขึ้นใหม่ให้ถูกต้อง แล้วกราบทูลถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงทราบเหตุผลและขอเท็จจริงเพื่อจะได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ใหม่ อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ผู้ที่รับผิดชอบต่อการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์คือผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

การที่บุคคลบางคน บางกลุ่ม ทั้งในและนอกองค์กรใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนำเอาพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์มากล่าวอ้าง เพื่อมิให้บุคคลหรือองค์กรใดดำเนินการหรือใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ย่อมเป็นการกระทำที่มีบงกช เป็น การแอบอ้าง

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 ย่อมจะทำให้เกิดความสับสนเกิดความสงสัยลังเลและไม่กล้าตัดสินใจใช้อำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้อย่างอิสระจนอาจส่งผลให้ขาดความรับผิดชอบได้ คำร้องดังกล่าวจึงเป็นคำร้องในลักษณะข้อหาหรือยังไม่อยู่ในองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดปัญหาขึ้นแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

อีกประการหนึ่ง การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ยังมีได้ก้าวท้าวหรือขัดแย้งอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น และไม่มืองค์กรอื่นใดตามรัฐธรรมนูญโต้แย้งคัดค้าน จึงไม่มีประเด็นปัญหาของอำนาจหน้าที่ขัดแย้งกันระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ประกอบกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจรัสวรรณ เมณฑกา ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องดำเนินการให้ถูกต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อเสนอชื่อให้วุฒิสภาเห็นชอบ และถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อันเป็นกระบวนการของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๗ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีดังกล่าวที่ดำเนินการไปแล้วในส่วนที่รับผิดชอบแต่ยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ เมื่อผู้ได้รับการคัดเลือกขอถอนตัว ก็จะต้องกลับมาเริ่มดำเนินการตามกระบวนการสรรหาใหม่ ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงยังไม่เกิดหรือมีขึ้น ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาจึงให้ยกคำร้อง

พลตำรวจเอก สุวรงค์ สุวรรณเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า

ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เมื่อวันที่ 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 และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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

ต่อมา นายประธาน คาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณาเรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๗ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดย

เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ ขณะที่ยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา

คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีข้อความใดให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ย่อมเป็นผลให้คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดปัจจุบันพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา ที่เห็นว่า ตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป จนส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยขอให้พิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ นั้น

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการ สรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควร ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องใดไว้พิจารณาเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้นั้น คำร้องจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ

๑. ผู้ยื่นคำร้องจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือประธานรัฐสภา และ
๒. มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

หากคำร้องใดไม่เป็นไปตามองค์ประกอบทั้งสองประการ ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจที่จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

คดีนี้ผู้ร้อง คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

แต่คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ร้องจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิยื่นคำร้อง คือต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามองค์ประกอบข้อ ๑ แล้ว ยังจะต้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามองค์ประกอบข้อ ๒ ด้วย ดังนั้น ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไป คือ ตามคำร้องเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่

ตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ร้อง เห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ โดยเป็นปัญหาที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรรยาธรณเมณฑกา และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ข้อ คือ

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๓ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม

รัฐธรรมนูญ 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 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจาวรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรณ เมณฑกาพ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจาวรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนได้รายชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอวุฒิสภาวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว เห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างว่า มีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหา ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา นั้น คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ แม้จะมีการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ แต่องค์กรเหล่านั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีตามคำร้อง จึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ ไม่ว่าจะเป็นอย่างกรณี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเอง หรือกรณีมีการโต้แย้ง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เมื่อไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ส่วนคำขอ ข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น หรือไม่ นั้น ปัญหาตามคำขอข้อ ๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า หากยังไม่มี พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้หรือไม่

ซึ่งคำขอดังกล่าวเป็นข้อหาหรือไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้ง ๒ ข้อ ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

ด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความ ดังนี้

ตามคำร้องระบุว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญได้ส่งสำเนาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่องประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ซึ่งผลของคำวินิจฉัย คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว แต่การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภาได้มีมติเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

จากสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเค็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบกับคำแถลงการณ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓๐
กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่ระบุว่าผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ
เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเห็นว่า เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว คุณหญิงจรรยาธรรม เมณฑกา ก็ไม่อาจที่จะ
ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย
เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามีได้รับความเห็นชอบจาก
วุฒิสภามาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น

ต่อมานายประธาน คาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง
ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดที่มีอยู่ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิก
ความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งกรณีดังกล่าวเป็นหนังสือเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗
ให้ประธานวุฒิสภาทราบ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งประธานกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสภารับทราบกรณีดังกล่าวแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ให้ดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗
และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

หลังจากนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหลังจากได้ประชุมพิจารณาเรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ดำเนินการเลือกตั้งตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยได้เลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘

แต่ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักราชเลขาธิการ ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมมา

นอกจากเหตุการณ์ดังกล่าวแล้ว ได้มีบุคคลและคณะบุคคลต่าง ๆ เช่น คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา สมาชิกวุฒิสภาบางคน และสื่อสารมวลชนบางรายการ ได้โต้แย้งการดำเนินการสรรหาและการเลือกบุคคลผู้จะได้รับการเสนอให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเห็นว่ามีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว จึงได้มีการประชุมกันและให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ สองประการ ดังนี้

๑) ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตาม

รัฐธรรมนูญ 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 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประการใด

๒) การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ก่อนเริ่มการพิจารณาว่าจะรับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ นั้น นายปรีชา เถลิงวงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ขอถอนตัวจากการพิจารณาคดีนี้ โดยอ้างเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๘ (๓) เนื่องจากได้เคยแสดงความเห็นในเรื่องนี้ไว้ล่วงหน้าแล้วคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุดังกล่าวเป็นเหตุอื่นอันสมควรให้ถอนตัวได้ตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๐ ส่วนกรณีของนายนพดล เสงเจริญ และนายจุมพล ณ สงขลา ที่ถูกคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ว่ามีส่วนได้เสียและต้องถอนตัวจากการปฏิบัติหน้าที่ นั้น ในกรณีของนายนพดลฯ ซึ่งได้อธิบายคำแถลงการณ์ของศาลรัฐธรรมนูญสำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการดำเนินการในฐานะหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่าไม่ได้กระทำในฐานะส่วนตัว จึงไม่เป็นเหตุอันถูกคัดค้านได้ ซึ่งนายนพดล เสงเจริญ ได้ยกเหตุดังกล่าวเพื่อขอถอนตัวต่อคณะตุลาการ

ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว โดยคณะกรรมการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเหตุดังกล่าวไม่ได้เป็นเหตุอันอาจถูกคัดค้านได้ นายนพดล เสงเจริญ จึงไม่จำเป็นต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้ และกรณีของนายจุมพล ณ สงขลา ก็ไม่มีเหตุใด ๆ ที่จะถูกคัดค้านให้ต้องถอนตัวจากการพิจารณาคำร้องนี้เช่นเดียวกัน

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาคำร้องของผู้ร้องแล้วเห็นได้ว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประการ คือ

๑) การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป และได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒) การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิเคราะห์แล้วเห็นได้ว่า คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้นต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๔๑ ที่ ๖/๒๕๔๓ และที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๔๓ และตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีสิทธิยื่นคำร้องนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือเป็นเรื่องมีปัญหาเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นและมีปัญหาเกิดขึ้นจริง

กรณีตามคำร้องนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว จนได้ชื่อนายวิสุทธิมนตรีวัต และได้เสนอชื่อต่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบ จนกระทั่งประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว แต่ต่อมา นายวิสุทธิมนตรีวัต ได้ถอนตัว และได้มีผู้โต้แย้งการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาบางคน และสื่อสารมวลชนบางรายการ ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการโดยไม่ถูกต้องนั้น มีปัญหาว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่

การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้วผลของคำวินิจฉัยก็เป็นเช่นเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ กล่าวคือ “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”

ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) และมาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) และมาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑" นั้น ย่อมเป็นเด็ดขาดและมีผลผูกพันองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ โดยได้ยอมรับผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวว่าผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าว และเห็นว่า คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตลอดจนมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยต่อไปได้ ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจนได้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต และได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ต่อวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบ จนกระทั่งประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ นั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

แม้ว่า ต่อมา นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต จะขอถอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ก็มีได้ทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการขอถอนตัวของนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ไม่ใช่เป็นการโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่มีผู้โต้แย้งการดำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็ นคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา สมาชิกวุฒิสภาบางคน และสื่อสารมวลชนบางส่วน บุคคลต่าง ๆ เหล่า นั้นก็มิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือหากจะเป็นองค์กรก็มีใช้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหา ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อบุคคลเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการโต้แย้งดังกล่าวก็ไม่ทำให้เกิดผล ทางกฎหมายใด ๆ เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอย่างถูกต้อง และครบถ้วนแล้ว การโต้แย้งของบุคคลเหล่านั้นจึงไม่ได้เป็นการโต้แย้งที่ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด จึงไม่ใช่กรณี ที่เป็นเหตุเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เนื่องจากมิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ดังนั้นในประเด็นที่หนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่นั้นเห็นว่าเป็นกรณี ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการไปโดยชอบแล้วและไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือก ผู้สมควรดำรงตำแหน่งใหม่โดยยังไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้นก็ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเช่นกัน เพราะเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและ เลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ตามอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน จนกระทั่งได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบซึ่งวุฒิสภา ก็ให้ความเห็นชอบกับการเสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต จนกระทั่งประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้น กราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ ไปแล้วจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเช่นกัน

นอกจากนั้นคำขอของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยทั้งสองประการก็มีลักษณะเป็นการขอคำปรึกษา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีอำนาจที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญให้คำปรึกษาได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแต่การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหา ผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากการที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ

สำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา ประกอบกับคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีข้อความใดให้ตนพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังคงเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ รวมทั้งการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ได้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายก่อให้เกิดความสับสนและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีกันหลายฝ่าย กลายเป็นวิกฤตขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะและต่อระบบการเมืองการปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ 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 โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวธรรม 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 การที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใดเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ และได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๒ วางแนวไว้ว่า คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัย จะต้องเป็นคำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่เป็นเพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือโดยที่ยังไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

เรื่องนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๓ ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า “พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด...” จึงมีสิทธิเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ วินิจฉัยไว้ว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือก

ผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 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 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑”

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ จนกระทั่งได้รายชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และต่อมานายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากการที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานวุฒิสภาจึงได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่าได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าวคืนตามที่ขอมา นั้น ถือได้ว่ากรณีเป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ ทั้งนี้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจเพื่อดำเนินการ

ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จนกระทั่งได้รายชื่อนายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว และการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำเนินการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวก็สามารถดำเนินการไปได้โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด ส่วนการขอลถอนตัวของนายวิสุทธิ มนตรีวัต จากการเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจาวรรม เมณฑกา รวมทั้งการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ไม่ใช่กรณีที่เป็นการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายอภัย จันทนจุลกะ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๐/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗

กรณีสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๑๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๑๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียแล้ว คุณหญิงจาร์วรรณ ณนทกา จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่า มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น

ต่อมานายประธาน คานเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดที่มีอยู่ (ในกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ประธานวุฒิสภาทราบ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๗

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๗ แจ้งประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า ประธานวุฒิสภารับทราบแล้ว และแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบว่ากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เริ่มดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยพิจารณาเลือก นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๘ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ได้เกิดเป็นปัญหาที่ทำให้การพิจารณาเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๘ (ขณะยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง) นายวิสุทธิ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คุณหญิงจรรวรมณ เมณฑกา ได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และชี้แจงยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอดว่า คำวินิจฉัยของ

ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีข้อความใดให้ตนต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งปัจจุบัน ก็ยังไม่มีการโปรดเกล้าฯ ให้ตนพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด ตนจึงยังเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่

ตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยจนกระทั่งปัจจุบันได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็น ได้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจาก กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคลและสื่อมวลชน โดยมีการเผยแพร่แสดงความคิดเห็น ในลักษณะการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยน ให้สัมภาษณ์ อภิปรายในรายการผ่านสื่อทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อในรูปแบบต่าง ๆ พอสรุปประเด็นข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ ได้ดังนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลลบล้างมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธี มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ในขณะที่คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นต่อข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้หลักนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน ดังนี้

ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง อันถือเป็นหลักการที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระ

ภายนอกฝ่ายบริหารทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรพิเศษ ต้องมีลักษณะเป็นอิสระ ที่จะตรวจสอบ ควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้กระทำ โดยองค์กรควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยการ ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างและการจัดองค์กร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้วางระบบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดผลการตรวจสอบ ส่วนการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งขณะเดียวกันต้องทำหน้าที่เป็น หัวหน้าหน่วยธุรการให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) จึงวางหลักการ ให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ได้วางหลักการว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วให้เสนอรายชื่อผู้นั้นให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเสนอ วุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการที่สร้างขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระ และเป็นกลางมากที่สุด โดยเป็นหลักการแยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเชื่อมโยงกับองค์กรแต่งตั้งให้น้อยที่สุด ดังนั้นหลักการที่ให้วุฒิสภาเป็น องค์กรที่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เลือก จึงถูกต้องเหมาะสมและ สอดคล้องในระบบการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการ ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยองค์กรอิสระภายนอกฝ่ายบริหาร ตรงตามเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแล้ว

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นการถูกต้องแล้ว แต่กลับเสนอ บัญชีรายชื่อผู้ที่ไม่ได้รับเลือกโดยถูกต้องไปให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกด้วย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการเสนอ

เพื่อให้ความเห็นชอบ เพราะมีรายชื่อมากกว่าหนึ่งคน และการที่วุฒิสภานำชื่อคุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา ผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เลือกตามกฎหมายและระเบียบ แต่มีรายชื่อมาในบัญชีด้วย แล้วนำมาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมิใช่กรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้เลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอง การกระทำของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยหลักการดังกล่าว และขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ปัญหาการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มา ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า

(๑) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญของไทยได้รับรองหลักการของ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้การใช้อำนาจธิปไตยซึ่งเป็น อำนาจสูงสุดของประเทศแบ่งออกเป็น ๓ ฝ่าย โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภาในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ทางคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจบริหาร และทางศาลในการใช้อำนาจตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน มิให้องค์กรผู้ทรงอำนาจฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเกินไปจนเกินขอบเขต และศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย ปัญหาหรือข้อโต้แย้งทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ติความรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัย เรื่องอื่นใดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ ไม่ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญ หรือข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(๒) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ เป็นการวินิจฉัยที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับหลักการที่กล่าวไว้ในข้อ (๑) และตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตุลาการของ ศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง ตามหลักถ่วงดุลและคานอำนาจของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ นั้นเอง

ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมเป็นผลให้คุณหญิงจาวรธรรม เมณฑกา ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้ตำแหน่งมาจากกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้

ตามหลักนิติรัฐของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งประเทศไทยยึดถือ โดยเป็นหลักการปกครอง โดยกฎหมาย มีขึ้นเพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันประกอบด้วยหลักความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักการควบคุมตรวจสอบ โดยองค์กรตุลาการนี้ ซึ่งการที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้อง เขียนไว้ในกฎหมาย เพราะตามหลักนิติรัฐ การใดที่ขัดต่อกฎหมายการนั้นย่อมเสียไปไม่อาจใช้บังคับได้ สิ่งใดที่เกิดจากการใดที่ขัดต่อกฎหมายโดยเฉพาะขัดต่อกฎหมายสูงสุดย่อมถือว่าไม่มีการเกิดขึ้นซึ่งสิ่งนั้น ๆ และถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการทางศาลรัฐธรรมนูญเอง มติของวุฒิสภาที่เลือก คุณหญิงจรรวรรณ เมณฑกา ได้ถูกศาลรัฐธรรมนูญควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วว่าเป็นการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงย่อมไม่อาจคงอยู่ต่อไปได้ เพราะแม้แต่กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตรา โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้นก็เช่นกันใช้บังคับไม่ได้โดยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ และที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้วินิจฉัยถึงการพ้นจากตำแหน่งด้วยก็เพราะคำร้องของประธานรัฐสภามิได้ กล่าวไว้แต่ประการใด อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้มีการบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มมีผลผูกพันตั้งแต่เมื่อใด แต่ในทางปฏิบัติของศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญ เสร็จสิ้นการพิจารณาคดีเรื่องใดแล้วจะแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้กรณีเพื่อทราบจะไม่มีการออกนั่งบัลลังก์ เพื่ออ่านคำวินิจฉัย ฉะนั้นตามหลักทั่วไปกำหนดเวลาเริ่มต้นของการมีผลผูกพันของคำพิพากษาหรือ คำวินิจฉัยจึงต้องถือเอาวันที่ศาลพิพากษาหรือคำวินิจฉัย หรือวันที่ศาลได้อ่านคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา อันเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทำคำพิพากษาของศาลทั้งหลาย

ปัญหาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น เห็นว่า เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงต้องถือว่า คุณหญิงจรรวรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และต้องถือว่าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยกฎหมาย มาตั้งแต่ต้น คุณหญิงจรรวรรณ เมณฑกา จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไปได้ นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินและถือว่ามีได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตราการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และไม่มีบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญให้

ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใหม่ ตามประกาศแต่งตั้งก็จะปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นถึงความสิ้นสุดของสถานะผู้ดำรงตำแหน่งก่อนนั้น เทียบเคียงกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พลเอก จารุภัทร เรืองสุวรรณ เป็นกรรมการการเลือกตั้ง แทนพลเอก ศิริรินทร์ชูปกล้า 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

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดปัจจุบันพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับคุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ถอนตัวไป ปัจจุบันยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดียวที่มีอำนาจหน้าที่

ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรกลุ่ม และจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ปรากฏตามสื่อมวลชนเป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไป

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภานักบวชการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 และถือว่าคุณหญิงจรรวณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

๒. การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ คุณหญิงจรรวณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

กรณีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มีข้อพิจารณาตามคำร้องว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้ร้อง เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และกรณีมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง หรือไม่

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

มีข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า กรณีมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ร้อง หรือไม่

ตามคำร้องได้ความว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗ ซึ่งวินิจฉัยว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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

นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย จนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคลและสื่อมวลชน โดยมีการเผยแพร่แสดงความคิดเห็นในลักษณะการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยน ให้สัมภาษณ์ อภิปรายในรายการผ่านสื่อทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อในรูปแบบต่าง ๆ สรุปได้ว่า

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลลบล้างมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ในขณะที่คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กรณีตามปัญหาข้อแรก ที่ผู้ร้องอ้างว่า คุณหญิงจรรวธรรม เมณฑกา ที่เห็นว่าตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้โต้แย้งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องในกรณีการดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และยืนยันสถานภาพการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาโดยตลอด และเกิดข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนทำให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนนั้น เป็นเพียงความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคล ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้แสดงความเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ในแง่มุมต่าง ๆ แต่บุคคลดังกล่าวมิใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจถือได้ว่า เป็นกรณีมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ผู้ร้องก็ได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับ

การเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ โดยพิจารณาเลือก นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งผู้ร้องได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ถูกต้องตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว และไม่มีกรณีที่ถือได้ว่า ได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง ข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า คุณหญิงจรรวรม เมณฑกา โต้แย้งการดำเนินการของผู้ร้องนั้น เมื่อผู้ร้องได้ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ ก็ไม่อาจถือว่าคุณหญิงจรรวรม เมณฑกา เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ คำร้องของผู้ร้องในข้อนี้จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ที่จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำหรับปัญหาข้อต่อมาที่ว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรรวรม เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งเสียก่อนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า ได้วินิจฉัยมาแล้วว่า ผู้ร้องได้ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๓ และปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว ไม่ได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัย จึงไม่มีกรณีที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามปัญหาข้อนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

นายอูระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ภาคผนวก ฉ.

หนังสือนายกรัฐมนตรีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ นร.0411/ลน/599

ลงวันที่ 23 มกราคม 2549

สำเนา

ที่ นร.0411/ลน/599

สำนักนายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ 10300

23 มกราคม 2549

เรื่อง ปัญหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กราบเรียน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามที่มีปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ว่า ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่หรือไม่หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยได้ มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2548 ว่า การดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาดำเนินการในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั้น

เรื่องนี้ได้รับความสนใจจากบุคคลทั่วไปเป็นอันมาก เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญที่ยังมิได้มีคำวินิจฉัยอันชัดเจน และถึงที่สุดเป็นบรรทัดฐาน จึงก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางทั้งในวงวิชาการ วงการเมืองและสื่อสารมวลชน ซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจของสถาบันรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประการสำคัญคือ สถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงใช้พระราชอำนาจตามที่มาตรา 312 วรรคสี่ และวรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา...การพ้นจากตำแหน่งของ...ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน...ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน" ใน การพิจารณาเพื่อหาทางคลี่คลายปัญหานี้ แม้หลายฝ่ายได้พยายามแก้ปัญหาตามแนวทางของตนแล้ว เช่น สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเสนอให้ยกปัญหาขึ้นหารือและใช้กระบวนการทางวุฒิสภาเข้าแก้ไข และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตลอดจนเคยมีการหารือร่วมกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรต่างๆ แล้วหลายครั้ง แต่ก็ไม่สามารถหาทางออกให้ ลุล่วงได้ เพราะแต่ละองค์กรมีข้อจำกัดทางกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ หรือมีเจตจำนงที่ไม่อาจแสวงหา ความเห็นชอบร่วมกันภายในองค์กรได้

โดยที่/

หมายเหตุ นำหนังสือนี้มาจากหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2549

พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเร่งดำเนินการสนองพระราชปรารภเป็นการด่วน

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการสนองพระราชปรารภ และหากปรากฏผลประการใด หรือมีข้อขัดข้องที่ไม่อาจสนองพระราชปรารภได้อย่างไร โปรดกรุณานำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทต่อไปด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล	คุณฉวี ถวิลไทย
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปีการศึกษา 2540 เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ในปีการศึกษา 2548
ปัจจุบัน	รับราชการในตำแหน่งนิติกร 5 กลุ่มวินัยและสวัสดิการ กองการเจ้าหน้าที่ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง