

ปัญหากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน



นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

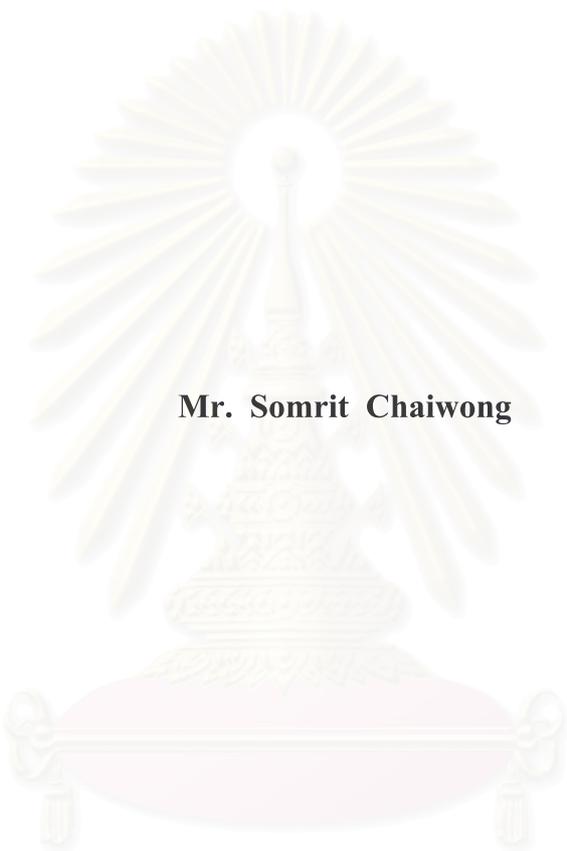
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE SELECTION
OF AN AUDITOR GENERAL**



Mr. Somrit Chaiwong

**สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**
**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws**

Faculty of Law

Chulalongkorn University

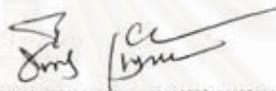
Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์
โดย
สาขาวิชา
อาจารย์ที่ปรึกษา

ปัญหากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์
นิติศาสตร์
อาจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต

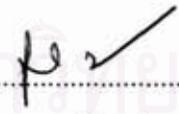
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชิตพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ณรงค์เดช สรุโฆษิต)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์)

สมฤทธิ ไชยวงศ์ : ปัญหากระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
(LEGAL PROBLEMS CONCERNING THE SELECTION OF AN AUDITOR
GENERAL)

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์ ณรงค์เดช สรุ โษณิต , 214 หน้า.

บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นับว่ามีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากรัฐธรรมนูญคาดหวังว่า บุคคลเหล่านั้นจะเป็นตัวจักรที่สำคัญในการขับเคลื่อน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ ดังนั้น ในการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม มีการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบ ถูกต้องตามกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังต้องมีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งที่จะเป็นหลักประกันให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเป็นอิสระ และเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และอยู่ปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือมีเหตุให้พ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด ไว้อย่างชัดเจน

ผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้วุฒิสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามที่คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งแล้ว ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้รับการแต่งตั้งโดยสมบูรณ์ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลผูกพันให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นพ้นจากตำแหน่งไปโดยผลของคำวินิจฉัย เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงสถานภาพของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้โดยตรงแต่มีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินกระบวนการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบบุคคลใหม่ และเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งแล้ว จึงจะมีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งคนเดิมพ้นจากตำแหน่งไปโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความมั่นคงในตำแหน่ง และหลักการคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

จากผลการศึกษาข้างต้น ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ จึงสรุปเป็นข้อเสนอแนะว่า เห็นควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบ เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจสับสนในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ทั้งควรบัญญัติหลักเกณฑ์คำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน และบัญญัติข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

สาขาวิชานิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิติศ.....

ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

478 63403 34 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : THE SELECTION OF AN AUDITOR GENERAL

SOMRIT CHAIWONG : LEGAL PROBLEMS CONCERNING
THE SELECTION OF AN AUDITOR GENERAL.

THESIS ADVISOR : LECTURER NARONGDECH SRUKHOSIT, 214 pp.

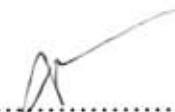
A person in the organizational position as stipulated by the constitution is regarded most important because he would play a significant role in propelling the constitutional provisions to achieve the intended objectives. Therefore, to appoint a person in the position, there are factors to consider such as the qualifications prohibitions selections and approval in accordance with what the law stipulates. The position must be stable to ensure that the person appointed in such position is so independent to perform his duty up until his term is over or being deposed through legal transparency.

According to the studies, it has been found that the selection of the Auditor General is authorized to the state Audit Commission under approval by Senate. The Auditor General is a person who gains maximum votes and not fewer than a half of the existing member of the state Audit commission as proposed by the selection committee. Once the Senate approved and appointed by the King, that person is deemed completely appointed.

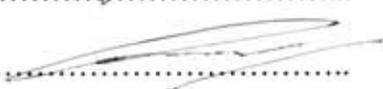
The ruling by the constitutional court that the selection process is not legitimate would cause no effects for that person appointed as Auditor General to be deposed. This is because the constitution does not empower the constitutional court to rule the status of the Auditor General directly in order to guarantee the Auditor General status and protect the Administrative order. But it is the duty to the responsible organization to renew the process of selection. When the King appointed a new Auditor General, then the former is automatically deposed.

According to the studies, it is suggested that the selection process and approval provisions should be amended so that it will not cause confusion in the applying for concerning organizations. Such provisions should be clarified of the meaning of "The Constitutional Organization" and "the competence dispute" between the organizations. Finally The Constitutional Court decision should be indicated the way and procedure to execute its decision.

Field of study Laws

Student's signature.....

Academic year 2007

Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา ที่ได้ให้คำแนะนำ ปรึกษา ด้านรูปแบบ โครงสร้างและเนื้อหาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ในเบื้องต้น และท่านอาจารย์ ณรงค์เดช สรุโฆษิต ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ชี้แนะแนวทางในการเขียนจนเสร็จสมบูรณ์ จึงขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้สละเวลาให้ข้อคิดเห็นทางวิชาการ ในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์อย่างดียิ่ง นับได้ว่าเป็นวิทยาทานแก่ผู้เขียนเป็นอย่างสูง

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณท่านผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วย นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์ เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ นายสนิท จรอนันต์ และ นายนภดล ช.สรพงษ์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ที่กรุณาให้คำแนะนำช่วยเหลือด้านการ ปฏิบัติงานและส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาอบรมด้วยดีมาโดยตลอด ขอขอบคุณ คุณกาญจน์ วรกุล ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี 8 ที่กรุณาช่วยแปลเอกสารต่างประเทศ และ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ช่วยเหลือให้ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้

ท้ายสุด ขอระลึกถึงพระคุณของบิดา มารดา และกำลังใจอย่างดียิ่งจาก บุคคลในครอบครัวทุกคน

สิริคุณนวัตยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์

บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ช
สารบัญ	ซ

บทที่

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	7
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	7
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8

บทที่ 2 แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีปัญหาการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง.....	9
2.1.1 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	9
2.1.1.1 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ ตำแหน่งของกลุ่มองค์กรทางการเมือง.....	10
2.1.1.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ ตำแหน่งของกลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	18

2.1.1.3	หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ ตำแหน่งของกลุ่มองค์กรศาล.....	24
2.1.2	หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ.....	30
2.1.2.1	หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ของกลุ่มองค์กรทางการเมือง.....	31
2.1.2.2	หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ของกลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	34
2.1.2.3	หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ ของกลุ่มองค์กรศาล.....	38
2.1.3	หลักความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครอง.....	40
2.2	อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	42
2.2.1	การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.....	43
2.2.2	การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ.....	44
2.2.3	การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ.....	45
2.2.4	การวินิจฉัยในกรณีอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญกำหนด.....	46
2.2.4.1	อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด.....	46
2.2.4.2	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541.....	47
2.3	ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย.....	47
2.3.1	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	48
2.3.2	ศาล.....	49

บทที่	หน้า
2.3.3	ประธานสภาผู้แทนราษฎร..... 50
2.3.4	ประธานวุฒิสภา..... 51
2.3.5	ประธานรัฐสภา..... 52
2.3.6	นายกรัฐมนตรี..... 53
2.3.7	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง..... 53
2.3.8	อัยการสูงสุด..... 54
2.3.9	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ..... 55
2.3.10	ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา..... 55
2.3.11	นายทะเบียนพรรคการเมือง..... 55
2.3.12	ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง..... 56

บทที่ 3 กระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1	กระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้..... 57
3.1.1	ที่มาของคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน..... 58
3.1.2	คุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน..... 58
3.1.3	วิธีการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน..... 60
3.1.4	ขั้นตอนในส่วนของวุฒิสภา และการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา 61
3.2	กระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้..... 63
3.2.1	ที่มาของคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน..... 64
3.2.2	คุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน..... 65
3.2.3	การกำหนดวิธีการสรรหา และหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย..... 69

บทที่	หน้า
3.3	กระบวนการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้..... 70
3.3.1	ขั้นตอนในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน..... 70
3.3.2	ขั้นตอนในส่วนของวุฒิสภา..... 71
3.3.3	ขั้นตอนการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา..... 72
3.4	วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน..... 72
3.4.1	ที่มาของคณะกรรมการสรรหา..... 73
3.4.2	คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง..... 74
3.4.3	วิธีการสรรหาและการเลือก..... 75
3.4.4	ขั้นตอนในส่วนของวุฒิสภาและการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา.... 80
บทที่ 4	หลักเกณฑ์การเสนอคำร้อง และอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณารับคำร้อง ไว้วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547
4.1	เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266..... 81
4.1.1	การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา..... 82
4.1.2	การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ..... 83
4.1.3	การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาฯร่างรัฐธรรมนูญ..... 83
4.2	หลักเกณฑ์การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266..... 84
4.2.1	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ..... 85
4.2.1.1	องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส.... 85
4.2.1.2	องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของประเทศเยอรมัน... 86
4.2.1.3	องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคิดนักวิชาการ..... 87

4.2.1.4	องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ.....	89
4.2.2	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	89
4.2.2.1	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามแนวคิด ของประเทศฝรั่งเศส.....	89
4.2.2.2	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามแนวคิด ของประเทศเยอรมัน.....	90
4.2.2.3	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามแนวคิดนักวิชาการ.....	91
4.2.2.4	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามแนวคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ.....	93
4.2.3	ประธานรัฐสภา.....	94
4.3	อำนาจการพิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266....	99
4.3.1	เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266.....	102
4.3.2	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณารับคำร้องไว้ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266.....	103
4.3.2.1	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ.....	103
4.3.2.2	แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	105
4.3.3	ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา 266 ที่เกี่ยวกับคำร้องนี้.....	111
4.3.4	ผลการพิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัย.....	112
4.4	วิเคราะห์ผลการพิจารณารับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266.....	113
4.4.1	ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นประธานรัฐสภา หรือไม่.....	113

4.4.2 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่	114
---	-----

**บทที่ 5 กรณีกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นปัญหาตามคำวินิจฉัย
ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547**

5.1 ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย	116
5.1.1 ประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภาขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่อง พร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย	116
5.1.2 ความเห็นของประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย	118
5.2 การตั้งประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในประเด็นว่า กระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่	119
5.2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหา และเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบหรือไม่	120
5.2.2 การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ชอบหรือไม่	121
5.3 ผลการวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง	122
5.3.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการสรรหาและการเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	122
5.3.1.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ	122

5.3.1.2	คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ.....	123
	(1) คำวินิจฉัยของตุลาการฝ่ายที่เป็นหลัก ในคำวินิจฉัยกลาง.....	124
	(2) คำวินิจฉัยของตุลาการที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง.....	131
5.3.2	วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	133
5.3.2.1	ความสมบูรณ์ของคำวินิจฉัย.....	133
5.3.2.2	ความสอดคล้องของคำวินิจฉัยกลางและ คำวินิจฉัยส่วนตน.....	138
5.4	วิเคราะห์กรณีกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน : เปรียบเทียบ กรณีกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545)	140
5.4.1	สรุปสาระสำคัญตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 41 คน.....	140
5.4.2	ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย.....	143
5.4.3	ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545	143
5.4.3.1	ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้น.....	143
5.4.3.2	ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย.....	144
5.4.3.3	คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	146
5.4.3.4	ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป.....	147
5.4.4	บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ.....	148

บทที่ 6 วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

6.1	ปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญในการใช้ดุลพินิจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266	152
-----	---	-----

6.1.1	ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	152
6.1.2	ปัญหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.....	155
6.2	ปัญหาอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	156
6.2.1	คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่.....	156
6.2.1.1	เหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ.....	158
6.2.1.2	เหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยตามอำนาจ หน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.....	159
6.2.1.3	ความเห็นของนักวิชาการ.....	161
6.2.2	ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่.....	165
6.2.3	สถานะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด.....	169
6.2.3.1	ฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจรรุวรรณ พ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัย.....	176
6.2.3.2	ฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจรรุวรรณ ไม่เคยได้รับ การแต่งตั้งเลย.....	176
6.2.3.3	ฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจรรุวรรณ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ หรือเพิกถอนมติของวุฒิสภาอันเดิม.....	176
6.3	วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการสรรหา การเลือก และการให้ความ เห็นชอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาขอด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่.....	179
6.3.1	วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการสรรหาและการเลือก.....	179
6.3.2	วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการให้ความเห็นชอบ.....	183
6.3.3	วิเคราะห์ผลกระทบของผู้ดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน.....	186

บทที่	หน้า
6.4 ผลกระทบอันเกิดจากคำวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า เมื่อกระบวนการสรรหาและการเลือกไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องมีการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ หรือไม่.....	187
6.4.1 ผลกระทบและความเห็นของผู้ที่เห็นว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่พ้นจากตำแหน่ง.....	188
6.4.2 ผลกระทบและความเห็นที่ว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว	189
6.5 บทวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากคำวินิจฉัย.....	189
7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
7.1 บทสรุป.....	198
7.2 ข้อเสนอแนะ.....	206
7.2.1 ในส่วนกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	206
7.2.2 จากผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ.....	207
7.2.3 ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	208
รายการอ้างอิง.....	210
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	214

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง โดยขยายสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบอำนาจรัฐเพิ่มขึ้น โดยจัดการทุจริตทุกประเภท ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ในส่วนของเจตนารมณ์ การตรวจสอบอำนาจรัฐ เพื่อจัดการทุจริตทุกประเภtnั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยราชการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สำคัญที่มีส่วนช่วยในกิจการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภาครัฐ และการควบคุมป้องกันการทุจริตภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในเรื่องการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดขั้นตอน และกระบวนการในการสรรหาและเลือกโดย

1) รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 บัญญัติให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามคำแนะนำของวุฒิสภา ส่วนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอชื่อผู้ที่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา มาตรา 30 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และมาตรา 31 กำหนดให้ประธานวุฒิสภานำรายชื่อผู้ผ่านการสรรหา เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเสนอวุฒิสภาใหม่ต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

3) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ทำการสรรหา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแทนตำแหน่งที่ว่างโดยได้พิจารณาและตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครจำนวน 10 คน ซึ่งปรากฏว่ามีผู้ที่มีคุณสมบัติเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 28 จำนวน 5 คน คือ นางจรรุวรรณ เมณฑกา นายนนทพล นิมสมบุญร์ นายประธาน ดาบเพชร นายวิวัฒน์ สุรียานันท์ และนางสุนา สิทธิเลิศประสิทธิ์ และเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาตรวจสอบประวัติความประพฤติ รวมทั้งข้อมูลการประเมินคุณสมบัติของผู้สมัครมีผู้ได้รับการเสนอชื่อที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อดำเนินการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน และปรากฏผลการประชุมสรรหาโดยการลงคะแนนลับตามระเบียบคณะกรรมการ ฯ ดังนี้

นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก 5 คะแนน

นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก 3 คะแนน

นายนนทพล นิมสมบุญร์ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก

ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีทั้งหมด 10 คน โดย ศาสตราจารย์ คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี ลาการประชุม และนางจรรุวรรณ เมณฑกา ไม่เข้าประชุมเนื่องจากเป็นผู้หนึ่งที่อยู่ในบัญชีที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อการสรรหา

เมื่อได้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเสนอชื่อ นายประธาน ดาบเพชร ต่อประธานวุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาโดยที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 7 เมื่อวันศุกร์ที่ 24 สิงหาคม 2544 ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ซึ่งมี พันเอก สมคิด ศรีสังคม เป็นประธานกรรมการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการได้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้ง 3 คน ไปให้เพื่อพิจารณา ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ผ่านการสรรหาและเลือกทั้ง 3 คน ให้ประธานวุฒิสภา ซึ่งในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบให้ นางจารุวรรณ เมณฑกา ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง ประธานวุฒิสภา จึงนำเรื่องกราบบังคมทูลเพื่อพิจารณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า แต่งตั้งนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ต่อมาพันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดบุรีรัมย์ และคณะรวม 8 คน ประกอบด้วยนายกำนวน ชโลปถัมภ์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดสิงห์บุรี นายไสว พราหมณี สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครราชสีมา นายบุญเลิศ ไพรินทร์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดฉะเชิงเทรา นายเกษม ชัยสิทธิ์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเพชรบูรณ์ นายสุนทร จินดาอินทร สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกำแพงเพชร นายอุบล เอื้อศรี สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครราชสีมา และ นายอำนาจ ไทยานนทร์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 333 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ระบุว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา อีกทั้งมาตรา 31 ยังระบุไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ จึงได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีการ

ใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 333 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 มาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 33 ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่เข้าใจได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากไม่ให้ความเห็นชอบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการ โดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภามีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการและสื่อมวลชน โดยทั่วไปเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องที่ประธานรัฐสภาส่งเรื่อง

ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งแม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ไปแล้ว และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333(1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 มาตรา 31 ต่อมาได้เกิดข้อโต้แย้งกับนางจรรุวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่า ตนยังดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดยกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชน จนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป จนเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต บุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือก และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งก็ใช้เวลาถึง 211 วัน จนนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ได้ขอลอนตัวไป และนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยเป็นระยะเวลากว่าหนึ่งปีเศษ ยังไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ยื่นคำร้อง ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2548 ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญ มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 60/2548 ว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ และเป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จนได้รายชื่อนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ

มาตรา 312 แล้ว เห็นว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณา
 ดำเนินการในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและเลือกบุคคล
 ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไป
 โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของ
 ศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการ
 ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนแต่อย่างใด ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้อง
 ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่ข้อวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการดำรง
 ตำแหน่งก็ยังไม่เป็นที่ยุติ กระทั่งในที่สุดผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่
 ดังเดิม

เนื่องด้วยกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาในข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และผล
 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งมีความเกี่ยวเนื่องด้านเทคนิค ความเห็นและกระบวนการ
 ที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการหาแนวทางแก้ไขปัญหา หาทางออกที่ถูกต้องและ
 เหมาะสม อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 และมีให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ จึงสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหากระบวนการ
 สรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการสรรหา และเลือกผู้ว่าการตรวจเงิน
 แผ่นดิน

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ
 และผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีปัญหาการสรรหาผู้ว่าการ
 ตรวจเงินแผ่นดิน

1.2.3 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การเสนอคำร้องและอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการ
 พิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

1.2.4 เพื่อศึกษาถึงผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัย
 ศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 เกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่อง ที่เกิดขึ้นจากการสรรหาและที่เกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษารอบคลุมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน วุฒิสภา และข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และประเด็นที่สืบเนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าว ทั้งนี้ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกฎที่มีผลบังคับใช้ ณ วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ (วันที่ 6 กรกฎาคม 2547)

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ในกรณีมีกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการไปจนมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งแล้ว ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ และผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมา กระทั่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ดังเดิม

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1.5.1 ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) โดยค้นคว้าจากเอกสารทั่วไปที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ อันได้แก่ หนังสือ บทความ ผลงานทางวิชาการ สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลจาก Internet

1.5.2 กฎหมาย โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- (3) ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2524
- (4) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543
- (5) ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546

1.5.3 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีปัญหาการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงกระบวนการในการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

1.6.3 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์การเสนอคำร้องและอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

1.6.4 ทำให้ทราบผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547

1.6.5 ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหา และข้อบกพร่องที่เป็นผลสืบเนื่อง จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547

บทที่ 2

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีปัญหาการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

2.1 แนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในรูปแบบขององค์กรพิเศษ ซึ่งใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีได้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการทั่วไปหากแต่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ¹

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และการวินิจฉัยในกรณีอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด

สำหรับการสรรหาและเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้วางหลักการเกี่ยวกับกระบวนการคัดสรรบุคคลดังกล่าวเข้าสู่ตำแหน่งและวางหลักความมั่นคงในตำแหน่ง เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงานและความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดดังกล่าว ดังนี้

2.1.1 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้วิจัยจะได้จำแนกประเภทของการเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เพื่อใช้เป็นหลักในการศึกษาครั้งนี้ออกเป็น 3 ประเภท คือ

¹ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2549), หน้า 3.

ประเภทแรก กลุ่มองค์กรทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ประเภทที่สอง กลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเภทที่สาม กลุ่มองค์กรศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเป็นหลักการที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” บุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็เช่นกัน ถือได้ว่ามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบค่อนข้างสูงและการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน องค์กรของรัฐ หรือแม้กระทั่งภาคเอกชนที่จะเข้ามามีนิติสัมพันธ์กับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม และลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของผู้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ไว้

โดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มองค์กรทางการเมือง กลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กลุ่มองค์กรศาล ทุกตำแหน่งกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติให้ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด ในส่วนการกำหนดอายุ และการศึกษา กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติไว้ต่างกัน ดังนี้

2.1.1.1 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งของกลุ่มองค์กรทางการเมือง

1) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(1) อายุ ได้มีการบัญญัติให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร² และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น³ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (2)

ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง สำหรับสมาชิกวุฒิสภา⁴ และรัฐมนตรี⁵ กำหนดให้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี และสามสิบห้าปีบริบูรณ์ตามลำดับ

(2) การศึกษา ได้มีการบัญญัติให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁶ สมาชิกวุฒิสภา⁷ และรัฐมนตรี⁸ ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า ยกเว้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามาก่อน ในส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีการบัญญัติคุณสมบัติด้านการศึกษาไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแต่อย่างใด

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเลือกตั้ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครจึงต้องมีความสัมพันธ์กับพื้นที่เลือกตั้ง กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁹ สมาชิกวุฒิสภา¹⁰ ต้องมีคุณลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

(ข) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

(ค) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง

³ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 (2)

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 125 (2)

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (2)

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (3)

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 125 (3)

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206 (3)

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 107 (5)

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 125 (4)

(ง) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

(จ) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น¹¹ กำหนดคุณสมบัติความสัมพันธ์กับพื้นที่เลือกตั้งไว้ดังนี้

(ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันเป็นเวลาสามปีนับถึงปีที่สมัครรับเลือกตั้ง

(ข) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹² รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ

(ก) ดิถยาเสพติดให้โทษ

(ข) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(ค) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 106 (1) (2) หรือ (4)

(ง) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

¹¹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 (3)

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 109

(จ) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(ข) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(ค) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(ง) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมือง

(ฉ) เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(ช) เป็นสมาชิกวุฒิสภา

(ฌ) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(ฎ) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(ฏ) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 295

(ฑ) เคยถูกวุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือกตั้ง

(2) สมาชิกวุฒิสภา¹³ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้เหมือนกับบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) (ฌ) (ฎ) (ฏ) หรือ (ฑ) และบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้เพิ่มเติม ดังนี้

- เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 126

- เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

- เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

(3) รัฐมนตรี¹⁴ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้เหมือนกับลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) (ฎ) (ฏ) (ฐ) หรือ (ฑ) และบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้เพิ่มเติมว่า ต้องไม่เป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (1)

(4) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ¹⁵ และกำหนดลักษณะต้องห้ามของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่า จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้¹⁶ นอกจากนี้ยังบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้เหมือนกับลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) (ฎ) หรือ (ฏ) และบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้เพิ่มเติม¹⁷ ดังนี้

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 206

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคดี

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรคหก

¹⁷ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 45

- ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษายังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี
- เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณียังมิถึงห้าปีนับถึงวันเลือกตั้ง
- อยู่ในระหว่างเสียสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 37 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึงหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต
- เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

3) ลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจ

- (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 110 ได้บัญญัติลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ดังนี้

(ก) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ พนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี

(ข) ไม่รับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(ค) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติ

บทบัญญัติในส่วนนี้มีให้ใช้บังคับในกรณี ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงิน อื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับหรือดำรง ตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับ แต่งตั้งในฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใน การบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรี

(ง) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร¹⁸ ต้องไม่ใช่สถานะหรือ ตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวถ่ายหรือแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

(2) สมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญ¹⁹ ได้บัญญัติลักษณะ ต้องไม่ดำรงตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของสมาชิกวุฒิสภาไว้เหมือนกับ

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 111

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 128

ลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตาม (ก) (ข) (ค) และ (ง) และบัญญัติลักษณะต้องห้ามไว้เพิ่มเติม²⁰ ดังนี้

- สมาชิกวุฒิสภาจะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้

บุคคลผู้เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (1) จะเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นมิได้

(3) นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้บัญญัติลักษณะต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไว้ ดังนี้

- นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง²¹

- รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมิได้²²

- รัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา 110 มิได้ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใดก็ตามมิได้ด้วย²³

- รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 127

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 204

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 207

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 208

หรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์ จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และ ให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใดอันมีลักษณะ เป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ดังกล่าว²⁴

(4) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 285 วรรคหก บัญญัติว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

2.1.1.2 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งของ กลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1) คุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งของกลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(1) อายุ ได้มีการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ สิทธีมนุษยชนแห่งชาติ²⁵ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ กรรมการการเลือกตั้ง²⁶ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา²⁷ กรรมการ

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 209

²⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 (2)

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137 (2)

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (2)

ป.ป.ช.²⁸ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน²⁹ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน³⁰ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า สี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(2) การศึกษา ได้มีการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ การเลือกตั้ง³¹ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา³² ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า สำหรับกรรมการ ป.ป.ช.³³ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน³⁴ และผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน³⁵ ไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติด้านการศึกษาไว้ แต่บัญญัติว่าต้องเคยดำรงตำแหน่งหรือ เป็นผู้มี ความชำนาญและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ส่วนกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ไม่มีการบัญญัติคุณสมบัติด้านการศึกษาไว้แต่อย่างใด

2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

โดยที่กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและ

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2)

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 28 (2)

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137 (3)

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (3)

³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3)

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 28 (3) และ (4)

ลักษณะต้องห้ามในส่วนของการไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรศาลอื่นไว้เหมือนกัน และได้กำหนดคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามไว้แตกต่างกัน ดังนี้

(1) กรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ³⁶ ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109

(1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

(ข) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) ไม่เคยเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(ข) ไม่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

(ค) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือผู้มีตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนวันสรรหาตามมาตรา 6 (2)

(ง) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(จ) ไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

(ฉ) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพราะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(ช) ไม่เคยถูกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 137 (4) ถึง (7)

(ซ) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(3) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่ง
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (ก) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง
- (ข) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (ค) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (ง) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (จ) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขัง
อยู่โดยหมายของศาล
- (ฉ) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สอง
ปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้
กระทำโดยประมาท

(ซ) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ
หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือ
เพราะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(ซ) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้
ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(ฅ) ไม่เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
(4) กรรมการ ป.ป.ช. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 10 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรง
ตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (ก) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของ
พรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อ
- (ข) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (ค) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (ง) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบ

ด้วยกฎหมาย

- (จ) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (ฉ) ดิถยาเสพตติให้โทษ
- (ช) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (ซ) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมาย

ของศาล

(ณ) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(ญ) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(ฎ) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(ฏ) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 34 และมาตรา 41

(ฐ) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ

(5) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 7 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมือง ในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง

- (ข) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (ค) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (ง) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (จ) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (ฉ) ดิถยาเสพตติให้โทษ
- (ช) เป็นบุคคลล้มละลาย

(ซ) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(ฌ) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(ญ) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(ฎ) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(6) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 29 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเหมือนกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 7

3) ลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง³⁷ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา³⁸ กรรมการ ป.ป.ช.³⁹ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁰ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน⁴¹ ได้บัญญัติลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจไว้เหมือนกัน ดังนี้

(ก) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(ข) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 139

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 มาตรา 12

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 11

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 9

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 32

(ค) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือ
องค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(ง) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

อนึ่ง กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁴² ได้บัญญัติลักษณะ
ที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจไว้เหมือนกับลักษณะที่ต้องไม่ดำรง
ตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจตาม (ก) (ข) และ(ค) แต่ไม่ห้ามการประกอบ
อาชีพอิสระอื่นใด

2.1.1.3 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่งของกลุ่ม องค์กรศาล

1) คุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งของกลุ่มองค์กรศาล

(1) อายุ ได้มีการบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการ
ศาลรัฐธรรมนูญ⁴³ และตุลาการศาลปกครองสูงสุด⁴⁴ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น⁴⁵ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม⁴⁶
กำหนดให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกหรือผู้สมัครทดสอบความรู้ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี
บริบูรณ์ ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ และ
ตุลาการพระธรรมนูญ⁴⁷ ให้มีตุลาการพระธรรมนูญ สำหรับคุณสมบัติพื้นฐานความรู้ และอำนาจ
หน้าที่ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

(2) การศึกษา เนื่องด้วยในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ⁴⁸ ได้มีการบัญญัติให้สรรหาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา

⁴² พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 7

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 256 (2)

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 (2)

⁴⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 (2)

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (2)

⁴⁷ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 11

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 257

ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์
 ดังนั้น การศึกษาของ ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องสำเร็จการศึกษา
 ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม⁴⁹ กำหนดคุณวุฒิเป็นนิติศาสตรบัณฑิต หรือ
 สอบไล่ได้ปริญญาหรือประกาศนียบัตรทางกฎหมายจากต่างประเทศ ซึ่ง ก.ต. เทียบไม่ต่ำกว่า
 ปริญญาตรี และสอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
 ตุลาการศาลปกครอง⁵⁰ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครอง กำหนดให้มีคุณสมบัติ
 เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์
 สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน และตุลาการพระธรรมนูญ⁵¹ กำหนดว่า
 โดยอนุวัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมให้ผู้ที่สอบความรู้ทางกฎหมายได้ปริญญาตรี
 หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ฝึกหัดดำเนินคดีในศาลทหารได้

2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ⁵² ได้บัญญัติให้
 ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
 ดังต่อไปนี้

(ก) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง
 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการใน
 ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
 ศาสตราจารย์

(ข) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา
 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

⁴⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 27

⁵⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
 มาตรา 13 (3) และมาตรา 18 (3)

⁵¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 12

⁵² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 256 (3) ถึง (7)

(ค) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา
ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(ง) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น
ของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(จ) ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม⁵³ ได้บัญญัติให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ต้องมีคุณสมบัติ
และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นผู้เสื่อมใสในการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(ข) เป็นสามัญสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

(ค) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่อง
ในศีลธรรมอันดี

(ง) ไม่เป็นผู้มีหนี้สินส่วนตัว

(จ) ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งให้พักราชการหรือถูกสั่ง
ให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

(ฉ) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้
ออกจากราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(ช) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึง
ที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(ซ) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้
ความสามารถ คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสม
ที่จะเป็นข้าราชการตุลาการหรือเป็นโรคที่ระบุไว้ในระเบียบของ ก.ต. และ

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26

(ฉ) เป็นผู้ที่ผ่านมาการตรวจร่างกายและจิตใจโดย คณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคนซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงาน ของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นสมควรรับสมัครได้

(3) ตุลาการศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง⁵⁴ ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง สูงสุด ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา

(ข) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ค) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด

(ง) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า อัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า อธิบดี หรือเทียบเท่า หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป. ประกาศ กำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหาร ราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์พิเศษ

(ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองชั้นต้น⁵⁵ ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

⁵⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 13

(ก) รับราชการ หรือเคยรับราชการ เป็นผู้รับผิดชอบ
สำนวน หรือเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ไม่น้อยกว่าสามปี

(ข) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ไม่น้อยกว่าสามปีใน
ตำแหน่งพนักงานคดีปกครองในระดับที่ ก.ศป. กำหนด

(ค) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ไม่น้อยกว่าสามปีใน
ตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่ง หรือศาลอาญา หรือเทียบเท่า หรือตุลาการ
พระธรรมนูญศาลทหารกลาง

(ง) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ไม่น้อยกว่าสามปีใน
ตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการ หรือเคยรับราชการ ไม่น้อยกว่าสามปี
ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนระดับ 8 หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐ
ที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์
รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหาร
ราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
รองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อยกว่าสามปี

(ช) สำเร็จการศึกษาสาขากฎหมายมหาชน และ
รับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ
สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐ
นับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าหกปี

(ซ) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ
ไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด

⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) ตูลาการพระธรรมนูญ เนื่องด้วยตูลาการพระธรรมนูญ แต่งตั้งข้าราชการทหาร ซึ่งถือเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง ดังนั้น จึงมิได้บัญญัติเกี่ยวกับ ลักษณะต้องห้ามไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498

3) ลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจ

(1) ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 258 ได้บัญญัติลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของกรรมการเลือกตั้งไว้ ดังนี้

(ก) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(ข) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ

(ค) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(ง) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

(2) ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ไม่ได้บัญญัติลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 แต่อย่างใด

(3) ตูลาการศาลปกครอง⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 14 ได้บัญญัติลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของตุลาการศาลปกครองไว้ ดังนี้

(ก) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

⁵⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
มาตรา 14

(ข) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใด

(ค) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(ง) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

(จ) เป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจาก ก.ศป.

(ฉ) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท

(ช) เป็นทนายความ หรือประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ ใช้อื่น หรือดำรงตำแหน่ง หรือประกอบกิจการใด ๆ อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่ ก.ศป. กำหนด

(4) ตุลาการพระธรรมนูญไม่ได้บัญญัติลักษณะที่ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือการประกอบธุรกิจของตุลาการพระธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 แต่อย่างไร

2.1.2 หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

เป็นหลักประกันอันหนึ่งที่ทำให้ผู้เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการประจำ เกิดความมั่นคงในการปฏิบัติงานว่าจะไม่มีการให้พ้นจากตำแหน่ง โดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือถูกลงโทษโดยไม่มี การสอบสวนความผิดก่อน หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง และเหตุให้มีการพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือเหตุที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ดังนี้

2.1.2.1 หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มองค์กร ทางการเมือง

1) วาระการดำรงตำแหน่ง และเหตุให้มีการพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือเหตุที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งของกลุ่มองค์กรทางการเมืองของกลุ่มองค์กรทางการเมืองไว้ดังนี้

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญได้กำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎรว่า มีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง⁵⁷ และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังนี้⁵⁸

(ก) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ตาย

(ค) ลาออก

(ง) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 107

(จ) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) หรือ (14)

(ฉ) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือมาตรา 111

(ช) ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

(ซ) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 114

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118

พรรคการเมืองมีมติคัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

(ฉ) ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณี
ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิก และไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหกสิบวันนั้น

(ฅ) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา 96 ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติหรือศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วแต่กรณี

(ง) ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร

(จ) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิด อันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (ข) ให้มีผลในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

(2) สมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดอายุของวุฒิสภาว่ามีกำหนดคราวละหกปีนับแต่วันเลือกตั้ง⁵⁹ และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง ด้วยเหตุเช่นเดียวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (ข) (ค) (ฅ) (ง) และ(จ) และบัญญัติเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้แตกต่างกัน ดังนี้⁶⁰

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 130 และมาตรา 132

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 133

- ถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา
- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 125
- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 126
- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 127
- กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 128

(3) คณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวด้วยเหตุเช่นเดียวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม (ข) (ค) และ(ง) และบัญญัติเหตุสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้แตกต่างกัน ดังนี้⁶¹

- ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 206
- ต้องคำพิพากษาให้จำคุก
- สภาผู้แทนราษฎรมิมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 185

หรือมาตรา 186

- กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 208 หรือมาตรา 209
- มีพระบรมราชโองการตามมาตรา 217

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้ความเป็นรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง⁶² เมื่อ

(ก) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง

ตามมาตรา 216

(ข) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภา

ผู้แทนราษฎร

(ค) คณะรัฐมนตรีลาออก

(4) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ

ได้กำหนดอายุของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นว่า มีวาระการดำรงตำแหน่ง

⁶¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 216

⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 215

คราวละสี่ปี⁶³ นอกจากนี้ยังกำหนดเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงด้วยการยุบสภาท้องถิ่น การตายของสมาชิก การลาออก การขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม การเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นคู่สัญญา หรือราษฎรจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดลงมติถอดถอน ทั้งนี้ไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

2.1.2.2 หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1) วาระการดำรงตำแหน่ง และเหตุให้มีการพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือเหตุที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งของกลุ่มองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งว่า มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁶⁴ และได้กำหนดให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระด้วยเหตุ ดังนี้⁶⁵

(ก) ตาย

(ข) ลาออก

(ค) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา

137 หรือมาตรา 139

(ง) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(จ) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรคห้า

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 140

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 141

(ฉ) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้น พ้นจากตำแหน่ง⁶⁶

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารัฐธรรมนูญได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁶⁷ และได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งตาม (ก) (ข) (ง) และ(จ) และบัญญัติเหตุพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้แตกต่างกัน ดังนี้⁶⁸

- ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11
- กระทำการต้องห้ามตามมาตรา 12

(3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่า มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁶⁹ และได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งตาม (ก) (ข) และ(จ) และบัญญัติเหตุพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้แตกต่างกัน ดังนี้⁷⁰

- ขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 142

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196 วรรคสี่

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 13

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199

⁷⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12

- กระทบการอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 7
- วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตาม

มาตรา 11

(4) คณะกรรมการ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁷¹ และได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งตาม (ก) และ(ข) และบัญญัติเหตุพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แตกต่างกัน ดังนี้⁷²

- มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 9 หรือมีลักษณะต้องห้าม

ตามมาตรา 10

- กระทบการอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 11
- วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตาม

มาตรา 16 (รัฐธรรมนูญ มาตรา 229)

- ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(5) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁷³ และได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่นเดียวกับการพ้นจาก

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 298 วรรคหนึ่ง

⁷² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 13

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคหก

ตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งตาม (ก) (ข) และ (จ) และบัญญัติเหตุพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้แตกต่างกัน ดังนี้⁷⁴

- มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 6 หรือมีลักษณะต้องห้าม

ตามมาตรา 7

- กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 9
- วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งตาม

มาตรา 13

(6) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁷⁵ และได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งตาม (ก) และ (ข) และบัญญัติเหตุพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้แตกต่างกัน ดังนี้⁷⁶

- มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้าม

ตามมาตรา 29

- กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 32
- คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกเพราะมีความ

ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง และวุฒิสภามีมติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 11

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคหก

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 34

เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ วุฒิสภา

2.1.2.3 หลักความมั่นคงในตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญของกลุ่มองค์กรศาล

1) วาระการดำรงตำแหน่ง และเหตุให้มีการพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือเหตุที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งของกลุ่มองค์กรศาล

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁷⁷ และได้กำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระด้วยเหตุ ดังนี้⁷⁸

- (ก) ตาย
- (ข) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (ค) ลาออก
- (ง) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256
- (จ) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 258
- (ฉ) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจาก

ตำแหน่ง

(ช) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(2) ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (ก) ตาย
- (ข) ได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผลตาม

มาตรา 33 วรรคสอง และวรรคสี่

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 259

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 260

- ข้าราชการ
- (ค) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ
- (ง) โอนไปรับราชการฝ่ายอื่น
- (จ) ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร
- (ฉ) ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 15 มาตรา 34 หรือมาตรา 35
- (ช) ถูกสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก
- (ซ) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง
- (3) ตุลาการศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 21 ได้กำหนดให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเช่นเดียวกับการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตาม (ก) และ (ค) และบัญญัติเหตุพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลปกครองไว้แตกต่างกัน ดังนี้
- สิ้นปีงบประมาณที่ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ เว้นแต่จะผ่านการประเมินสมรรถภาพให้ดำรงตำแหน่งต่อไปตามมาตรา 31
 - หากคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 18
 - เป็นบุคคลล้มละลาย
 - เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ วิกัลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - เป็นโรคหรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่ระบุไว้ในประกาศที่ ก.ศป. กำหนด โดยได้รับความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
 - ถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 22
 - ถูกไล่ออกตามมาตรา 23

(4) ตุลาการพระธรรมนูญ⁷⁹ การแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารสูงสุดและศาลทหารกลางให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและถอดถอนส่วนการแต่งตั้งและถอดถอนตุลาการศาลทหารอื่นๆ พระมหากษัตริย์อาจทรงมอบพระราชอำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาทหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามพระราชบัญญัตินี้ว่าด้วยการแต่งตั้งตุลาการ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ ฯ ยังได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ด้วยเหตุตามที่ระบุไว้ตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 291 ถึงมาตรา 295 และมาตรา 303

2.1.3 หลักความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องกระทำการในทางกฎหมาย เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ ก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครอง องค์กรฝ่ายปกครองอาจต้องดำเนินการออกกฎ หรือเข้าทำสัญญาทางปกครอง หรือออกระเบียบภายในหน่วยงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนปฏิบัติ หรืออาจต้องดำเนินการโดยการสั่งการฝ่ายเดียวในรูปของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการชี้สิทธิหน้าที่ในทางกฎหมายและเป็นการทำให้สิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายและเป็นนามธรรม กลายเป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับบุคคลเฉพาะราย หากองค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมาย รัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการหรือวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 ซึ่งเป็นที่มาสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

⁷⁹ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 10

ของไทย ได้บัญญัติกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีอยู่สองลักษณะด้วยกันคือ⁸⁰ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใด ๆ ในทางกฎหมาย คำสั่งทางปกครองประเภทนี้จัดว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่มีผลในทางกฎหมายจนกว่าจะถูกทำให้สิ้นผลไป

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ไม่ได้บัญญัติกรณีของคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะไว้ แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่า คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 หมายถึงคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง และคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่มีผลในทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง โดยเหตุที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรง และความไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้เห็นชัดเจนย่อมไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ในทางกฎหมาย หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ (void administrative act) ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในทางกฎหมาย จึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาถึงผลผูกพันหรือการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงความผูกพันหรือความสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นและมีผลในทางกฎหมายแล้ว คำสั่งนั้นย่อมผูกพันบุคคลและองค์กรต่าง ๆ ดังนี้

(1) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

(2) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(3) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อบุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง

(4) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง

(5) ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครององค์กรอื่น

⁸⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง และการลบล้างคำสั่งทางปกครอง, ในเอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น.505 การกระทำทางปกครอง หลักสูตร ประกาศนิยมบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ 2546, หน้า 1-31.

2) การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองอาจสิ้นผลลงได้ในหลายลักษณะ เช่น สิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลา สิ้นผลโดยการลบล้างขององค์กรผู้ทรงอำนาจ และการสิ้นผลโดยเหตุอื่น แต่การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นน้อยที่สุด คือ การสิ้นผลลงโดยการเจตนาลบล้างโดยองค์กรของรัฐ อันได้แก่ องค์กรตุลาการ โดยการพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ คือ ในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง และนอกกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ต้องพิจารณาถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกันความเชื่อถือนั้นและไว้วางใจที่บุคคลผู้รับคำสั่งที่มีต่อการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐในรูปคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น จนกว่าจะมีการใช้อำนาจหนึ่งเพิกถอนอำนาจที่ใช้ไปแล้วของอีกอำนาจหนึ่ง (Actus Contrarius) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ เช่น ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจบังคับบัญชาเพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือศาลปกครองใช้อำนาจตุลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น⁸¹ ด้วยเหตุนี้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือองค์กรตุลาการ จึงต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายให้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งไว้อย่างชัดเจนว่า องค์กรใดมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งที่ได้สั่งไปแล้วได้หรือไม่อย่างไร

2.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่บัญญัติของกฎหมายใด จะจัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ จึงมีความจำเป็นต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่

⁸¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน, ในวารสารกฎหมายใหม่ ปีที่ 3 ฉบับที่ 62 (16 ตุลาคม 2548), หน้า 50 – 55.

พิทักษ์รัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ด้วยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจมิให้เกินขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ หากมีขึ้น องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและหน้าที่อื่น ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คือ “ศาลรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่สำคัญหลายประการ ดังนี้

2.2.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายหรือร่างกฎหมายเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นใด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนี้ หากจำแนกโดยพิจารณาจากช่วงระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมาย สามารถจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีแรก การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับนี้ เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมาย ตั้งแต่ในชั้นของการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หรือการเข้าไปควบคุมตรวจสอบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ เพื่อมิให้ไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งบประมาณรายจ่ายของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนการควบคุมความชอบของพระ

ราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีตราขึ้น ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย⁸²

กรณีที่สอง การควบคุมภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับ เป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและนายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หรือในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และรัฐสภาได้มีมติยืนยัน เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายในเวลาตามที่กฎหมายกำหนด และนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หรือในกรณีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับในกรณีอื่น เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด กรณีดังกล่าวเป็นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญภายหลังที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว⁸³

2.2.2 การวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ฯ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ เป็นกรณีเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ความเป็นรัฐมนตรี และคุณสมบัติของกรรมการการเลือกตั้งว่า ขาดคุณสมบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ โดยการร้องขอของสมาชิกแห่งสภานั้นจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการ

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 177 มาตรา 180 มาตรา 219 และมาตรา 262

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 และมาตรา 264

ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ หรือไม่โดยกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นคำร้อง⁸⁴

2.2.3 การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 นี้ เป็นการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น และปัญหาดังกล่าวจะต้องเป็น "ปัญหา" ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น หากไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้น ย่อมไม่สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรานี้ได้ เช่น การเสนอเรื่องให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรในลักษณะเป็นข้อหาหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยที่ยังไม่มีเรื่องหรือยังไม่มีกรณีที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นจริง กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับพิจารณาวินิจฉัย

อย่างไรก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งมีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง หรือกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในประเด็นที่ว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องนั้นๆ หรือไม่ เช่น กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างนายกรัฐมนตรี และวุฒิสภา⁸⁵ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังเคยวางบรรทัดฐานไว้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญหมายถึง องค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 96 มาตรา 142 มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96 และมาตรา 295

⁸⁵ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 54/2542

ไม่รวมถึงองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรดังกล่าวจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ⁸⁶

2.2.4 การวินิจฉัยในกรณีอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนด

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่น ๆ อีก ดังนี้

2.2.4.1 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

1) การวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับของพรรคการเมือง ขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่⁸⁷

2) การวินิจฉัยกรณีบุคคลหรือพรรคการเมืองใช้สิทธิและเสรีภาพในทางการเมือง เพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁸⁸

3) การวินิจฉัยอุทธรณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรณีร้องขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมิมีมติให้ตนพ้นจากสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก⁸⁹

4) การควบคุมตรวจสอบการออกข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา⁹⁰

⁸⁶ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 58-62 / 2543

⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118 (8)

**2.2.4.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
พรรคการเมือง พ.ศ. 2541** บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในส่วนที่
เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ได้ดังนี้

1) การวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมือง
ของนายทะเบียนพรรคการเมือง กรณีที่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งไม่เห็นด้วยกับ คำสั่งไม่
รับ จดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง⁹¹

2) การสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหาร
พรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคน ระงับหรือจัดการแก้ไขการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือ
ออกจากตำแหน่ง⁹²

3) การสั่งให้ยุบพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน
พรรคการเมือง⁹³

4) มีเหตุต้องยุบพรรคการเมือง เนื่องจากกระทำการล้มล้างการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือกระทำการเพื่อให้
ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน
รัฐธรรมนูญ⁹⁴

2.3 ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายที่มีสภาพบังคับสูงสุด
ในบรรดากฎหมายทั้งหมด เพราะวินิจฉัยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ดังนั้น
การนำคดีรัฐธรรมนูญไปฟ้องยังศาลรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่ว่าทุกปัญหาที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 263

⁹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65

⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67

จะนำไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นการทั่วไปเหมือนกับคดีที่ขึ้นศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเฉพาะ ดังนั้น เฉพาะประเภทของคดีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายอื่นอย่างแข็งขันว่าให้นำคดีไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ที่จะเป็คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นแล้วกฎหมายยังจะต้องกำหนดไว้ด้วยว่า ใครจะเป็นผู้นำคดีไปฟ้องหรือร้องยังศาลรัฐธรรมนูญ⁹⁵

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ดังนี้

2.3.1 องค์การตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่แล้ว สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ คือ องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁹⁶ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2541)

ตัวอย่างที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น

- (1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 15/2541 8/2542 5/2543 20/2543 และ 13/2544)
- (2) สภาผู้แทนราษฎร (คำวินิจฉัยที่ 32/2543)
- (3) วุฒิสภา (คำวินิจฉัยที่ 54/2542 และ 20/2543)
- (4) คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยที่ 2/2541 26/2543 และ 33/2543)

⁹⁵ กมลชัย รัตนสกววงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)), (กรุงเทพ ฯ : สกว., 2538), หน้า 31.

⁹⁶ มานิตย์ จุมปา, การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ, ในรวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ www.pub-law.net, (กรุงเทพ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), หน้า 169.

- (5) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 63/2543)
- (6) รัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 33/2543)
- (7) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (คำวินิจฉัยที่ 19/2546)
- (8) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ 47/2547)
- (9) คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยที่ 38/2545)
- (10) ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (คำวินิจฉัยที่ 1/2541)
- (11) คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ 44/2546)
- (12) คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คำวินิจฉัยที่ 44/2547)

นอกจากนี้ยังได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ซึ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วางหลักว่า องค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 ซึ่งวางหลักไว้โดยสรุปได้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง “องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ”

องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น จะต้องมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างอำนาจหน้าที่ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นแล้ว มิใช่เป็นลักษณะของคำปรึกษาหรือข้อหารือ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266

2.3.2 ศาล

เป็นกรณีที่ศาลเห็นเองว่า กฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือคู่ความในคดีนั้นโต้แย้งต่อศาลว่า กฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นกรณีที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

มาก่อน ให้ศาลรอการพิจารณาคดีนั้นไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตาม
 ทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย⁹⁷

2.3.3 ประธานสภาผู้แทนราษฎร

เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ
 สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติ หรือมีจำนวน
 ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเห็นว่า
 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ
 แล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลง
 พระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม
 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁹⁸ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
 เห็นว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่สภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ความเห็นชอบ
 แล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ
 ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ⁹⁹ หรือในระหว่างที่มีการยับยั้ง
 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดตามมาตรา 175 แล้ว
 สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 ที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการอย่างเดียวกันหรือ
 คล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 ที่ต้องยับยั้งไว้¹⁰⁰ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสิบของจำนวน
 สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรี
 คนหนึ่งคนใดสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 วรรคสอง หรือสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน

⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264

⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262

⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 263

¹⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 177

ราษฎร คนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง¹⁰¹ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เห็นว่า การตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง¹⁰² ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

2.3.4 ประธานวุฒิสภา

เป็นกรณีที่สมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติ หรือ มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹⁰³ หรือสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่วุฒิสภา ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹⁰⁴ หรือระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 175 แล้ววุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอใหม่ มีหลักการ อย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ หรือร่าง

¹⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 96

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 219

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (1) (2)

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 263

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้ง¹⁰⁵ หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเห็นว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดสิ้นสุดลง หรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาคนหนึ่งสิ้นสุดลง¹⁰⁶ หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเห็นว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ¹⁰⁷ ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

2.3.5 ประธานรัฐสภา

เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติ หรือมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹⁰⁸ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่รัฐสภา ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹⁰⁹ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือ

¹⁰⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 177

¹⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 96 หรือมาตรา 216 วรรคสอง

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 219

¹⁰⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (1) (2)

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 263

สมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139¹¹⁰ หรือประธานรัฐสภาด้วยตนเองเห็นว่า เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามมาตรา 266 ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

2.3.6 นายกรัฐมนตรี

เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ¹¹¹

2.3.7 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง

เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมืองเห็นว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมือง ที่ตนเป็นสมาชิกอยู่จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹¹² หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เห็นว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายมีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมี ส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 142

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 47 วรรคสาม

ในการใช้งบประมาณรายจ่าย¹¹³ หรือกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองเห็นว่า พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากความเป็นสมาชิกพรรคการเมือง¹¹⁴ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมืองเห็นว่า มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข¹¹⁵

2.3.8 อัยการสูงสุด

เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ กรณีที่ผู้รู้เห็นการกระทำของบุคคลหรือพรรคการเมืองใดที่จะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการอื่นซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹¹⁶ และกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองแจ้งต่ออัยการสูงสุดว่าพรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และอัยการสูงสุดเห็นสมควรให้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมือง¹¹⁷

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180

¹¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 118

¹¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 28

¹¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 63

¹¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67

2.3.9 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ¹¹⁸

2.3.10 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ¹¹⁹

2.3.11 นายทะเบียนพรรคการเมือง

เป็นกรณีที่นายทะเบียนพรรคการเมืองมีอำนาจยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือให้หัวหน้าพรรคการเมือง หรือกรรมการบริหารพรรคการเมืองทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่ง¹²⁰ กรณีที่พรรคการเมืองมีเหตุต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 65 มาตรา 72 และมาตรา 73 และกรณีเมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนหรือเมื่อนายทะเบียนได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารพรรคการเมืองว่า พรรคการเมืองใดกระทำการตามมาตรา 66¹²¹

¹¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 295

¹¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198

¹²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 27

¹²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 67

2.3.12 ผู้จัดตั้งพรรคการเมือง

เป็นกรณีที่ผู้ขอจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนตามมาตรา 14 หรือ 15 ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียนพรรคการเมือง¹²²



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มาตรา 17

บทที่ 3

กระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

3.1 กระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

กระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 ที่บัญญัติถึงการตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง กรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น โดยให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือกและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว และมาตรา 333 ก็บัญญัติไว้นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

3.1.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีที่มาจากกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (1) กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีหน้าที่จัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวนสิบห้าคนประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน บุคคลทั้งสิบห้าคนนี้จะมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภท และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 และมาตรา 9 เสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป

3.1.2 คุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นบุคคล ซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภท ประเภทละสองคน ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน
- (3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

สำหรับบุคคลตาม (2) ถึง (4) ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ด้วย คือ

(1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
(2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ

(3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ

ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบริหารท้องถิ่น

(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

3.1.3 วิธีการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามข้อ 3.1.2 ให้ได้เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทซึ่งบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 7 และต้องมีคุณสมบัติตาม มาตรา 9 เมื่อคณะกรรมการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวแล้วให้เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ให้อาจต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ซึ่งมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่¹

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อ โดยวิธีลงคะแนนลับ ให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ

3.1.4 ขั้นตอนในส่วนของวุฒิสภา และการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหา ตามข้อ 3.1.3 แล้วทำการเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยวิธีลงคะแนนลับ เพื่อให้ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการแล้ว แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งในกรณีนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้น เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง²

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (1)

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2)

ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง นั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณา³

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ⁴

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลเป็นกรรมการได้แล้ว ประธานวุฒิสภาจะนำความ ขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ หรือลาออกจากการ ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหากำไรหรือรายได้ มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือได้แสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตน ได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ กรรมการแล้ว ซึ่งการลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวต้องกระทำภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบ วิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นกรรมการ และ ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน (มาตรา 9 วรรค 2)

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ประธานกรรมการและกรรมการ⁵

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 135

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรค 2

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 วรรค 3

3.2 กระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 บัญญัติให้ การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

รัฐธรรมนูญ มาตรา 333 ยังบัญญัติว่านอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 26 บัญญัติให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารทั่วไปซึ่งงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมาตรา 27 บัญญัติให้ผู้ว่าการรับผิดชอบการบริหารทั่วไปซึ่งงานตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ สำหรับในกิจการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อการนี้ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงาน

การตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

3.2.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ มาตรา 15 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยผ่านประธานวุฒิสภา ซึ่งมาตรา 30 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

ในการสรรหาและเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 กำหนดให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 และมาตรา 9 เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ให้อำนาจกรรมการเลือกบุคคลให้ดำรง

ตำแหน่งดังกล่าว โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่⁶ ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อโดยวิธีลงคะแนนลับ ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภท ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้น เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

3.2.2 คุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁷ ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 28 กล่าวคือ

มาตรา 28 ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8(1)

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 33

(3) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรอง วิทยฐานะ และ

(4) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่าซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปีหรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 และต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือประกอบอาชีพใด ๆ ตามมาตรา 32 ดังนี้

มาตรา 7 ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(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) ดิศยาเสพติดให้โทษ
 - (9) เป็นบุคคลล้มละลาย
 - (10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 - (11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
 - (12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - (13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- มาตรา 32 ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้อง
- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
 - (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ
 - (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
 - (4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการ
- เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา 31 ประธานวุฒิสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ว่าการ และให้ดำเนินการตามมาตรา 30 และมาตรา 31 ต่อไป
- ในวิธีการสรรหานั้น ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ยังได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ด้วย คือ (ข้อ 4)

(1) ต้องเป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชีการตรวจสอบภายใน การเงินการคลังหรือด้านอื่น

(2) มีความซื่อสัตย์สุจริต

(3) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(4) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ

(5) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และ

(6) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่าซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

3.2.3 การกำหนดวิธีการสรรหา และหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคล ผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 และต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา⁸ และเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา 30 แล้วให้เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ⁹ ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา¹⁰ การออกเสียงลงคะแนน เพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ¹¹ เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ¹²

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน¹³

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคสอง

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคสาม

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคสี่

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคห้า

3.3 กระบวนการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3.3.1 ขั้นตอนในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 กำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นก่อน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีสรรหาเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 ดังนี้

การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา
- (2) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อรับการสรรหาก็ได้
- (3) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
- (4) คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด
- (5) การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไปและในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

เมื่อคณะกรรมการสรรหาบุคคลตามข้อ 6 ได้แล้ว ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 7 กำหนดให้เสนอชื่อไปยังประธานวุฒิสภาโดยเร็ว และต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อน

3.3.2 ขั้นตอนในส่วนของวุฒิสภา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา 30 แล้วให้เสนอวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ โดยมติที่เห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา การลงคะแนนให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคล ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณา¹⁴

เมื่อผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 33 หรือตำแหน่งผู้ว่าการว่างลง เพราะเหตุอื่นตามมาตรา 34 ให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าการภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง โดยให้ดำเนินการตามมาตรา 30 และมาตรา 31 ถ้าผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ว่าการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้เปิดสมัยประชุมรัฐสภา¹⁵

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 135

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 35

3.3.3 ขั้นตอนการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 กำหนดเมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹⁶ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁷ ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁸

3.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 จะบัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และบัญญัติให้ทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ ตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง และด้านอื่น และกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดียวกัน แต่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของทั้งสองตำแหน่งก็แตกต่างกัน กล่าวคือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีอำนาจหน้าที่ในด้านการวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคสี่

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคสี่

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคห้า ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคห้า

หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัย และงบประมาณ และการคลัง ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17

สำหรับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบการบริการทั่วไป ซึ่งงานตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก¹⁹ และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด²⁰

เมื่ออำนาจหน้าที่ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน กระบวนการการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็มีทั้งส่วนที่เหมือนและแตกต่างกันดังจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

3.4.1 ที่มาของคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 26 และมาตรา 27

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 37

คณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวน 10 คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่ง และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอื่นอีกเก้าคน

จะเห็นว่า ที่มาของคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีที่มาจากภาคข้าราชการประจำที่เป็นประมุขของแต่ละศาล จากอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และภาคการเมือง คือ ตัวแทนพรรคการเมือง เพื่อยึดโยงการใช้อำนาจการสรรหาผ่านมาจากประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ส่วนคณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ก็คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่ได้จากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งอาจจะเคยเป็นข้าราชการประจำหรือมาจากภาคธุรกิจเอกชนก็ได้

3.4.2 คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง

คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 มีคุณสมบัติเหมือนกับผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 28 เกือบทุกประการ เช่น

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี
- (4) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า
- (5) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี
- (6) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

จะมีข้อที่แตกต่างกันตรงที่คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดให้เป็นผู้ที่มีความชำนาญ หรือประสบการณ์ (ด้านการบัญชี การสอบบัญชี การตรวจสอบภายใน ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์อื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน) เท่านั้น ในขณะที่คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะกำหนดให้มีวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาโทขึ้นไป (ในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศ)

ในส่วนลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามไว้เช่นเดียวกัน²¹

3.4.3 วิธีการสรรหาและการเลือก

วิธีการสรรหา คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์แต่ละประเภท เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้น และมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่²²

สำหรับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 7

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8(1)

เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องได้ให้ความยินยอมก่อน เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน²³

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด²⁴ ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6²⁵ ได้กำหนด

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 วรรคสาม

²⁵ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543

ข้อ 6 การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(2) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการสรรหาก็ได้

(3) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ 4 และข้อ 5

(4) คณะกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่จะได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด

(5) การเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไปและในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

วิธีการสรรหาไว้ว่า คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาได้ ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อรับการสรรหาก็ได้ คณะอนุกรรมการหรือกรรมการอาจให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาตกลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการ หรือทางประสบการณ์ที่บ่งชี้ถึงความรู้ความสามารถ หรือด้านอื่นได้

ในส่วนของ การสรรหานี้ ในตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาต้องเสนอรายชื่อเป็นจำนวนสองเท่า ในขณะที่ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายมิได้ระบุไว้ให้เสนอรายชื่อไว้เป็นจำนวนสองเท่าแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 กำหนดให้เสนอชื่อผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยมีได้ระบุให้กรรมการต้องสรรหาผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาไว้เป็นจำนวนสองเท่าเช่นเดียวกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด

วิธีการเลือก เมื่อได้รับบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือก โดยการเลือกต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ซึ่งผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้น เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง²⁶

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2)

สำหรับการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามที่คณะกรรมการสรรหาเสนอแล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ²⁷ ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบต้องกระทำโดย วิธีลงคะแนนลับ²⁸ ผู้ที่ผ่านความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา²⁹ ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป จนกว่าจะได้ให้ความเห็นชอบ³⁰ ซึ่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป จนกว่าจะได้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

เห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดวิธีการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้แตกต่างกัน คือ

(1) การสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นจำนวนสองเท่า (ของผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง) ในขณะที่การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคสาม

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคสอง

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคสี่

กำหนดไว้ให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นกรรมการสรรหาสรรหาไว้เพียงหนึ่งคนเป็นผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) มติในการเสนอชื่อของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในขณะที่การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องใช้คะแนนเสียงสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(3) ในการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากไม่มีผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการสรรหา กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการสรรหาเพื่อได้มาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิให้ครบจำนวนที่จะเสนอต่อประธานวุฒิสภาไว้ ในขณะที่การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายกำหนดว่าถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป จนกว่าจะได้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา

ในส่วนของการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการเลือกไว้แตกต่างกัน ดังนี้

(1) การเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายใช้คำว่า “เลือก” ในขณะที่การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายใช้คำว่า “เห็นชอบ”

(2) ผู้ที่ได้รับการเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละประเภทต้องได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในขณะที่การให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (โดยไม่ระบุว่าต้องมีคะแนนเสียงสูงสุด)

(3) ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใด ไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นเสนอวุฒิสภาเพื่อลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่การให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดิน คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติเสนอวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

3.4.4 ขั้นตอนในส่วนของวุฒิสภาและการถวายคำแนะนำของวุฒิสภา

กระบวนการสุดท้ายเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คือ การถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เนื่องด้วยกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวนสิบคน ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้กรรมการที่ได้รับเลือกจากวุฒิสภาประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการและแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และได้รับบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว กฎหมายกำหนดหน้าที่ของวุฒิสภาไว้เหมือนกัน คือ ให้วุฒิสภาถวายคำแนะนำแด่พระมหากษัตริย์³¹ และกำหนดให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ดังนั้น ในขั้นตอนในส่วนของวุฒิสภา และการถวายคำแนะนำของวุฒิสภาของกระบวนการเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่แตกต่างกัน

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 วรรคสอง และวรรคสี่

หลักเกณฑ์การเสนอคำร้อง และอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณารับคำร้อง
ไว้วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาการสรรหาผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547

4.1 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยแต่ก่อนนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาข้อขัดแย้งในอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 แนวคิดในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แตกต่างจากแนวคิดที่ให้อำนาจคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 207 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีส่งเรื่องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” จากบทบัญญัติดังกล่าวคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจให้ความเห็นให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษาหรือมีลักษณะตอบข้อหาหรือปัญหาข้อกฎหมายกับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นองค์กรทางการเมืองมิได้มีสถานะเป็นศาล ซึ่งบทบัญญัติมาตรานี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าบัญญัติขึ้นมาขัดกับหลักการ 2 ประการคือ¹

ประการแรก ทำให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญกลายเป็นองค์กรที่ปรึกษา กรณีที่คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาเห็นว่ามีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ” ในรวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 60 เล่ม 15, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550), หน้า 337.

ก็ส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ไม่ได้เกิดขึ้นจริง หรือเป็นปัญหาสมมุติขึ้นก็ได้

ประการที่สอง การให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาที่ส่งมา ทุกเรื่องทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่า รัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างไร ซึ่งเป็นการให้อำนาจที่กว้างขวางเกินขอบเขต ไม่มีรัฐธรรมนูญใดในโลกที่ยอมให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดการตีความรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว

ปัจจุบันมีการจัดตั้งศาลปกครองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ขึ้นหลายองค์กรแนวคิดตามมาตรา 266 จึงมีความสำคัญมากในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นเครื่องมือที่กำหนดให้ศาลเข้าไปควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเพื่อมิให้ผิดแผกแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ ดังนั้น การแปลความคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” มีความหมายเช่นใด ควรที่จะต้องศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ทราบความเป็นมาและเหตุผลในการบัญญัติเนื้อความของกฎหมายในแต่ละกระบวนการ ดังนี้

4.1.1 การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะทำงาน ปราบกฏตามบันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงาน และอนุกรรมการยกร่าง ๆ ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 26 เมษายน 2540 ความว่า²

² มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 415.

“มาตรา 8/2/13 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกัน ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

4.1.2 การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ตัดคำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออกเนื่องจากเห็นว่า มาตรานี้เป็นเรื่องปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่เกี่ยวกับกระทรวง หรือกรม และ ไม่เกี่ยวกับองค์กรหนึ่งเกิดความรู้สึกขัดแย้งกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพราะถ้าศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจเกินกว่าที่มีก็ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อจำกัดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อาจจะซ้ำซ้อนกันแล้วยัง อาจมีปัญหาว่าองค์กรต่าง ๆ เกียงว่าไม่ใช่อำนาจของตนด้วย

กระบวนการในการควบคุมองค์กรทั้งหลายในรัฐธรรมนูญมี 2 กระบวนการ ได้แก่ การควบคุมทางกฎหมายซึ่งใช้ศาลควบคุม และการใช้อำนาจที่แต่ละองค์กรมีอยู่ตอบโต้ซึ่งกันและกันอันเป็นการกระจายอำนาจ ไม่มีประเทศใดที่ให้ศาลตัดสินเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมือง โดยสรุปคือ มาตรานี้ใช้เฉพาะองค์กรอื่นในรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ศาลมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ถ้าเป็นอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะอยู่ในมาตรา 247 (หมายถึงมาตรา 248)³

4.1.3 การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 (หมายถึง มาตรา 266) เนื่องจากว่า ไม่มีผู้ขอแปรญัตติ

³ โปรดดูบันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 24 มิถุนายน 2540

แต่คณะกรรมการสิทธิการได้ตัดข้อความ 2 คำ คือ คำว่า “ซ้ำซ้อนกัน” ออก และก็เปลี่ยนจาก คำว่า องค์การ เป็น “องค์กร” ปรากฏข้อความ ดังนี้⁴

มาตรา 265 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

4.2 หลักเกณฑ์การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266⁵

⁴ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นกรณีพิเศษ) วันจันทร์ ที่ 21 กรกฎาคม 2540

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์กรณี ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ ดังนี้

มาตรา 214 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่าง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งสรุปหลักเกณฑ์ได้ว่า

1) ต้องเป็นกรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กร ที่ระบุไว้ ความขัดแย้ง อาจเป็นกรณีองค์กรตามมาตรา 214 ต่างปฏิเสธว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ ของตน หรือต่างกล่าวอ้างว่าเป็นอำนาจของตน และต้องเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เพียงความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายธรรมดา

2) ต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตาม รัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาล ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป องค์กรตามมาตรา 214 ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ พูจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ (อัยการ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) รวมทั้งสิ้น 9 องค์กร เท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่มี สถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงองค์กรต่าง ๆ ไว้หลายองค์กร ทั้งองค์กรที่มีมาแต่เดิม เช่น รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิและมนุษยชนแห่งชาติ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรที่มีอยู่เดิมแต่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ให้มีหน้าที่แตกต่างกันไปตามสถานะที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังคงเป็นปัญหาในการตีความอยู่บ้างว่า องค์กรใดบ้างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรนั้นมีขอบเขตเพียงใด

4.2.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

4.2.1.1 องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ให้คำนิยาม หรือบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 1958) โดยตรงแต่ในมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญก็ได้กล่าวถึง (l'organisation des pouvoirs publics) ไว้ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้แปลว่า สถาบันการเมืองแห่งรัฐ โดยหมายรวมถึง กองทัพ (l'armée) และศาลปกครองทั้งหลาย (les juridictions de l'ordre administratif) และในมาตรา 16 ก็ได้บัญญัติถึง Pouvoirs publics constitutionnels หรือที่เรียกว่า สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญ (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นคำที่มี

3) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญคือ ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น (อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ” ใน รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 60 เล่ม 13, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550), หน้า 371-374.)

ความหมายแคบกว่าคำแรก สถาบันแห่งอำนาจมหาชนตามรัฐธรรมนูญจึงหมายถึงเฉพาะสถาบัน หรือองค์กรทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญกล่าวถึง ซึ่งได้แก่ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลอาญาชั้นสูง⁶

4.2.1.2 องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของประเทศเยอรมัน

คำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือที่ภาษาเยอรมันเรียกว่า “Verfassungsorgan” มีความคิดพื้นฐานจากนักคิดชื่อ Gierke และ Jellinek โดยนักคิดดังกล่าว ได้แบ่งสาระสำคัญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประการ คือ องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ และองค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่น ๆ ส่วน Leibholz ซึ่งเป็นนักคิดอีกคนหนึ่งให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ว่าหมายถึง องค์กรที่ได้รับมอบหมายในการดำเนินการกิจของรัฐที่มีอำนาจในลักษณะพิเศษ ซึ่งการคงสถานะและการปฏิบัติการกิจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานของรัฐ บรรลุเป้าหมาย และจะทำให้เกิดความมั่นคงในความเป็นเอกภาพของรัฐ ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับสถานะขององค์กรดังกล่าวที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่มีสถานะที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาขององค์กรอื่น⁷

Klaus Stem นักกฎหมายอีกคนหนึ่งของเยอรมัน กล่าวว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรสูงสุดของรัฐ ซึ่งการดำรงอยู่ สถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวมีเพียงแต่จะได้รับการกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่องค์กรนั้นจะต้องได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเอง และรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดรูปแบบ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวรวมทั้งองค์กรนั้นจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดของรัฐด้วย ส่วน Maunz เห็นว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์กรของรัฐซึ่งการ

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 240 – 241.

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “วิเคราะห์ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” วารสารกฎหมายปกครอง, 17 (เมษายน 2541) ตอนที่ 1, หน้า 160 – 161.

ก่อตั้งขึ้นขององค์กรดังกล่าวมีผลโดยตรงมาจากรัฐธรรมนูญ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรดังกล่าวเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ Laufer ซึ่งเป็นนักกฎหมายได้สรุปว่า อาจแบ่งแยกเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1) ข้อพิจารณาในทางรูปแบบ (formelle Kriterien)

(1.1) พิจารณาจากการก่อตั้ง องค์กรนั้นต้องได้รับการก่อตั้งโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ

(1.2) พิจารณาในแง่อำนาจหน้าที่ องค์กรนั้นต้องได้รับการรับรองอำนาจหน้าที่ไว้โดยรัฐธรรมนูญ

(2) ข้อพิจารณาในทางเนื้อหา (substantielle Kriterien)

(2.1) พิจารณาจากบทบัญญัติหน้าที่ องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรสูงสุดของรัฐ

(2.2) พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระ องค์กรนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรใด

(2.3) พิจารณาในแง่สถานะและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น องค์กรนั้นจะต้องเป็นองค์กรที่มีสถานะเท่าเทียมกับที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น และอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกัน⁸

4.2.1.3 องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามแนวคิดของนักวิชาการ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ไว้หลายนัย ดังนี้

1) “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ซึ่งกำหนดว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กร

⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ, เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266 (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), (กรุงเทพฯ : บริษัท พี เพรส จำกัด, 2543), หน้า 95.

ทั้งหลายที่ได้เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รวมทั้งให้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้น แต่ไม่ได้ให้อำนาจตัดสินใจทางการเมือง องค์กรนั้นไม่จัดว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้⁹

2) องค์กรใดจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ หากบัญญัติเฉพาะเรื่องการจัดตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจหน้าที่ให้ไปตามกฎหมายอื่น เช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ¹⁰

3) องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองตัดสินใจปัญหาเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ และโดยเด็ดขาดได้ หากมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่แสดงความคิดเห็น ไม่มีสภาพบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามก็ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹¹

4) คำว่า “องค์กร” มาจากคำว่า “organ” ซึ่งหมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคลที่ดำเนินงานเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายเฉพาะบางประการ หรือเพื่อให้งานบางประการสัมฤทธิ์ผล เมื่อพิจารณาในความหมายของภาษาไทย จึงหมายถึง การที่บุคคลหรือคณะบุคคล มีอำนาจหน้าที่เฉพาะบางอย่างตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน¹² เป็นต้น

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ความหมายขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1 : 1 (มกราคม – เมษายน 2542), หน้า 57.

¹⁰ อุทัย หงส์ศิริ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

¹¹ เดโช สวานานนท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

¹² คำวินิจฉัยชั้นต้นของ อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ คำวินิจฉัยที่ 7/2541 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2541.

4.2.1.4 องค์การตามรัฐธรรมนูญตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

- 1) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่าองค์การตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง องค์การที่บัญญัติจัดตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 2/2541, 3/2541, 5/2542, 51-52/2542, 54/2542, 26/2543, 58-62/2543, 13/2544, 18/2544, 38/2545, 2/2546, 18/2546, 19/2546, 20/2546, 44/2546, 52/2546, 36/2547, 47/2547, 63/2547, 29/2548, 31/2548, 5/2549 และ 6/2549
- 2) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า สมาชิกขององค์การเสียงข้างมาก เป็นการเสนอเรื่องในนามองค์กร เช่น คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545
- 3) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า สมาชิกกลุ่มหนึ่งขององค์กรเป็นเพียงองค์ประกอบขององค์กร ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 63/2547 และ 12/2549
- 4) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า สมาชิกขององค์กรที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงแล้วไม่มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น คำวินิจฉัยที่ 12/2549
- 5) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า หากเป็นการโต้แย้งจากบุคคลหรือองค์กรภายนอกต่าง ๆ ที่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้เป็นการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 15/2545 และ 60/2548

4.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

4.2.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส

การวินิจฉัยปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (le répartition des compétences) ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้โดยตรง เพราะเหตุว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเพิ่งจะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 1958 การเป็นองค์กรใหม่จึงทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด อีกทั้งตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากประเทศอื่น คือ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล และเพื่อหลีกเลี่ยงการกลับไปสู่

การมีอำนาจมากของรัฐสภา ดังนั้น ตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีความโน้มเอียงไปทางฝ่ายรัฐบาลมากกว่า เมื่อมีเจตนาธรรมเช่นนั้น จึงมิได้บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจชี้ขาดในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับประเทศเยอรมัน หรือประเทศไทย แต่เน้นหนักในเรื่องความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเท่านั้น ประการสำคัญอาจเป็นไปได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องยาวนาน องค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงน่าจะเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นอย่างดี รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสนั้นมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น ประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีระบบการวินิจฉัยปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่จะใช้กระบวนการตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐสภา เป็นกระบวนการในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหารเท่านั้น¹³

4.2.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามแนวคิดของประเทศเยอรมัน

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ หรือของกลุ่มอื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรสูงสุดของสหพันธ์ได้กำหนดให้บุคคลนั้นมีสิทธิในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้อาจเป็นข้อกำหนดที่เป็นนามธรรม หรือรูปธรรม ระหว่างกลุ่มที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำอันใดอันหนึ่ง หรือการละเว้นการอันใดอันหนึ่งอันเป็นวัตถุประสงค์ที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยของศาลได้และจะต้องประกอบด้วยกลุ่มทั้งสองฝ่าย¹⁴ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มาตรา 63 โดยมีการกล่าวอ้างถึงการละเมิด หรือการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสิทธิของผู้ร้อง ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการยื่นคำร้อง และผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องภายใน 6 เดือน หลังจากที่ผู้ยื่นคำร้องได้ทราบถึงการกระทำหรือการละเว้นการกระทำดังกล่าว หากไม่มีการใช้สิทธิภายในระยะเวลาผู้ร้องก็ไม่อาจใช้สิทธิ

¹³ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว, หน้า 242–244.

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรเจิด สิงคะเนติ, เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266, อ้างแล้ว, หน้า 99.

ดังกล่าวได้อีก ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงทางกฎหมาย และเพื่อการดำเนินกระบวนการทางการเมืองจะได้ปราศจากข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นตามมา ในส่วนของลักษณะข้อพิพาทจะต้องเป็น “ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (Verfassungsrechtsbeziehung) โดยความสัมพันธ์นั้นเป็นองค์ประกอบของการดำรงอยู่ของศาลรัฐธรรมนูญ แม้จะใช้คำว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ก็ตาม (กฎหมายพื้นฐานมาตรา 93 วรรค 1 ข้อ 1 และรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ มาตรา 63 มาตรา 64 วรรค 1) แต่โดยแท้ที่จริงแล้วข้อพิพาทดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของ “อำนาจหน้าที่” (Kompetenz)¹⁵ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ความหมายของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรว่า คดีประเภท “ข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ” มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการรักษาขอบเขตอำนาจในเชิงโครงสร้างโดยรวมของรัฐ และเพื่อเป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในกระบวนการทางการเมือง ความมุ่งหมายทั้งสองประการนี้จะทำให้หลักการพื้นฐานของเสรีภาพมีความมั่นคงมากขึ้น ดังนั้น วัตถุประสงค์ของคดีข้อพิพาทระหว่างองค์กรจึงมีลักษณะเป็นภาวะวิสัย (objective nature)

4.2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ตามแนวคิดของนักวิชาการ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ไว้ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปแล้ว ยังรวมถึงเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดความสงสัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าองค์กรนั้น ๆ ว่า มีอำนาจกระทำการ หรือไม่มีอำนาจกระทำการในเรื่องไหนอย่างไร การสงสัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ อาจเกิดขึ้นเพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรนั้นเห็นเอง หรืออาจเป็นองค์กรของรัฐองค์กรอื่น

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

หรือบุคคลอื่นเห็นก็ได้ แต่ในการส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ขององค์กรผู้อำนาจส่งด้วย¹⁶

2) คำว่า “อำนาจหน้าที่” และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 266 นั้นเห็นว่าจะมีความหมายแคบกว่าและน่าจะมุ่งไปถึงปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือเฉพาะเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป เกิดมีปัญหาขัดแย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่งเท่านั้น โดยอาจเป็นเรื่องที่มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกัน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ทั้ง ๆ ที่ความจริงแล้วมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ไม่รวมถึงกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนหรือมีลักษณะเป็นการหาหรือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน¹⁷

3) วัตถุประสงค์หรือข้อพิพาทแห่งคดีตามมาตรา 266 จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ในลักษณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในลักษณะที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งอันเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง หรือเป็นกรณีการละเมิดอำนาจหน้าที่ คำว่า “อำนาจหน้าที่” หมายความว่า ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากปัญหาในเรื่องใดก็ตามซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ กรณีนั้นย่อมไม่ใช่วัตถุประสงค์ตามมาตรา 266 ประการสำคัญปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นปัญหาข้อพิพาทที่เป็นปัญหารูปธรรมที่เกิดขึ้นจริงระหว่างคู่กรณี และข้อพิพาทจะต้องมีคู่กรณี 2 ฝ่าย ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องไม่เป็น

¹⁶ ชีระ สุธีวรารุง, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ”, จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 2 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม – มิถุนายน) 2542, หน้า 6.

¹⁷ ฤทัย หงส์ศิริ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย”, การประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้าประจำปี 2542, หน้า 20 - 22.

เพียงการตั้งคำถามหรือมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญความเห็นในทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

นอกจากนั้น ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น มีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรณีอาจเกิดจากการที่องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ สำหรับอำนาจหน้าที่นั้น จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยหลักแล้ววัตถุประสงค์แห่งการตีความในกรณีปัญหานี้จะต้องเป็นกรณีการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี บางองค์กร รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น แต่ศาลรัฐธรรมนูญควรจะจำกัดบทบาทในการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจเฉพาะในขอบเขตที่มีเกี่ยวเนื่องกับรัฐธรรมนูญหรือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อรัฐธรรมนูญ หากเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้อง หรือไม่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ก็เป็นเรื่องที่องค์กรผู้ใช้กฎหมายนั่นเองเป็นผู้ตีความ¹⁸

4.2.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

1) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรหมายถึงกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือกรณีมีปัญหาโต้แย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กร หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่เพียงใด หรือมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 7/2541, 11/2542, 51-52/2542, 53/2542, 54/2542, 6/2543, 13/2543, 26/2543, 32/2543,

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรณเจิด สิงคะเนติ, เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266, อ้างแล้ว, หน้า 51 - 53.

33/2543, 13/2544 18/2544, 3 – 4/2545, 15/2545, 38/2545, 2/2546, 44/2546, 33/2547, 36/2547, 47/2547 และ 31/2548

2) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่ายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 15/2541 และ 20/2543

3) สมาชิกองค์การหนึ่งได้แย้งการใช้อำนาจขององค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอีกองค์การหนึ่ง เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 5/2543, 13/2544 และ 20/2546

4) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า หากองค์การตามรัฐธรรมนูญมิได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น มิใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การ เช่น คำวินิจฉัยที่ 6/2543, 29/2548 และ 5/2549

5) แนวคำวินิจฉัยที่วางหลักว่า กรณีเป็นการหารือ เป็นข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ การขอให้แปลความ การคาดการณ์ หรือกรณีที่ยังไม่ได้เกิดปัญหาขึ้นจริง มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การ เช่น คำวินิจฉัยที่ 6/2542, 7/2542, 63/2543, 15/2545, 19/2546, 33/2546, 43/2546, 44/2547, 63/2547 และ 6/2549

6) องค์การตามรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยความเห็นที่แตกต่างกัน มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 8/2542

7) องค์การตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนวินิจฉัยไปแล้ว โดยไม่ได้สงสัยว่าตนมีอำนาจหน้าที่หรือไม่ ไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 18/2546 และ 60/2548

8) สมาชิกฝ่ายเสียงข้างน้อยขององค์การตามรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับผลหรือมติขององค์การ ไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 43/2546

4.2.3 ประธานรัฐสภา

ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 นอกจากองค์การตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง หรือในกรณีที่เป็้องค์กรกลุ่ม หรือองค์กร คณะบุคคล

ที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลุ่มหรือองค์กรคณะบุคคลนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ในกรณีของประธานรัฐสภาสรุปจากแนวความเห็นของนักวิชาการอาจแยกพิจารณาได้ 3 สถานะ ดังนี้¹⁹

1) ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา ในกรณีนี้หากประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจะต้องเป็นเรื่องปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือของรัฐสภา ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาว่าควรจะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาดังกล่าว ประธานรัฐสภาในกรณีนี้โดยลำพังไม่มีอำนาจที่จะเสนอเรื่องนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

2) ประธานรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 2 กรณี กรณีแรก เป็นกรณีที่ต้องกระทำตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร ขัดแย้งกัน แต่องค์กรหนึ่งคือสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา กรณีนี้ประธานรัฐสภาอาจได้รับมอบหมายจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาให้เป็นผู้เสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้ ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฝ่ายหนึ่งกับองค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกฝ่ายหนึ่ง ประธานรัฐสภาอาจได้รับการร้องขอจากองค์กรซึ่งไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย²⁰ เพื่อให้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้เอง

3) นอกจากประธานรัฐสภา ในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา หรือประธานรัฐสภา ในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่นแล้ว ประธานรัฐสภาในสถานะของประธานรัฐสภาเอง ในกรณีนี้ประธานรัฐสภาอาจริเริ่มได้ด้วยตนเองหรืออาจมีองค์กรใด หรือบุคคลใดแต่ฝ่ายเดียวเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภา และประธาน

¹⁹ ชูติมา เหลืองอุทัยศิลป์, อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 55 - 56.

²⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรณเจิด สิงคะเนติ, เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266, อ้างแล้ว, หน้า 55.

รัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เสมอ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประธานรัฐสภาสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นปัญหาระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่อาจเป็นการโต้แย้ง โดยองค์กรอื่นที่มีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือโดยบุคคลใด ๆ ซึ่งทั้งองค์กรอื่นหรือบุคคลใด ๆ ไม่ใช่ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม เมื่อเสนอเรื่องต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ประธานรัฐสภาย่อมใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

เมื่อพิจารณาถึงจำนวนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา 266 จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี 2541 จนถึงปัจจุบัน (ตุลาคม 2550) มีจำนวนคำวินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 266 ทั้งสิ้น 50 เรื่อง โดยเป็นการเสนอเรื่องโดยประธานรัฐสภา จำนวน 17 เรื่อง และโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น จำนวน 33 เรื่อง รายละเอียดของคำวินิจฉัยแยกตามองค์กรที่ยื่นคำร้อง ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางแสดงจำนวนคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ปี พ.ศ.	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ								ประชาชน รัฐสภา	รวม
	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	ผู้ตรวจการ แผ่นดิน ของรัฐสภา	คณะกรรมการ ตรวจเงิน แผ่นดิน	วุฒิสภา	สภา ผู้แทนราษฎร	คณะรัฐมนตรี	อื่น		
2541	3/2541 15/2541	-	-	-	-	-	-	2/2541* 7/2541**		4
2542	6/2542 7/2542 8/2542				53/2542				11/2542 51-52/2542 54/2542	8
2543	6/2543 13/2543	63/2543					26/2543 33/2543	58-62/2543***	5/2543 20/2543 32/2543	13
2544									13/2544 18/2544	2
2545					3-4/2545				15/25645 38/2545	4
2546	52/2546	2/2546 33/2546	18/2546 19/2546 20/2546						43/2546 44/2546	8

* เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย ** เสนอโดยเทศบาลตำบลท่าข้าม *** เสนอโดย อบต., เทศบาล, อบจ.

ปี พ.ศ.	องค์กรตามรัฐธรรมนูญ								ประธาน รัฐสภา	รวม
	คณะกรรมการ การเลือกตั้ง	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	ผู้ตรวจการ แผ่นดิน ของรัฐสภา	คณะกรรมการ ตรวจเงิน แผ่นดิน	วุฒิสภา	สภา ผู้แทนราษฎร	คณะรัฐมนตรี	อื่น		
2547		36/2547 63/2547							31/2547 44/2547 47/2547	5
2548				60/2548		31/2548	29/2548			3
2549	5/2549 6/2549								12/2549	3
รวม	10	5	3	1	3	1	3	7	17	50

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3 อำนาจการพิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ในการกล่าวถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในหัวข้อนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงที่มาของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 โดยจะทำการศึกษาถึงอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่อดีตว่าหากเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นมีวิธีการดำเนินการอย่างไร

ในประเทศไทยความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2489 เมื่อ “ศาลยุติธรรม” ได้สถาปนาตนเองโดยอาศัยคำพิพากษาฎีกา ที่ 1/2489 ยืนยันถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของตน สามเดือนหลังจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ก็จัดตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้นเป็นสถาบันใหม่เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนศาลยุติธรรม⁴¹ บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับมิได้⁴² และคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดและให้ศาลปฏิบัติตามนั้น⁴³

อย่างไรก็ตามในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ 2489 ได้บัญญัติให้รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญโดยอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 88 และจะต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของสมาชิกทั้งสองสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับก็บัญญัติยืนยันถึงอำนาจเช่นว่านั้นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญ 2517 ได้บัญญัติอำนาจเพิ่มเติมไว้หลายประการ ได้แก่

1) อำนาจในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยได้กำหนดวิธีการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้สองกรณี คือ

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 88

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 87

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 88

(1) การควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมาย สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันหรือแยกกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรีมีสิทธิส่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งตนเห็นว่ามีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้⁴⁴

(2) การควบคุมภายหลังที่กฎหมายได้ใช้บังคับแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลส่งความเห็นมา เมื่อศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ⁴⁵ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ใช้ได้ในคดีทั้งปวงเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492

2) อำนาจพิจารณาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือไม่ หากมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภานั้น⁴⁶

3) อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี เมื่อมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภานั้น⁴⁷

4) อำนาจวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยตนเอง⁴⁸

5) อำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ เพราะวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร⁴⁹

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 224

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 225

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 105

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 188 วรรคท้าย

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 213

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 151

ต่อมารัฐธรรมนูญ 2534 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีอำนาจหน้าที่ห้าประการที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นอกจากนั้นยังได้เพิ่มอำนาจให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอีก ดังนี้

1) อำนาจตีความ ว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ) โดยมาตรา 176 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

2) อำนาจในการตีความ ข้อบังคับของวุฒิสภาหรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานั้น ๆ ร้องขอ⁵⁰

3) อำนาจตีความรัฐธรรมนูญทุก ๆ ปัญหาเมื่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย สำหรับอำนาจในการวินิจฉัยการสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรี เมื่อนายกรัฐมนตรีร้องขอตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 5 (พ.ศ. 2538) นั้น ได้ยกเลิกไปในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งนี้

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมาในอดีต จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ 2534 ได้ให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญในทุก ๆ ปัญหาที่ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีความผูกพันอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทำให้มีปัญหาในประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ และปฏิเสธไม่ได้ว่าขาดความอิสระและเป็นกลางทางการเมือง โดยเฉพาะการที่มีอำนาจในการตีความตามรัฐธรรมนูญได้อย่างกว้างขวาง ในที่สุดแล้วคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นสถาบันการเมืองโดยอ้อม⁵¹

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 ทวิ

⁵¹ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย), (กรุงเทพฯ : สกว.,2538), หน้า 15.

ทำให้ภาพของการส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความ ติดตามมาจนถึงศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

4.3.1 เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

เรื่องเขตอำนาจศาลที่สะท้อนจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ จะมีปัญหาที่สุด ปัญหาก็คือ การจะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จะต้องมีปัญหาเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และปัญหานั้นต้องเป็นความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่⁵²

ในเรื่องดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ถือเป็นหลักได้ว่า การจะส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น จะต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ส่วนข้อขัดแย้งนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อาจเป็นข้อโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ 2 องค์กร หรือเป็นกรณีที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรเดียวมีปัญหาก็ได้ แต่ต้องเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง⁵³

กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นที่ว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ กรณีเกิดปัญหาข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ว่าองค์กรนั้น ๆ มีอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการได้หรือไม่เพียงใด ประการหนึ่ง และเมื่อองค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปมีปัญหาข้อขัดแย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำเข้าไปในเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำเข้าไปในเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ประการหนึ่ง

⁵² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), (กรุงเทพฯ : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด, 2550), หน้า 92.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 95.

สำหรับบุคคลที่มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือประธานรัฐสภาเท่านั้น⁵⁴

ดังนั้น หากองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ให้องค์กรนั้น หรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการพิจารณาวินิจฉัย โดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็น “ศาล” การที่จะมีอำนาจพิจารณาคดี จึงต้องมีคดีเกิดขึ้น “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” จึงมีลักษณะเป็น “ข้อโต้แย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” ระหว่างองค์กร มิใช่เป็นเพียงข้อสงสัยทางกฎหมายซึ่งอาจจะยังไม่เป็นผล ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่องค์กรในการตอบข้อหารือเช่นเดียวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 จึงเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญเองจะต้องระมัดระวังในการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณา โดยเฉพาะหากเป็นปัญหาการกระทำของรัฐบาล Act of State หรือ Political Question นั้น ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เช่น การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดี การใช้อำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอันเป็นเรื่องทางการเมืองโดยตรงที่ดี เช่น การเรียกประชุมสภาเปิดประชุมสภา ปิดประชุมสภา การเสนอหรือไม่เสนอกฎหมาย การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดตามมาตรา 218 วรรคสอง การประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร การลงมติไม่ไว้วางใจ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยไว้ ซึ่งประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่จะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

4.3.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

4.3.2.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1) แนวคำวินิจฉัยที่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

⁵⁴ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), (กรุงเทพฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด 2549), หน้า 163.

- กรณีเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ นั้น หมายถึง องค์กรที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งหน่วยงานหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีหาใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใด⁵⁵ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 145⁵⁶ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ⁵⁷ คณะกรรมการสรรหาฯ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) กำหนดให้มีขึ้น และกำหนดองค์ประกอบตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในมาตราเดียวกัน⁵⁸

- กรณีมีมติเสียงข้างมากขององค์กร เช่น กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้ส่งปัญหาไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย⁵⁹

2) แนวคำวินิจฉัยที่ไม่ถือว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

- กรณีสมาชิกกลุ่มส่วนน้อยไม่ถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 300 แต่กลุ่มสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนน้อยดังกล่าวมิได้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงมิได้เป็นการโต้แย้งกันในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

⁵⁵ คำวินิจฉัยที่ 2/2541 วันที่ 25 มิถุนายน 2541

⁵⁶ คำวินิจฉัยที่ 3/2541 วันที่ 14 กรกฎาคม 2541

⁵⁷ คำวินิจฉัยที่ 58-62/2543 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2543

⁵⁸ คำวินิจฉัยที่ 38/2545 วันที่ 4 กรกฎาคม 2545

⁵⁹ คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 วันที่ 29 มกราคม 2545

หน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁶⁰ สมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามที่ยื่นคำร้องไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงองค์ประกอบของวุฒิสภาที่มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีปัญหาความคิดเห็นแตกต่างกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภา ไม่ใช่ปัญหาขององค์กรวุฒิสภา⁶¹ การโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากคุณหญิงจาวรุวรรณ เมณฑกา และการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ไม่ได้เป็นการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁶²

- กรณีมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นคณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจึงมีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁶³

4.3.2.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

1) แนวคำวินิจฉัยที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

- กรณีมีความเห็นขัดแย้ง หรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ประเด็นมีปัญหาความเห็นขัดแย้ง หรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁶⁴ วุฒิสภาได้โต้แย้งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมติของคณะกรรมการการเลือกตั้งกรณีนี้

⁶⁰ คำวินิจฉัยที่ 63/2547 วันที่ 21 ตุลาคม 2547

⁶¹ คำวินิจฉัยที่ 12/2549 วันที่ 22 มิถุนายน 2549

⁶² คำวินิจฉัยที่ 60/2548 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2548

⁶³ คำวินิจฉัยที่ 29/2548 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548

⁶⁴ คำวินิจฉัยที่ 11/2542 วันที่ 25 พฤษภาคม 2542

เป็นมติที่กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน โดยอาศัยการวินิจฉัยบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 และมาตรา 125⁶⁵ วุฒิสภาได้มีมติไม่รับรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดไว้ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบและนายกรัฐมนตรี มีข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา จึงเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา⁶⁶ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการการเลือกตั้งกับ ศาลยุติธรรม⁶⁷ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร และมีมติด้วย คะแนนเสียงข้างมากให้ส่งปัญหามายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย⁶⁸ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การดำเนินการของ ก.พ. และคณะรัฐมนตรีขัดแย้งต่ออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁶⁹ กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลปกครอง⁷⁰ และกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา⁷¹

- กรณีมีปัญหาภายในองค์กร เช่น ขอให้วินิจฉัยชี้ขาดมติของ คณะกรรมการการเลือกตั้งในการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 315 และมาตรา 126⁷² การออกระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้พระบรมวงศานุวงศ์ ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง⁷³ คณะรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม รัฐสภาได้ เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งไม่ครบสองร้อยคน⁷⁴ คณะกรรมการ การวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากสภา

⁶⁵ คำวินิจฉัยที่ 53/2542 วันที่ 9 ธันวาคม 2542

⁶⁶ คำวินิจฉัยที่ 54/2542 วันที่ 28 ธันวาคม 2542

⁶⁷ คำวินิจฉัยที่ 13/2543 วันที่ 17 มีนาคม 2543

⁶⁸ คำวินิจฉัยที่ 3-4/2545 วันที่ 29 มกราคม 2545

⁶⁹ คำวินิจฉัยที่ 2/2546 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546

⁷⁰ คำวินิจฉัยที่ 44/2546 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2546

⁷¹ คำวินิจฉัยที่ 47/2547 วันที่ 6 กรกฎาคม 2547

⁷² คำวินิจฉัยที่ 51 - 52/2542 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2542

⁷³ คำวินิจฉัยที่ 6/2543 วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2543

⁷⁴ คำวินิจฉัยที่ 26/2543 วันที่ 22 มิถุนายน 2543

ผู้แทนราษฎร มีการเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ฯ แตกต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ⁷⁵ คณะรัฐมนตรีจะให้สัตยาบัน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนหรือไม่⁷⁶ สมาชิกวุฒิสภาผู้ถูกคัดค้านจำนวนสิบคนโต้แย้งคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁷⁷ ประธานรัฐสภาขอให้พิจารณาวินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป.ป.ช. บางคนกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ⁷⁸

- กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงถือได้ว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว⁷⁹ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย⁸⁰

- กรณีถูกโต้แย้งโดยสมาชิกขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น เช่น ผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 บางคนโต้แย้งอำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง⁸¹ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งสังกัดวุฒิสภาโต้แย้งว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่⁸²

⁷⁵ คำวินิจฉัยที่ 32/2543 วันที่ 7 กันยายน 2543

⁷⁶ คำวินิจฉัยที่ 33/2543 วันที่ 5 ตุลาคม 2543

⁷⁷ คำวินิจฉัยที่ 13/2544 วันที่ 29 มีนาคม 2544

⁷⁸ คำวินิจฉัยที่ 18/2544 วันที่ 26 มิถุนายน 2544

⁷⁹ คำวินิจฉัยที่ 15/2541 วันที่ 19 พฤศจิกายน 2541

⁸⁰ คำวินิจฉัยที่ 20/2543 วันที่ 26 เมษายน 2543

⁸¹ คำวินิจฉัยที่ 5/2543 วันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543

⁸² คำวินิจฉัยที่ 20 / 2546 วันที่ 3 มิถุนายน 2546

2) แนวคำวินิจฉัยที่ไม่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

- กรณีไม่มีปัญหาเกิดขึ้นกับองค์กร เช่น กรณีตามปัญหาที่เทศบาลตำบลท่าข้ามอ้างถึงมีเหตุเกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองมุกดาหาร และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ซึ่งมีไม่เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลท่าข้ามแต่อย่างใด ดังนั้น เทศบาลตำบลท่าข้ามจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ⁸³ กรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการเปิดเผยบัญชีและเอกสารประกอบของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 ประกอบกับกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มีปัญหาจึงยังไม่เกิดขึ้นจริง⁸⁴

- กรณีมิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในองค์กรของคณะกรรมการเลือกตั้ง⁸⁵ การดำเนินการของผู้ริเริ่มและการเข้าชื่อร้องขอของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การที่ประธานวุฒิสภ่าจะตรวจสอบรายชื่อประชาชนที่เข้าชื่อขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอน หรือไม่ นั้น มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขอให้วินิจฉัยว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคนใดจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ มิใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁸⁶

- กรณีเป็นการหารือ เช่น การหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีลักษณะเป็นการขอให้อธิบายความหมาย

⁸³ คำวินิจฉัยที่ 7/2541 วันที่ 13 สิงหาคม 2541

⁸⁴ คำวินิจฉัยที่ 33/2546 วันที่ 30 กันยายน 2546

⁸⁵ คำวินิจฉัยที่ 5/2549 วันที่ 9 มีนาคม 2549

⁸⁶ คำวินิจฉัยที่ 15/2545 วันที่ 25 เมษายน 2545

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว⁸⁷ การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งว่าความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งถูกต้องหรือไม่⁸⁸ การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว⁸⁹ ขอให้ตีความถ้อยคำหรือวินิจฉัยความหมายของถ้อยคำปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ร้องซึ่งยังไม่เกิดขึ้นจริง จึงมีลักษณะเป็นการหาหรือ ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266⁹⁰ และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สงสัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ และกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ซึ่งปัญหายังไม่เกิดขึ้นจริง จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁹¹

- กรณีเป็นการใช้อำนาจบริหารจัดการภายในองค์กร เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการแต่งตั้งและการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งอันเป็นการใช้อำนาจ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ฯ ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการภายในองค์กร กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ⁹² และกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งเพียงแต่คาดการณ์ว่าเมื่อได้มีการเลือกตั้งทั่วไปแล้วจะเกิดเหตุการณ์ขึ้นซึ่งขณะที่เสนอคำร้องนี้ยังไม่ได้มีการเลือกตั้งตามวันเวลาดังกล่าว จึงยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกิดขึ้น กรณีคำร้องตามประเด็นที่สองนี้ มีลักษณะเป็นการหาหรือ⁹³ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้งเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 315

⁸⁷ คำวินิจฉัยที่ 6/2542 วันที่ 27 เมษายน 2542

⁸⁸ คำวินิจฉัยที่ 7/2542 วันที่ 27 เมษายน 2542

⁸⁹ คำวินิจฉัยที่ 63/2543 วันที่ 19 ธันวาคม 2543

⁹⁰ คำวินิจฉัยที่ 19/2546 วันที่ 22 พฤษภาคม 2546

⁹¹ คำวินิจฉัยที่ 33/2546 วันที่ 30 กันยายน 2546

⁹² คำวินิจฉัยที่ 5/2549 วันที่ 9 มีนาคม 2549

⁹³ คำวินิจฉัยที่ 6/2549 วันที่ 21 มีนาคม 2549

ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน จึงมิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁹⁴

- กรณีได้มีการวินิจฉัยปัญหาไปตามอำนาจหน้าที่แล้ว เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ของพิจารณาวินิจฉัยแล้วว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่เป็นบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) แล้ว แสดงว่า ผู้ร้องไม่ได้มีความสงสัยว่าตนมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ จึงไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ร้อง⁹⁵ คณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. โดยมีมติเกี่ยวกับคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สมัครและผู้ได้รับการเสนอชื่อไปแล้ว กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญแปลความ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ⁹⁶ และกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 แล้ว จึงไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนอีกแต่อย่างใด⁹⁷

- กรณีฝ่ายเสียงข้างน้อยไม่เห็นด้วยกับผลหรือมติขององค์กร เช่น สมาชิกวุฒิสภาฝ่ายเสียงข้างน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับผลหรือมติของวุฒิสภาอันเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กร มิใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและไม่ใช่เรื่องที่วุฒิสภามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนว่าสามารถกระทำได้หรือไม่⁹⁸

⁹⁴ คำวินิจฉัยที่ 8/2542 วันที่ 27 เมษายน 2542

⁹⁵ คำวินิจฉัยที่ 18/2546 วันที่ 22 พฤษภาคม 2546

⁹⁶ คำวินิจฉัยที่ 44/2547 วันที่ 3 มิถุนายน 2547

⁹⁷ คำวินิจฉัยที่ 60/2548 วันที่ 4 พฤศจิกายน 2548

⁹⁸ คำวินิจฉัยที่ 43/2546 วันที่ 6 พฤศจิกายน 2546

4.3.3 ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 ที่เกี่ยวกับคำร้องนี้

ประธานรัฐสภาเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณี นายปัญญา ดันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะ ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็น การโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในเรื่องนี้เป็น การสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้น หากการได้มาซึ่งบุคคลที่จะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ให้เป็นบรรทัดฐานต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็น

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

4.3.4 ผลการพิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด โดยมาตรา 333 กำหนดสาระสำคัญเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องบัญญัติไว้ด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 121 บัญญัติให้มีขึ้น และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา เช่น มาตรา 175 มาตรา 182 มาตรา 183 เป็นต้น วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะต่างเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีขึ้นและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา 333 (1) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เห็นว่า การดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

และวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก 13 ต่อ 2 เสียง จึงให้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

4.4 วิเคราะห์ผลการพิจารณารับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ในการพิจารณาว่ากรณีจะเข้าเงื่อนไขที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้ นั้น ต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

4.4.1 ผู้มีสิทธิยื่นคำร้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นประธานรัฐสภาหรือไม่

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า อำนาจในการเสนอคำร้องของประธานรัฐสภา มี 3 สถานะ คือ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและของรัฐสภา ในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น และประธานรัฐสภาในฐานะของประธานรัฐสภาเอง กรณีการเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่เป็นประเด็นปัญหาของการศึกษาวิจัยนี้ ประธานรัฐสภาใช้อำนาจในฐานะของประธานรัฐสภาเองที่ได้พิจารณาเนื้อหาตามคำร้องของ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภาและคณะประกอบด้วยคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการ ปปช. ที่มีความเห็นว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (นายปัญญา ตันตยวงศ์) ที่เสนอบัญชีรายชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ไปให้วุฒิสภาคัดเลือก โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือก ไปให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้วระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ประธานรัฐสภาในฐานะของประธานรัฐสภาเองจึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

อนึ่ง หากจะถือว่า ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยใน ฐานะตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร หรือของรัฐสภา ก็ไม่ได้ เพราะประธานรัฐสภาไม่ได้รับ มอบหมายจากทั้งสององค์กรนี้ หรือหากจะถือว่าประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยในฐานะเป็นเสนอเรื่องแทนองค์กรวุฒิสภา ก็ไม่ได้ เนื่องด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 8 คน ที่เสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาเป็นสมาชิกเสียงข้างน้อยไม่ถือว่าเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญ เป็นแต่เพียงองค์ประกอบของวุฒิสภา มิใช่มติขององค์กรวุฒิสภา ตามแนว (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 63/2547 และที่ 12/2549) มีประเด็นที่ประธานรัฐสภาจะต้อง พิจารณาต่อไป คือ กรณีตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาทั้ง 8 คน ดังกล่าวเป็นกรณีที่มี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

4.4.2 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่สมาชิกวุฒิสภา จำนวน 8 คนโต้แย้งกันการใช้อำนาจของ วุฒิสภาว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน ฯ มาตรา 31 เท่านั้น ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการลงมติ ปรากฏผลว่ามีมติให้ วุฒิสภานำหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย คะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง และหลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรง พระกรุณาโปรดเกล้า ฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การที่พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล กับคณะ เห็นว่า การที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการ ไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้ กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการปฏิบัติ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 333 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 31

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เป็นการขยายหรือเพิ่มเติมอำนาจให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภา หรือศาลรัฐธรรมนูญอย่างไม่มีขอบเขตในการวินิจฉัยว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หรือไม่ เนื่องด้วยตัวบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหา” การที่จะถือว่าเป็นปัญหาขององค์กรหรือไม่นั้น ปัญหาดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นแล้วและยังมีความดำรงอยู่ กล่าวคือยังคงมีปัญหาหรือความเห็นแย้งกันระหว่างภายในองค์กร หรือระหว่างองค์กร หากข้อยุติของปัญหายังไม่ได้ หรือปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือบำบัดไปโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่งในที่สุด

กรณีตามคำร้องเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน และได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางจนในที่สุดได้มีการลงมติ ซึ่งปรากฏผลการลงมติว่ามีมติให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง และหลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก คุณหญิงจารุวรรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว กระบวนการต่าง ๆ ได้รับการวินิจฉัยตีความแก้ไขปัญหาโดยองค์กรนิติบัญญัติ ผู้ใช้กฎหมายนั้น ตามหลักทั่วไปที่ว่าผู้ใดใช้กฎหมายผู้นั้นย่อมมีอำนาจตีความกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรจึงได้สิ้นสุดลงแล้ว ด้วยวิถีทางการลงมติวินิจฉัยปัญหาขององค์กรนั้น ถือได้ว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในเรื่องดังกล่าวอีกต่อไป

บทที่ 5

กรณีกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นปัญหาตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547

5.1 ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นกรณีที่ ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 เกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีประเด็นและความเห็นที่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

5.1.1 ประเด็นที่สมาชิกวุฒิสภาขอให้ประธานรัฐสภาส่งเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะรวม 8 คน ได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก 1 คน เป็น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 และมาตรา 32 ที่ประชุมวุฒิสภาสัมภาษณ์บัญญัติ ครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2544 ได้มีมติตั้งคณะกรรมการสัมภาษณ์ จำนวน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา ที่ประชุมวุฒิสภาสัมภาษณ์บัญญัติ ครั้งที่ 35/2544 เมื่อวันที่ 16

พฤศจิกายน 2544 ได้ประชุมพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งกันว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล 1 คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน 3 คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 31 เท่านั้น ซึ่งได้มีการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง และหลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือกคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 333 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 15 ระบุว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง ฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 31 ระบุไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การที่วุฒิสภามีอำนาจเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 333 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 31

5.1.2 ความเห็นของประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย

ประธานรัฐสภาเมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วจึงมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 333 ประกอบกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 15 มาตรา 30 มาตรา 31 และมาตรา 33 ระบุว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสม ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อ

ตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณา คัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา น่าจะไม่ชอบด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน ฯ และเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ วุฒิสภาแล้ว ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อม ความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

5.2 การตั้งประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นว่า กระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

การตั้งประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้ ข้อกำหนดศาล รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 4 ได้กำหนดคณิยามของ “คำร้อง” หมายความว่า “บรรดาคำร้อง คำขอ ความเห็น คำเสนอ คำกล่าวหา คำแก้ข้อ กล่าวหา คำคัดค้าน ที่ยื่นต่อศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้น การตั้งประเด็นในการพิจารณา วินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาประเด็นที่เกิดจาก คำร้อง คำขอ ที่ส่งมาโดย ผู้ยื่นคำร้องและพิจารณาจากคำแก้ข้อกล่าวหา คำคัดค้านของผู้ถูกกล่าวหาตามคำร้องและ ผู้เกี่ยวข้องประกอบกัน สำหรับการยื่นคำร้องในกรณีที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการ ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงต้องมี ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า กรณีตามคำร้องเป็นการยื่นเข้ามาถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ของมาตรา 266 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจในการพิจารณารับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ามีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 จึงจะเข้าสู่การพิจารณาในประเด็นของคดีต่อไป

5.2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบหรือไม่

กรณีการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ โดยให้การสรรหาและการเลือกเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และมาตรา 31 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือก แล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ คือ วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น ไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงดังที่กล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

โดยสรุป ในประเด็นพิจารณาว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ในการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ และมีหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ วุฒิสภาไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการ

เลือกบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว แต่อย่างใด

5.2.2 การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ชอบหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหา และเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ นายประธาน ดาบเพชร เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน นั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาจึงย่อมต้องมีความหมายเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาพร้อมกับหนังสือนำเสนอผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกคุณหญิงจาวรณ เมณฑกา ซึ่งได้คะแนน ในอันดับที่สอง และไม่ได้จำนวนคะแนนที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

5.3 ผลการวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 267 วรรคสี่ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 31 กำหนดว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่ยกขึ้น อ้างอิง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่าคำวินิจฉัยกลางเป็นผลมาจาก เมื่อคณะตุลาการได้ประชุมเพื่อปรึกษาคดี และรับฟังพยานหลักฐานต่าง ๆ จนเพียงพอที่จะ พิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว คณะตุลาการก็จะมีการนัดแถลงด้วยวาจาจากก่อนลงมติและลงมติใน เรื่องพิจารณาดังกล่าว ซึ่งการแถลงด้วยวาจาจากก่อนลงมตินี้เป็นคำวินิจฉัยของตุลาการแต่ละคน และเมื่อลงมติเสร็จสิ้นแล้วก็นำผลคำวินิจฉัยของตุลาการฝ่ายเสียงข้างมากไปจัดทำเป็น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือคำวินิจฉัยกลาง ส่วนคำวินิจฉัยของตุลาการเสียงข้างน้อย ก็จะนำผลที่ได้จากการลงมติและเหตุผลของตุลาการเสียงข้างน้อยในสาระสำคัญแสดงไว้ใน คำวินิจฉัยกลางด้วยเช่นกัน

5.3.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

5.3.1.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 267 วรรคหนึ่งกำหนดว่า ในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ที่เป็นองค์คณะไม่น้อยกว่าเก้าคน และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก ซึ่งเสียงข้างมากของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง โดยสรุปดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก

สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง มีความเห็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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

กล่าวโดยสรุปคือ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กระบวนการสรรหาและกระบวนการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งรายชื่อไปให้วุฒิสภาเลือกจำนวน 3 คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในกระบวนการของการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา

5.3.1.2 คำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 267 วรรคสอง กำหนดว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัย

ส่วนของตน พร้อมแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติ ซึ่งตุลาการที่เป็นองค์คณะทั้งสิ้นจำนวน 13 คน (นายศักดิ์ เตชะชาญ และนายอมร รักษาสัตย์ ไม่ได้เป็นองค์คณะวินิจฉัย) ได้วินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง ออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่มีความเห็นที่เป็นหลักในคำวินิจฉัยกลางมีจำนวน 11 คน และกลุ่มที่มีความเห็นเป็นเสียงข้างน้อย จำนวน 2 คน

สำหรับกลุ่มที่มีความเห็นเป็นหลักในคำวินิจฉัยกลาง มีความเห็นเกี่ยวกับการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบไว้เหมือนกันว่า กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการสรรหา การเลือก และการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาไว้ 3 ขั้นตอน โดยขั้นตอนแรก คือการสรรหา กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น แล้วเสนอบัญชีนั้นต่อประธานวุฒิสภา ขั้นตอนที่สอง การเลือกกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยวิธีการลงคะแนนลับ จากผู้ที่ได้รับการสรรหา และเสนอชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา และขั้นตอนที่สาม การให้ความเห็นชอบและแต่งตั้ง กฎหมายกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบ คะแนนเสียงเห็นชอบต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หลังจากนั้น ประธานวุฒิสภาก็จะนำรายชื่อที่ได้รับความเห็นชอบขึ้นกราบบังคมทูล ฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หากไม่เห็นชอบกับตัวบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาก็มีอำนาจส่งชื่อบุคคลนั้นกลับไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง ส่วนความเห็นในการวินิจฉัยเนื้อหาของคดีของตุลาการแต่ละคนได้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

(1) คำวินิจฉัยของตุลาการฝ่ายที่เป็นหลักในคำวินิจฉัยกลาง

1. คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตน สรุปได้ว่า

เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินกระบวนการสรรหาได้ นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงมีมติให้เสนอชื่อนายประธาน

คาบเพชร ต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ จึงถือว่าได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสองขั้นตอนแล้ว แต่นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลับไม่ดำเนินการตามมติที่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อ นายประธาน คาบเพชร นางจรรุวรรณ เมณฑกา รวมทั้งนายนนทพล นิ่มสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลย รวม 3 คน ไปให้ประธานวุฒิสภา เห็นได้ว่าการกระทำดังกล่าวของนายปัญญา ดันตยวงศ์ ผิดทั้งกฎหมายและไม่ตรงกับมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว

นอกจากนั้น สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นนักกฎหมายและหรือเคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคน อภิปรายคัดค้านมิให้มีการลงมติเลือกผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 3 คน โดยให้เหตุผลว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อเพียงผู้เดียว ถ้าจะให้ความเห็นชอบรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาก็ควรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายชื่อนายประธาน คาบเพชร เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ฯ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้งรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 312 วรรคสอง ได้บัญญัติลักษณะของโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้คล้ายกับโครงสร้างและความสัมพันธ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเลขาธิการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 302 คือการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องได้รับความเห็นชอบของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา ดังนั้น หากสมาชิกวุฒิสภาส่วนมากจะฟังข้อเท็จจริงของสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่เกิดขึ้น

2. คำวินิจฉัยของนายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวตน สรุปได้ว่า ตามที่เกิดเป็นเหตุคดีนี้ ปรากฏว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ประชุม ผลการประชุมสรรหาโดยการลงคะแนนลับ ปรากฏว่า นายประธาน คาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด 5 คะแนน นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียง

3 คะแนน นายทนทพล นิ่มสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียง ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงให้จัดทำบัญชีรายชื่อจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 และมาตรา 32 แต่ปรากฏว่าประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลับส่งรายชื่อให้ประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชีทั้งสามคน ซึ่งไม่เป็นไปตามมติของที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้เสนอเพียงผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ อันเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด ในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3. คำวินิจฉัยของ นายพัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัว สรุปได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว สำหรับข้อความที่ปรากฏตามหนังสือที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถึงประธานวุฒิสภา ว่า “...เพื่อโปรดนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวและดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 และมาตรา 32” นั้น ไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนการดำเนินการในขั้นตอนของวุฒิสภา นั้น วุฒิสภาไม่อาจที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลอื่นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดแต่อย่างใด การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาพร้อมกับหนังสือนำเสนอผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกบุคคลซึ่งได้คะแนนเสียงต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

4. คำวินิจฉัยของนายมงคล สระฐานิ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัย ส่วนตน สรุปได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณา คัดเลือกนายประธาน ดาบเพชร ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดอันดับ 1 จำนวน 5 คะแนน และได้รับคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ 8 ท่าน ดังนั้นประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร เพียงคนเดียวเพื่อวุฒิสภาให้ ความเห็นชอบ ส่วนนางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนอันดับที่ 2 จำนวน 3 คะแนน น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ไม่มีสิทธิได้รับเสนอชื่อต่อวุฒิสภา แต่ประธาน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือ ถึงประธานวุฒิสภา แจ้งผลการสรรหาและพิจารณา คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า มีบุคคลตามบัญชี รายชื่อ คือ นายประธาน ดาบเพชร นางจรรุวรรณ เมณฑกา และนายนันทพล นิมสมบุญ รวม 3 ราย เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก แตกต่างจากมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ให้ทำบัญชีรายชื่อจากผู้ได้รับคะแนนสูงสุดคนเดียวเสนอต่อประธานวุฒิสภา จึงเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ และการที่วุฒิสภาได้ลงมติคัดเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา ผู้ไม่ได้รับคะแนนเลือกสูงสุด และได้คะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการ ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่ง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ

5. คำวินิจฉัยของนายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัย ส่วนตน สรุปได้ว่า ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการ ขึ้นตอนต่าง ๆ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และทำการเลือกผู้มีความคุณสมบัติเหมาะสมที่จะ ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 30 แล้ว ไม่มีปัญหาว่า กระบวนการดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่หนังสือประธานกรรมการที่เสนอต่อ ประธานวุฒิสภามีข้อความคลาดเคลื่อนทำให้เข้าใจว่าเป็นการเสนอรายชื่อบุคคลให้วุฒิสภา เลือกจากรายชื่อบุคคลหลายคน ลักษณะหนังสือเสนอต่อประธานวุฒิสภาเป็นการขัดต่อ หลักเกณฑ์การเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา 30 จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 การที่

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรรับเลือกที่มีได้รับคะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนด ไปยังวุฒิสภาร่วมกับรายชื่อผู้ได้รับการสรรหา หากได้ทำให้นางจรรุวรรณ เมณฑกา กลับกลายเป็นผู้มีสิทธิได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาไม่ วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบบุคคลที่มีได้รับคะแนนเสียงสูงสุดตามหลักเกณฑ์ที่มีระเบียบกำหนดไว้ การที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในตัวบุคคล โดยเลือกให้ความเห็นชอบบุคคลที่มีได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการนั้น จึงเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 31

6. คำวินิจฉัยของนายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวตน สรุปได้ว่า ในกรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพียงผู้เดียว คือ นายประธาน ดาบเพชร จึงถือได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว ดังนั้น ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเสนอตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คือ นายประธาน ดาบเพชร ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียงผู้เดียวเท่านั้นจะเสนอชื่อผู้อื่นอีกไม่ได้ และวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลดังกล่าวเท่านั้น ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบก็ต้องส่งเรื่องคืนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อ ผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จาก 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 30 และมาตรา 31 จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333

7. คำวินิจฉัยของนายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวตน สรุปได้ว่า ในการประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อคัดเลือกผู้สมควรดำรง

ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการประชุมสรรหาโดยการลงคะแนนลับปรากฏว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้คะแนนเสียง 5 คะแนน นางจารุวรรณ เมณฑกา ได้คะแนนเสียง 3 คะแนน และนายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียง ที่ประชุมจึงให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 และมาตรา 31 แต่ในการแจ้งผลการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือถึงประธานวุฒิสภาแจ้งผลการสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง 3 ราย และขอให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกบุคคลตามบัญชีรายชื่อดังกล่าว ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภาที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา โดยได้ลงมติเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งได้คะแนนเสียง 3 คะแนน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

8. คำวินิจฉัยของพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวตน สรุปได้ว่า การที่ประธานคณะกรรมการสิทธิการสำนึกเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) ได้ขอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหนังสือยืนยันการเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหา นายปัญญา ตันตยวงศ์ จึงมีหนังสือ ถึงประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ (พันเอก สมคิด ฯ) เสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาทั้ง 3 แสดงให้เห็นว่า นายปัญญา ฯ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิได้แสดงความคิดเห็นในการเสนอเรื่องการสรรหา ฯ นี้ โดยผลการ แต่เสนอตามที่คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ขอให้ทำเพิ่มเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการต่อวุฒิสภาเท่านั้น ไม่ได้ข้อยุติที่วุฒิสภาจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะเป็นการดำเนินการคนละขั้นตอนกับการพิจารณาของวุฒิสภา

ประเด็นของการกระทำผิดขั้นตอนกฎหมายจึงอยู่ที่ประธานวุฒิสภาได้เสนอรายชื่อบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก ไม่ได้เสนอให้วุฒิสภาพิจารณา

ให้ความเห็นชอบตามมาตรา 31 วรรคแรก จึงเป็นการขัดแย้งกับมาตรา 31 วรรคสี่ การที่วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกและให้ความเห็นชอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อเป็นลำดับที่ 2 โดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดถือได้ว่า วุฒิสภาทำผิดขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ เท่ากับวุฒิสภาพิจารณารายชื่อจากบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

9. คำวินิจฉัยของนายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวตน สรุปได้ว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการเลือกโดยการลงคะแนนลับปรากฏผลว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก 5 คะแนน และนางจารุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก 3 คะแนน ส่วนนายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 คน ตามบัญชีของคณะกรรมการสรรหา แทนที่จะเสนอชื่อ นายประธาน ดาบเพชร แต่เพียงชื่อเดียวต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกในที่สุดที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภานำที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน โดยได้ลงมติเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

10. คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัวตน สรุปได้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงจากการลงคะแนนลับปรากฏว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้ 5 คะแนน นางจารุวรรณ เมณฑกา ได้ 3 คะแนน และนายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนน จึงต้องถือว่า นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือก เนื่องจากได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การที่ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีมติให้ทำบัญชีรายชื่อ โดยเสนอผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ปรากฏว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือไปยังประธานวุฒิสภาโดยได้ทำบัญชีรายชื่อการสรรหา ซึ่งมีรายชื่อบุคคล 3 คนดังกล่าวไปด้วย โดยมีข้อความต่อท้ายรายชื่อว่า เพื่อนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาเลือกและ

ให้ความเห็นชอบจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดให้อำนาจไว้ และการที่ที่ประชุมวุฒิสภาลือกว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากบัญชีรายชื่อที่เสนอบุคคล 3 คน ให้เลือกนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

11. คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นในประเด็นตามคำร้องนี้ ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตัว สรุปได้ว่า การสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการประชุมสรรหาโดยการลงคะแนนลับ ปรากฏว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้คะแนนเสียงเลือก 5 คะแนน และนางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้คะแนนเสียงเลือก 3 คะแนน ส่วนนายนนทพล นิ่มสมบุญ ไม่ได้คะแนนเสียงเลือก ที่ประชุมจึงให้จัดทำบัญชีรายชื่อจากผู้ที่ได้รับคะแนนสูงเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ต่อมาประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อบุคคลผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาเลือกทั้งสามคน ซึ่งรวมทั้งผู้ที่ไม่ได้คะแนนเสียงเลือกด้วยไปยังประธานวุฒิสภาไม่ได้เสนอชื่อเฉพาะบุคคลผู้ได้คะแนนสูง ตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาวุฒิสภาก็ได้มีมติเลือกจากบัญชีรายชื่อ โดยไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามบัญชีของบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุด จึงเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(2) คำวินิจฉัยของตุลาการที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เสียงข้างน้อย จำนวน 2 คน ที่วินิจฉัยให้ยกคำร้อง มีดังนี้

1. คำวินิจฉัยของนายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ได้ ก็ต่อเมื่อมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีตามคำร้องมิได้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับวุฒิสภา เพราะเมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภากว่า 3 คน สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็มีได้โต้แย้งว่าการเสนอชื่อดังกล่าวไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด และได้ลงมติเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปแล้ว การที่สมาชิกวุฒิสภาส่วนน้อยคัดค้านและไม่เห็นด้วยกับการกระทำของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาก็ไม่อาจถือว่าวุฒิสภาเป็นผู้คัดค้าน และเมื่อวุฒิสภามีมติเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้โต้แย้งคัดค้านการลงมติเลือกของวุฒิสภา จึงต้องถือว่ามิได้มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นระหว่างวุฒิสภากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่วนการกระทำของทั้งสององค์กรในกรณีนี้จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็มีได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยหรือตรวจสอบได้ ตามคำร้องของประธานรัฐสภาจึงมีลักษณะเป็นการหาหรือมิใช่กรณีมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เกิดขึ้นตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

2. คำวินิจฉัยของนายปรีชา เถลิมาวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่า บทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดิมก่อนที่จะแก้ไขเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ปี 2540 มาตรา 266 ได้บัญญัติไว้เพียง “อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าเข้าซ้อนกัน” แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายดั้งเดิมในชั้นร่างมาตรานี้ว่า ต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงขอบเขตหรือกรอบอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญว่าเข้าซ้อนกันหรือไม่ ต่อมาจึงได้แก้ไขปรับปรุงใหม่โดยตัดคำว่าเข้าซ้อนกันออก โดยบัญญัติเป็นข้อความตาม มาตรา 266 สำหรับคำว่า “อำนาจหน้าที่” นั้น จะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังเช่นตามคดีนี้ จึงเป็นปัญหาเรื่องความเห็นของสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายข้างน้อยอันมิใช่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่เห็นด้วยกับการลงมติของสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายข้างมากที่ให้อำนาจการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นนี้ ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะเห็นได้ชัดเจน คือ เป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีสองฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน หรือเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่นอกกรอบหรือขอบอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ดังนั้น ปัญหา

ที่ประธานรัฐสภาเสนอมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องในคดีนี้ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีปัญหาหรือข้อพิพาทขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

นอกจากนี้ คำว่า “ปัญหา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 266 แสดงว่าต้องเป็นเรื่องที่เกิด “ข้อโต้แย้ง” หรือ “ข้อพิพาท” ขึ้นแล้ว และเป็นเรื่องสำคัญในระดับรัฐธรรมนูญหรือระดับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเพียงเรื่องความคิดเห็นไม่ตรงกันหรือเป็นข้อถกเถียงหรือข้อโต้แย้งกันในระดับบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือระดับกฎหมาย หรือระดับของคณะกรรมการหรือองค์กรตามกฎหมาย หรือเป็นข้อหาหรือเพื่อหาข้อยุติในความเห็นที่แตกต่างกันเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาที่ประธานรัฐสภาส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องนี้จึงเป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายธรรมดาหรือระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น หากเป็นปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

5.3.2 วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ประธานรัฐสภา (นายอุทัย พิมพ์ใจชน) ยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คนและการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่” ซึ่งได้แสดงผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเหตุผลประกอบไว้ตามข้อ 5.3.1 แล้วนั้น จากคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ถึงความสมบูรณ์และความสอดคล้องของคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตัว ได้ดังนี้

5.3.2.1 ความสมบูรณ์ของคำวินิจฉัย

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการกำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยไว้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหา

ในการปฏิบัติงานของศาลรัฐธรรมนูญ เช่น เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากมีมติให้รับ คำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยซึ่งเป็นเสียงข้างน้อย ก็จะไม่ขอทำคำวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี โดยถือว่าตนได้วินิจฉัยไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยแต่แรกแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในเนื้อหาประเด็นแห่งคดีหรืออีกกรณีหนึ่งคือ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ 31 ที่กำหนดให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคากล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง แต่สำหรับประเด็นพิจารณาแห่งคดีนั้น ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เลยว่า ประเด็นแห่งคดีที่ศาลจะใช้เป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยนั้น จะต้องกำหนดไว้เช่นไร หรือกำหนดจากประเด็นใด

กรณีดังกล่าวหากเป็นการพิจารณาในศาลยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 142 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ชี้ขาดคดีต้องตัดสินตามข้อหาในคำฟ้องทุกข้อ แต่ห้ามมิให้พิพากษาหรือทำคำสั่งให้สิ่งใด ๆ เกินไปกว่าหรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง” หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พิพากษา หรือสั่งเกินคำขอหรือที่มิได้กล่าวในฟ้อง”

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 ซึ่งกำหนดว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครอง อย่างน้อยต้องระบุ (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย และ (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

เห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมได้กำหนดแนวทางให้ศาลพิพากษาชี้ขาดคดีไว้อย่างชัดเจน คือ ในคดีแพ่งต้องชี้ขาดตามคำฟ้องทุกข้อ ห้ามมิให้พิพากษาเกินไปกว่าหรือนอกจากคำฟ้อง ในคดีอาญาก็กำหนดว่าห้ามมิให้พิพากษาเกินคำขอ หรือที่มิได้กล่าวไว้ในคำฟ้อง ส่วนศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่ใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ แม้ว่าคำวินิจฉัยจะกำหนดว่า ต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดี และแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดประเด็นแห่งคดีไว้เช่นใด แต่ในคำวินิจฉัยก็กำหนดไว้ว่า หากมี

หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ในคำวินิจฉัยต้องระบุ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติไว้ด้วย และหากมีข้อสังเกตหรือวิธีการ ดำเนินการอื่นก็สามารถระบุไว้ในคำพิพากษาได้ ซึ่งกรณีตามที่กล่าวมาข้อกำหนดศาล รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

ตามคำร้องที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประธานรัฐสภายื่นคำ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควร เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ หรือไม่

แยกพิจารณาความสมบูรณ์ของคำวินิจฉัย ตามข้อกำหนดศาล รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 หมวด 4 คำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ข้อ 31 ได้ดังนี้

(1) ความเป็นมา หรือคำกล่าวหา

ในส่วนความเป็นมาหรือคำกล่าวหา คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 วันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ได้กล่าวไว้โดยแยกเป็นสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นข้อเท็จจริง กรณีที่ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ ได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยระบุรายละเอียดความเป็นมา และเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อให้ประธานรัฐสภาเห็นว่า การที่วุฒิสภาทำการเลือก ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 333 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31¹

ส่วนที่สอง เป็นความเห็นของประธานรัฐสภาที่ได้พิจารณาเนื้อหาตาม คำร้องของพันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ ประกอบกับได้มีคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่มีความเห็นว่า พฤติกรรมที่นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เสนอบัญชีรายชื่อผู้สมควร ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ไปให้วุฒิสภาคัดเลือก โดย

¹ โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 หน้า 1-3

เสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาคด้วย เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ²

(2) สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่ใช้นิติวิธีในการพิจารณาโดยการไต่สวน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณารับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้วินิจฉัยแล้วได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยได้เปิดโอกาสให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ชี้แจงหรือแสดงความเห็น³

(3) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยกขึ้นอ้างอิง

ศาลรัฐธรรมนูญได้ยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 มาตรา 333 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นอ้างอิง⁴

(4) เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ปรับข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาและข้อกฎหมายเพื่อวินิจฉัยกรณีตามคำร้อง ซึ่งเมื่อผลการแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติเสร็จสิ้นแล้ว ปรากฏผลว่า ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 11 คน ซึ่งเป็นเสียงข้างมากวินิจฉัยโดยสรุปว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือ นายประธาน ดาบเพชร เป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 มาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับ

² โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 หน้า 3-5

³ โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 หน้า 7-9

⁴ โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 หน้า 9-13

การเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) แล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คนให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน นั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และมาตรา 31 บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงย่อมต้องมีความหมายเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มาแล้วเท่านั้น การที่วุฒิสภาดำเนินการเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอในนามของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาพร้อมกับหนังสือส่งผลการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเลือกนางจารุวรรณ 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 เสียงข้างน้อย จำนวน 2 คน เห็นว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาไม่ได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่มีข้อโต้แย้งในปัญหา

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ให้ยกคำร้อง⁵

เมื่อพิจารณาความสมบูรณ์ของคำวินิจฉัยตามประเด็นที่ประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเป็นไปตามประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้พิจารณาวินิจฉัย และเนื้อหาของคำวินิจฉัยก็เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗

5.3.2.2 ความสอดคล้องของคำวินิจฉัยกลางและคำวินิจฉัยส่วนตน

รัฐธรรมนูญ มาตรา 267 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า องค์กรคณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก... ในส่วนของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ไม่ได้บัญญัติเรื่องการกำหนดประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยไว้ชัดเจน ในส่วนของการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องเป็นไปตามความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคนใดมีความเห็นแย้งก็ให้ทำความเห็นแย้งนั้นไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่ง เช่นเดียวกับการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง⁶ อย่างไรก็ตามในการทำคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ได้จัดทำคำวินิจฉัยโดยใช้มติตาม คำแถลงการณ์ด้วยวาจาและลงมติตามเสียงข้างมากมาโดยตลอด สำหรับความเห็นของเสียงข้างน้อยแต่เดิมไม่ได้แสดง

⁵ โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 หน้า 13-19

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 67 บัญญัติว่า “การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น”

ความเห็นของเสียงข้างน้อยไว้ในคำวินิจฉัยกลาง ต่อมานายอมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้อภิปรายในที่ประชุมคณะตุลาการว่า เห็นควรแสดงความเห็นของเสียงข้างน้อยไว้ในคำวินิจฉัยกลางด้วยเพื่อประโยชน์ในด้านการศึกษาและพัฒนาแนวคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งในที่สุดก็ได้มีการแสดงความเห็นของตุลาการเสียงข้างน้อยไว้ในคำวินิจฉัยกลาง ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

เนื่องจากว่าคำวินิจฉัยที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยอยู่เพียงสองประเด็นคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือไม่ประการหนึ่ง และประเด็นที่ประธานรัฐสภายื่นคำร้องของให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อ ผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อีกประการหนึ่ง ซึ่งการแถลงการณ์ด้วยวาจาก่อนลงมติและลงมติต่อประเด็นที่จะต้องพิจารณาทั้งสองประเด็น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเหมือนกันคือ 11 เสียงต่อ 2 เสียง

สำหรับเนื้อหาในคำวินิจฉัยกลางในคดีนี้ก็จะมีความสอดคล้องกับคำวินิจฉัยส่วนตนตามที่ปรากฏในข้อ 5.3.1 จะมีความเห็นของตุลาการบางคนที่ได้หยิบยกเอาข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนมาเขียนลงไว้ในคำวินิจฉัยส่วนตนโดยละเอียด เช่นกรณีที่นายปัญญา ดันตियวงค์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ วุฒิสภา แจ้งผลการสรรหาและพิจารณาเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวม 3 คน เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนของศาสตราจารย์ ดร. กระทบทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายมงคล สระฐาน ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช หรือกรณีการอ้างกระบวนการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาประกอบเหตุผลในการวินิจฉัย ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนของศาสตราจารย์ ดร. กระทบทองธรรมชาติ ศาสตราจารย์ ดร. เสาวนีย์ อัสวโรจน์ เป็นต้น นอกจากนี้ตุลาการเสียงข้างน้อยที่เห็นว่า ตามคำร้องของประธานรัฐสภา ไม่ใช่กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงไม่รับคำร้องไว้

พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่ในเนื้อหาของคำวินิจฉัยส่วนตนก็ได้แสดงความเห็นลงไปในเรื่องของคดีถึงการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ไว้ด้วย ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยส่วนตนของนายประชา เฉลิมวิเศษ แต่โดยสรุปแล้วคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ ได้นำความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง จากความเห็นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นเสียงข้างมากมาเขียนเป็นคำวินิจฉัยไว้แล้ว

5.4 วิเคราะห์กรณีกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน : เปรียบเทียบกรณีกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง (พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 38/2545)

5.4.1 สรุปสาระสำคัญตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 41 คน

ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งโต้แย้งโดยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 41 คน ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 ได้พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2544 คือ นายจรัล บุรณพันธุ์ศรี พลตำรวจโทวาสนา เพิ่มลาภ นายวิระชัย แนวนุญเนียร พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร ส่วนที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคนเสนอต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2544 คือ นายชูชาติ ศรีแสง นายอุดม เฟื่องฟู่ง นายปริญญา นาคฉัตรีย์ นายปรีชา รัตนันท์ และนายพิศาล พิริยะสกลิต

วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น และรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป คณะกรรมการดังกล่าว คือ “คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง” ได้ตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ แล้ว ปรากฏว่า มีผู้สมัครและมีผู้ได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหา จำนวนห้าสิบห้าคน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาฯ ได้ประชุมลงคะแนน รวม 7 ครั้ง ดังนี้

รอบที่ 1 กรรมการสรรหาแต่ละคนเลือกได้ไม่เกินคนละ 5 คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ หนึ่งคน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ

รอบที่ 2 ลงคะแนนคนละไม่เกิน 4 คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่หนึ่งคน คือ นายวิระชัย แนวบุญเนียร

รอบที่ 3 ลงคะแนนคนละไม่เกิน 3 คะแนน มีผู้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่หนึ่งคน คือ นายจรัด บุรณพันธุ์ศรี

รอบที่ 4 ลงคะแนนคนละไม่เกิน 2 คะแนน มีผู้สมัครสามคนได้คะแนน 6, 7 และ 6 จึงไม่มีผู้ใดได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่

รอบที่ 5 ลงคะแนนไม่เกินคนละ 2 คะแนน อีกครั้งหนึ่ง ปรากฏผลคะแนนเช่นเดียวกับรอบที่ 4 จึงไม่มีผู้ใดได้รับคัดเลือก

หลังจากรอบที่ 5 คณะกรรมการสรรหาฯ ได้เปลี่ยนกติกาใหม่ให้นำผู้สมัครเฉพาะผู้ได้คะแนนสูงสุด 3 คน คือ พลเอก ศิริรินทร์ ชูปกล้า นายพยนต์ พันธุ์ศรี และนายสมชัย ศรีสุทธิยากร มาลงคะแนน โดยให้กรรมการสรรหาลงคะแนน คนละ 1 คะแนน แล้วให้ตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออกไปจากนั้นจึงนำสองคนที่เหลือมาลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง จึงปรากฏผล ดังนี้ รอบที่ 6 ลงคะแนน คนละ 1 คะแนน (เพื่อตัดผู้ได้คะแนนต่ำสุดออก) ผลปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คนละ 4 คะแนน นายพยนต์ ได้ 2 คะแนน นายพยนต์ จึงถูกตัดออกจากบัญชีไป

รอบที่ 7 ลงคะแนน คนละ 2 คะแนน ปรากฏว่า พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ได้คะแนนเต็มคนละ 10 คะแนน คณะกรรมการสรรหาฯ จึงเสนอชื่อบุคคลทั้งสองและอ้างว่าได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่

คณะกรรมการสามัญฯ จึงได้มีหนังสือเสนอรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญฯ ต่อประธานวุฒิสภา

วุฒิสภาในคราวประชุม ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 4 ตุลาคม 2544 พิจารณารายงานของคณะกรรมการสามัญฯ แล้ว ได้ลงมติเลือกกรรมการการเลือกตั้งจำนวน 5 คน คือ พลตำรวจโท วาสนา เพิ่มลาภ พลเอก ศิริรินทร์ ชูปเกล้า นายวิระชัย แนวนุญเนียร นายจรัล บุรณพันธ์ศรี และนายปริญญา นาคฉัตรีย์ ทั้งนี้ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2544

ต่อมา พลตำรวจเอก ประทีน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวมถึงสี่สิบเอ็ดคน ได้มีหนังสือลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2544 เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา สรุปว่า การตัดสิทธิผู้สมัครในการลงคะแนนทั้ง 2 รอบดังกล่าว มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ว่า

(1) คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่น ๆ ได้หรือไม่ และการกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

(2) มติสามในสี่ที่เกิดจากการลงคะแนนในรอบที่ 7 ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญฯ จะถือว่ารายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาฯ นำเสนอต่อประธานวุฒิสภามีเพียงสามคน ได้หรือไม่ ส่วนรายชื่อที่ขาดอีกสองคนจะต้องดำเนินการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (3) ใช่หรือไม่

(3) หากพบว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจปฏิเสธรายชื่อและส่งกลับเพื่อพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ก็เพื่อให้ได้บุคคลผู้ซึ่งเป็นกลางทางการเมืองและความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 ได้หรือไม่

จึงได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาความขัดแย้งในทางปฏิบัติทั้ง 3 ประการข้างต้นว่าสามารถจะกระทำได้หรือไม่ เพียงใด

5.4.2 ประเด็นที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าสมาชิกวุฒิสภาทั้งสี่สิบเอ็ดคนได้โต้แย้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ว่ากระบวนการพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ ที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย แบ่งได้เป็น 3 ประเด็น คือ

1. คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจตัดสิทธิผู้สมัครอื่น ๆ ในรอบที่ 6 จำนวนสี่สิบเก้าคนไม่นำมารวมเพื่อลงคะแนนสรรหาคงกล่าว หรือไม่ และการดำเนินการของคณะกรรมการสรรหาฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

2. การลงมติในรอบที่ 7 แม้จะมีคะแนนเสียงในการเสนอชื่อไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จะถือว่าเป็นมติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จะถือว่าคณะกรรมการสรรหาฯ เสนอรายชื่อผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน หรือต้องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแทน หรือไม่

3. เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม 1 และ 2 แล้ว เห็นว่ากระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ หรือไม่

5.4.3 ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 38/2545

5.4.3.1 ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้น คือ ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้หรือไม่

สำหรับการพิจารณาว่า ตามคำร้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) กำหนดให้มี “คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง” และกำหนดองค์ประกอบอำนาจหน้าที่รวมทั้งวิธีการในการปฏิบัติหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในมาตราเดียวกัน ซึ่งทำให้คณะกรรมการสรรหาฯ มีลักษณะครบถ้วนตามความหมายของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ มีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหาฯ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญหมายถึง (1) ลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใด องค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือ (2) ลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีก องค์กรหนึ่ง ซึ่งกรณีตามคำร้องนี้มีปัญหาว่าในการดำเนินกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ นั้น คณะกรรมการสรรหาฯ มีอำนาจในการตัดสิทธิ ผู้สมัครบางคนออกจากการพิจารณาในการพิจารณารอบที่ 6 ของคณะกรรมการสรรหาฯ หรือไม่ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) ของ คณะกรรมการสรรหาฯ ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้อง นี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

5.4.3.2 ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การสรรหา กรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาฯ ซอบด้วย รัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) และ (3) กำหนดวิธีการและ ระยะเวลาในการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ให้สรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อม ความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอภายในสามสิบวัน หากไม่อาจดำเนินการได้ภายในเวลาที่ กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา พิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดที่คณะกรรมการ

สรรหาฯ ต้องเสนอชื่อ และกำหนดไว้ว่ามติในการเสนอชื่อ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการอื่น ๆ ของคณะกรรมการสรรหาฯ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ ดังนั้นคณะกรรมการสรรหาฯ ย่อมที่จะมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ เพื่อให้ได้บุคคลที่สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เสนอต่อประธานวุฒิสภา ภายในกำหนดเวลาที่ มาตรา 138 (3) กำหนด แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) จะไม่ได้บัญญัติวิธีการหรือ ขั้นตอนในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้โดยละเอียด เพียงแต่บัญญัติสาระสำคัญไว้ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์หรือวิธีการใด ๆ ที่คณะกรรมการสรรหาฯ กำหนดขึ้นใช้ในการดำเนินการสรรหาต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของการสรรหากรรมการการเลือกตั้งด้วย เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องของการสรรหาบุคคล คือ การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติที่มีความเหมาะสมจะดำรงตำแหน่งที่ต้องมีการสรรหา การสรรหา จึงหมายถึงการเลือกบุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งจากหลายคน เพื่อให้ผู้สรรหาได้มีการเปรียบเทียบแล้วเลือกบุคคลผู้เหมาะสม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) บัญญัติคะแนนเสียงในการสรรหากรรมการการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไว้ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญประสงค์ให้ผู้ที่ได้รับเลือกนั้น ได้รับคะแนนสูงมากกว่าคะแนนเสียงข้างมากตามปกติ จึงได้กำหนดเงื่อนไขของจำนวนคะแนนที่ผู้นั้นจะต้องได้รับไว้ หากการดำเนินการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่สามารถสรรหาผู้ได้รับเลือกที่มีคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่จนครบจำนวน รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (3) ก็ได้บัญญัติแก้ไขปัญหาไว้แล้ว โดยมอบให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาทำหน้าที่เสนอชื่อแทนจนครบจำนวน การที่คณะกรรมการสรรหาฯ เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 โดยนำผู้มีคุณสมบัติเพียงสามคนที่ได้คะแนนสูงสุดในรอบที่ 5 มาให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนเพื่อคัดคนออกหนึ่งคนแล้วนำผู้สมัครที่เหลืออีกสองคนมาลงคะแนนในรอบที่ 7 เพื่อให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ นั้นเป็นการเจาะจงให้กรรมการสรรหาเลือกผู้สมัครเพียงสองคนจากผู้สมัครสองคน โดยไม่ได้นำผู้สมัครอื่นมาเปรียบเทียบ ทั้งที่เมื่อเริ่มเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในรอบที่ 6 คณะกรรมการสรรหาฯ ต้องนำรายชื่อผู้สมัครที่ยังไม่ได้รับการเลือกอีกสี่สิบเก้าคนมาให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนในรอบที่ 6 ด้วย แต่กลับนำรายชื่อเพียงสามคนที่ได้จากการลงคะแนนในรอบ

ที่ 5 มาให้กรรมการสรรหาลงคะแนนในรอบที่ 6 ซึ่งทำให้ผู้สมัครอื่นที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามอีกสี่สิบเก้าคนต้องถูกตัดสิทธิในการได้รับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงใหม่ในรอบที่ 6 ดังนั้น การนำผู้สมัครที่เหลืออยู่เพียงสองคนจากการลงคะแนนในรอบที่ 6 มาให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนในรอบที่ 7 โดยให้กรรมการสรรหาฯ ลงคะแนนได้คนละ 2 คะแนน เพื่อให้ผู้สมัครทั้งสองคนได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่นั้น ไม่ใช่การสรรหาในความหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 138 บัญญัติไว้ และคะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ที่ผู้ได้รับเลือกสองคนในรอบที่ 7 คือ พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย นั้น ก็เป็นการลงคะแนนเพียงเพื่อให้ได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้น ดังนั้น การลงคะแนนสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ เฉพาะในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1)

5.4.3.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก จำนวน 9 คน โดยนายสุจินดา ยงสุนทร วินิจฉัยว่าการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ เฉพาะในรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญส่วนอีก 8 คน คือ นายอุระ หวังอ้อมกลาง นายอมร รักษาสัตย์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายสุจิต บุญบงการ นายมงคล สระฐาน นายจิระ บุญพจนสุนทร และนายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ วินิจฉัยว่าการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน 4 คน คือ นายพัน จันทรปาน นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ พลโท จุล อติเรก และนายกระมล ทองธรรมชาติ วินิจฉัยว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 (1) และภายในกำหนดเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และแม้ว่าการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ไม่มีผลกระทบต่อตัวบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้วุฒิสภาเลือก และได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นการกรรมการการเลือกตั้งไปแล้ว ทั้งนี้ เพราะกรรมการการเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 141 และกรณีขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 142 ประกอบด้วย มาตรา 137 และมาตรา 139 เท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติของ

รัฐธรรมนูญให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุกระบวนการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ อีก 2 คน คือ นายศักดิ์ เตชะชาญ และนายจุมพล ณ สงขลา วินิจฉัยว่า คำร้องนี้ไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ประธานรัฐสภาไม่อาจเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ให้ยกคำร้อง

5.4.3.4 ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไป คือ เมื่อการสรรหากรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญอีก หรือไม่

เมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากได้วินิจฉัยแล้วว่า การสรรหากรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ต้องถือว่า ผู้ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 จำนวนสองคน คือ พลเอก ศิริรินทร์ และนายสมชัย ไม่เป็นผู้ได้รับการสรรหา แม้ว่าผู้ได้รับการสรรหาในการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาฯ รอบที่ 6 และรอบที่ 7 ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ พลเอก ศิริรินทร์ จะได้รับการเลือกจากวุฒิสภาให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง การได้รับเลือกนั้นก็ยังไม่สมบูรณ์อันมีผลให้ต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 138 บัญญัติให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ไม่กระทบกระเทือนต่อบุคคลที่มาจากกระบวนการสรรหาโดยชอบของคณะกรรมการสรรหาฯ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาที่ได้รับการเลือกและโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการการเลือกตั้งไปแล้วอีกสี่คน คือ นายจรัล นายปริญญา พลตำรวจโท วาสนา และนายวีระชัย ทั้งนี้ เพราะในขณะที่วุฒิสภามีมติเลือกกรรมการการเลือกตั้ง นั้น กระบวนการสรรหาและการเสนอชื่อบุคคลโดยคณะกรรมการสรรหาฯ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 138 การพบว่ากระบวนการสรรหาบางขั้นตอนของคณะกรรมการสรรหาฯ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นในภายหลังและมีผลให้เฉพาะขั้นตอนและผลของขั้นตอนการสรรหาที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสรรหาฯ ในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 เท่านั้นที่ต้องเสียไปศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก จึงวินิจฉัยว่า ต้องมีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งใหม่โดยวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 138

5.4.4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

กรณีการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และกรณีการสรรหากรรมการการเลือกตั้งนี้ มีส่วนเหมือนกันตรงที่ ต่างถือว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติ และที่สำคัญประเด็นของปัญหาก็มีจุดเริ่มจากการที่วุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ขึ้นมาเพื่อตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ กล่าวคือ ในกรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการ ฯ ได้แจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหา และได้รับความยินยอม จำนวน 3 ราย ให้ประธานวุฒิสภาพิจารณากรณีคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการ ฯ ได้ตรวจสอบพบความผิดปกติของกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหา ฯ ซึ่งผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบในรายละเอียด ดังนี้

การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง
1. คณะกรรมการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน รวม 10 คน (พรบ.ประกอบ ฯ มาตรา 6)	1. คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน รวม 10 คน (รธน. มาตรา 138)

การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง
<p>2. การเลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ (จำนวน 1 คน) (ระเบียบ ฯ ข้อ 6)</p>	<p>2. - การสรรหาผู้มีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ (จำนวน 5 คน) (รธน. มาตรา 138 (1))</p> <p>- ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน (รธน. มาตรา 138 (2)) (รวม 10 คน)</p>
<p>3. ผู้ได้รับการสรรหาต้องให้ความยินยอมก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา (พรบ.ประกอบ ฯ มาตรา 31)</p>	<p>3. ผู้ได้รับการสรรหาต้องให้ความยินยอมก่อนเสนอชื่อต่อประธานวุฒิสภา (รธน. มาตรา 138 (1) (2))</p>
<p>4. ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ (พรบ.ประกอบ ฯ มาตรา 31)</p>	<p>4. ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกให้เหลือ 5 คน (รธน. มาตรา 138 (4))</p>
<p>5. ประธานวุฒิสภาถวายคำแนะนำเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ (รธน. มาตรา 312 วรรค 4 และวรรค 5)</p>	<p>5. ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง (รธน. มาตรา 138 (5))</p>
<p>6. ประธานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลมีมติรับคำร้องไว้วินิจฉัยด้วยคะแนนเสียง 13:2 เสียง</p>	<p>6. ประธานรัฐสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ศาลมีมติรับคำร้องไว้วินิจฉัยด้วยคะแนนเสียง 9:3 เสียง</p>
<p>7. ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2546 และวินิจฉัยเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2547</p>	<p>7. ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2544 และวินิจฉัยเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2545</p>

การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง
<p>8. ผ่านขั้นตอนการสรรหา การเลือก และให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภา จนได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งแล้วเป็นเวลา 1 ปี 5 เดือน</p> <p>9. หลังคำวินิจฉัยคุณหญิงจรรยาพรณ์ ไม่ได้ลาออกจากตำแหน่ง และได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะของคุณหญิงจรรยาพรณ์อย่างกว้างขวาง</p>	<p>8. ผ่านขั้นตอนการสรรหา การเลือก และให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภา จนได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งแล้วเป็นเวลา 1 เดือน</p> <p>9. หลังคำวินิจฉัยพลเอก ศิริรินทร์ ชูปกกล้าได้ลาออกจากการเป็นกรรมการการเลือกตั้ง</p>

เห็นได้ว่า กระบวนการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้สิ้นสุดแล้ว จนได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง ต่อมาจึงได้ตรวจพบปัญหาของการสรรหาและได้มีการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้พิจารณาวินิจฉัยให้รับคำร้องไว้วินิจฉัย โดยเห็นว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเช่นกัน

อย่างไรก็ตามผลของคำวินิจฉัย กรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการสรรหาได้ดำเนินกระบวนการสรรหาได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด จำนวน 1 คน ชอบแล้ว แต่การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ไปให้วุฒิสภาเลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานคณะกรรมการ ฯ เสนอ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้ให้ข้อสังเกตประการใดเพิ่มเติม

ส่วนกรณีการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ 2 ประเด็น คือ

- 1) การสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ของคณะกรรมการสรรหาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
- 2) เมื่อมีการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ผลของการสรรหาก็เสียไปเฉพาะการสรรหาในรอบที่ 6 และรอบที่ 7 เท่านั้น และต้องมีการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งใหม่

โดยผลของคำวินิจฉัยทั้งสองคำร้อง จะเห็นได้ว่า การวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามคำวินิจฉัยที่ 38/2545 ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางที่จะปฏิบัติต่อไปขององค์กรได้ชัดเจนกว่าปัญหาการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำวินิจฉัยที่ 47/2547



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

6.1 ปัญหาของศาลรัฐธรรมนูญในการใช้ดุลพินิจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

จากการที่ได้ศึกษาถึงอำนาจในการพิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ในหัวข้อที่ 4.3 และได้ศึกษาถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แล้วพบว่า แนวคำวินิจฉัยยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องโดยตรงนัก เนื่องจากคำว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ยังเป็นถ้อยคำที่มีความไม่ชัดเจนจึงเกิดปัญหาพอสมควร เป็นหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่จะต้องตีความมาตรา 266 ให้รับกับกฎเกณฑ์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ใช่องค์กรทางการเมืองหรือองค์กรกึ่งการเมืองดังเช่นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีตแต่เป็นองค์กรตุลาการสมบูรณ์ หน้าที่ขององค์กรตุลาการคือการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี ตัดสินปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มความ ไม่ใช่อยู่ในฐานะเป็นที่ปรึกษาในทางกฎหมายให้ องค์กรทางการเมืองหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งองค์กรใด ทั้งไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาทางการเมืองที่ไม่ใช่ข้อพิพาทระหว่างองค์กร เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเช่นนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว หากมีปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกับรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมายุติที่ศาลรัฐธรรมนูญ เพราะหากรัฐธรรมนูญมุ่งประสงค์ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่กว้างขวางเช่นนั้น ก็ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเอาไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง ดังจะได้ทำการวิเคราะห์ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญพบว่า แนวทางของศาลรัฐธรรมนูญในการใช้มาตรา 266 ไม่ได้มีความชัดเจนนัก ในกรณีคำวินิจฉัย ที่ 15/2541 ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีความเห็นแตกต่างกัน ศาลรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นเรื่องที่ได้รับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 266 แต่ต่อมาในคำวินิจฉัยที่ 6/2542 ซึ่งเป็นกรณีที่มีการเสนอเรื่องโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญกลับให้ยกคำร้อง โดยให้เหตุผลว่า คำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งในเรื่องดังกล่าวเป็นการหารือเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไป ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่ปรากฏว่าได้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่เป็นกรณีตามมาตรา 266 และในคำวินิจฉัยที่ 7/2542 ซึ่งก็เป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอคำร้อง ศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยให้ยกคำร้องเพราะไม่เป็นกรณีตามมาตรา 266 โดยเห็นว่า เป็นเพียงการขอหารือหรือขอความเห็นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเท่านั้น แต่หลังจากนั้นศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 6/2543 ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสนอคำร้องเพราะมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นมาตรา 266 ว่า เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 266 หรือกรณีคำวินิจฉัยที่ 51 – 52/2542, 26/2543 และที่ 47/2547 วินิจฉัยว่ามีปัญหาภายในองค์กร วินิจฉัยให้รับคำร้อง ในขณะที่คำวินิจฉัยที่ 8/2542, 5/2549 และที่ 6/2549 วินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ภายในองค์กรมีความเห็นแตกต่างกัน เป็นเรื่องการจัดการภายใน หรือเป็นเรื่องคาดการณ์ วินิจฉัยไม่รับคำร้อง

การใช้ถ้อยคำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เป็นการใช้อธิบายคำที่ถือว่ามีความเคลือบคลุม จึงเป็นปัจจัยให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความขยายขอบเขตหรือกรอบของอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญออกไปวินิจฉัยในบางคดี การที่รัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “อำนาจหน้าที่” ถ้อยคำดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากปัญหาเรื่องใดซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องกรอบหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร ย่อมไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 นี้ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในเชิงของ “อำนาจหน้าที่” ขององค์กรต่าง ๆ กรณีที่มีการขัดแย้งกันเท่านั้น หากได้เป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้เป็นช่องทางในการตรวจสอบ ทบทวน “การกระทำ” ขององค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจเหนือกว่าองค์กรอื่น ๆ แต่ประการใดไม่ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือแม้แต่ในการตีความ “เขตอำนาจ” ของศาลอื่น ๆ ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกและกระบวนการในการชี้ขาดปัญหาเรื่องเขตอำนาจของศาล

อื่น ๆ ไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ดังนั้น คำว่า “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 นี้ จึงควรจะตีความเคร่งครัดตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจจำกัด (Competence d'attribution) กล่าวคือ ปัญหาดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเกี่ยวข้องกับการกระทำขององค์กร โดยแต่ละองค์กรต่างก็มีหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แตกต่างกันไป เช่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรต่างอ้างว่าตนไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งถูกกล่าวอ้างว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่าซ้ำซ้อนกันหรือไม่ หรือมีข้อขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเกิดข้อพิพาทระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดด้วยองค์กรที่เป็นกลางคือศาลรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” ข้อความดังกล่าวน่าจะมุ่งไปในเรื่องเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่จะต้องได้ความชัดเจนว่าเป็นกรณีที่จะเกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี 2 ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกันหรือไม่

¹ ปัญหากรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้ ได้ถูกแก้ไขแล้วว่า จะต้องเป็นข้อขัดแย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ที่มีใช้องค์กรศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรอื่นนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

6.1.2 ปัญหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ กรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาในการวินิจฉัย เช่นเดียวกับปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ โดยศาลรัฐธรรมนูญจะวางหลักไว้ว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น คำวินิจฉัยที่ 3/2541 และที่ 38/2545 หากมิได้จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติไม่จัดว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คำวินิจฉัยที่ 2/2541 และที่ 58 – 62/2543 และกรณีจะถือว่าเป็นปัญหาขององค์กรได้นั้นจะต้องมีมติเสียงข้างมากขององค์กรด้วย เช่นคำวินิจฉัยที่ 3 – 4/2545 กรณีเสียงข้างน้อยไม่ถือว่าเป็นมติขององค์กร เช่น คำวินิจฉัยที่ 63/2547, 60/2548 และที่ 12/2549

รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกระบวนการหนึ่งของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในฐานะที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นเพียงองค์กรเดียวที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบ และมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรอื่นของรัฐทั้งหมดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ดังนั้น แม้ศาลรัฐธรรมนูญอาจจะวินิจฉัยชี้ขาดไปในทางที่ขยายความรัฐธรรมนูญหรือวินิจฉัยไปในทางที่จะตัดสิทธิบุคคลใดก็เป็นอำนาจเฉพาะของศาลรัฐธรรมนูญ โดยที่จะไม่มีองค์กรอื่นมาตรวจสอบทบทวนได้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงจำเป็นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำร้องตามมาตรา 266 ในทุกขั้นตอนตั้งแต่รับเรื่องไว้พิจารณาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 และต้องอยู่ภายใต้กรอบของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้การเสนอเรื่องเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างกว้างขวางเกินไปจนกระทั่งเรื่องใดก็สามารถเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อหลักการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นกฎเกณฑ์ไว้แล้ว ที่อาจจะถูกตีความเปลี่ยนแปลงได้โดยคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเองและในที่สุดแล้วศาลรัฐธรรมนูญอาจก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ โดยอาศัย “อำนาจตุลาการ” เข้าไปตีความในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นเสียเอง

การวินิจฉัยปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือการวินิจฉัยว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดหรือไม่ หรือใช้อำนาจก้าวล่วงการทำงานของอีกองค์กรหนึ่งหรือไม่ จึงต้องอาศัยบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย บางกรณีอาจไม่มีกฎหมาย บัญญัติไว้โดยตรง จึงเป็นกรณีเกิดช่องว่างทางกฎหมาย หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ขัดแย้งกัน ในกรณีเช่นนั้นจะต้องมีการแปลความกฎหมายเพื่อหาทางออกในปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาจอาศัย หลักกฎหมายมหาชน หลักกฎหมายทั่วไป หลักรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา ประโยชน์สาธารณะ ความยุติธรรมและประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาประกอบการพิจารณา วินิจฉัย

6.2 ปัญหาอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ไปแล้ว ได้ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ และมีผลกระทบตามมามากมายจึงเห็นการศึกษา ในรายละเอียดของปัญหาและผลกระทบ ดังนี้

6.2.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้น จากตำแหน่งหรือไม่

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า การตั้งประเด็นในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมิได้มี ข้อกำหนดหรือรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าจะต้องตั้งจากประเด็นใด เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 ข้อ 6 ซึ่งกำหนดว่า คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้อง
- (2) ระบุมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวกับเหตุในคำร้อง
- (3) ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ต้องใช้สิทธิ พร้อมทั้งข้อเท็จจริง หรือ พฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง

(4) มีคำขอที่ระบุความประสงค์ที่จะให้ศาลดำเนินการอย่างไรพร้อมทั้ง เหตุผลสนับสนุนโดยชัดเจน ฯลฯ

(5) และในส่วนของคำวินิจฉัย หรือคำสั่ง ตามข้อกำหนด ฯ ข้อ 31 ก็กำหนดว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วย ความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อ่างอิง

เมื่อพิจารณาข้อกำหนดที่เกี่ยวกับคำร้องและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ในส่วนของคำร้องจะต้องมีสาระสำคัญอันเป็นประเด็นที่จะให้ศาลวินิจฉัย คือ เหตุอันเป็นที่มาในการที่จะต้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ พร้อมเหตุผลและรายละเอียด ที่เกี่ยวข้อง ความประสงค์ที่จะขอให้ศาลวินิจฉัยโดยระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องมาพร้อมกับคำร้องด้วย ส่วนคำวินิจฉัยของศาลก็จะสื่อประเด็นตามคำร้อง คือ จะต้องกล่าวถึงความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาและ เหตุผลในการวินิจฉัย ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยจะต้องยกบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเป็นเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยด้วย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษา ประธานรัฐสภาได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่า “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่”

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเสียงข้างมาก 13 ต่อ 2 เสียงได้รับคำร้องของ ประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แล้ว ได้ตั้งประเด็นพิจารณา วินิจฉัยในคดีนี้ไว้ ดังนี้ “การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน จำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอนั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่”

เห็นได้ว่า ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญตั้งไว้ใน การพิจารณาวินิจฉัยเหมือนกับ ประเด็นตามคำร้องทุกประการ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้สรุปจากข้อเท็จจริงตามคำร้องและ คำขอของประธานรัฐสภาทั้งหมดแล้วจึงเพิ่มเติมความในตอนท้ายว่า “เป็นกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 5.3.1 จะเห็นได้ว่า ในคำวินิจฉัยได้แบ่งประเด็นไว้ 3 ส่วน คือ

1. ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการ สรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียง สูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ในฐานะส่วนตัวมิใช่โดยมติของ คณะกรรมการทั้งหมด) เสนอรายชื่อบุคคล จำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาเป็นคนเลือก และ

3. การที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จาก จำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่มีข้อพิจารณา ดังนี้

6.2.1.1 เหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว ในหัวข้อที่ 2.1 ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรค 7 กำหนดเหตุที่ผู้ว่าการต้องพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีกรณี ดังนี้

- 1) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ (มาตรา 33)
- 2) ตาย (มาตรา 34 (1))
- 3) มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ (มาตรา 34 (21))
- 4) ลาออก (มาตรา 34 (3))
- 5) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 29 (มาตรา 34 (4))

6) กระทบการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32 (มาตรา 34(5))

7) คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกและวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยเหตุเพราะความประพฤติกหรือบกพร่องในหน้าที่ (มาตรา 34 (6))

พิจารณาเหตุที่ต้องให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งโดยผลตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดเหตุให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แต่อย่างใด

6.2.1.2 เหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยตามอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุที่คำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในคดีนี้เป็นกรณีที่ประธานรัฐสภาร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ซึ่งเป็นเรื่องกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญก็ได้ ไม่จำเป็นที่องค์กรทั้งสองจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กรณีนั้นจะต้องเป็นการที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติถึงการมอบอำนาจให้กฎหมายอื่นนั้นไว้โดยชัดแจ้ง

จากคำร้องของประธานรัฐสภา จึงพิจารณาเห็นได้ว่า ประธานรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่าทั้งสององค์กรได้ใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยชอบตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญก็ชอบที่จะวินิจฉัยเฉพาะแต่ประเด็นที่ประธานรัฐสภาร้องขอ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ให้อำนาจผู้มีสิทธิร้องขอ และให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยไว้เพียงนี้

ปัญหาจึงมีว่าศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเกินอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจะกระทำได้ หรือไม่

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นไปตามหลัก Enumerationsprinzip คือ อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องจำกัดอำนาจหน้าที่เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเท่านั้น การตีความดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลัก Enumerationsprinzip หลักการตีความอย่างเป็นระบบ (Die Systematische Auslegung) และหลักความสอดคล้องกันของกฎหมาย (Folgerichtigkeit)

จากหลักดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พุทธศักราช 2540 แล้ว จะเห็นว่า ได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงสถานภาพของบุคคลไว้ ดังนี้

- 1) วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาคณใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง (มาตรา 96)
- 2) วินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนหนึ่งสิ้นสุดลง (มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96)
- 3) วินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือการกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 (มาตรา 142)
- 4) วินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น (มาตรา 295)

พิจารณาเหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ช่องทางในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยของประธานรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 มิได้กำหนดไว้ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการวินิจฉัยสถานภาพของบุคคล ดังเช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 96 มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96 มาตรา 142 หรือมาตรา 295 แต่อย่างใด ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่ง

6.2.1.3 ความเห็นของนักวิชาการ

ภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ไปแล้ว ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงสถานการณ์ดำรงตำแหน่งของคุณหญิงจารุวรรณ อย่างกว้างขวาง ทั้งฝ่ายที่เห็นว่าต้องพ้นจากตำแหน่งและฝ่ายที่เห็นว่ายังไม่พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลที่ต่างกันไป สำหรับฝ่ายที่เห็นว่าคุณหญิงจารุวรรณ ยังไม่พ้นจากตำแหน่งเช่น เห็นว่า นิติกรรมทางกฎหมายมหาชน หรือนิติกรรมมหาชน ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการกับผู้รับคำสั่ง ในกรณีแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ก็จะต้องมีคำสั่ง (นิติกรรมมหาชน) แต่งตั้งให้ผู้ได้รับคำสั่งเข้าดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยผลของคำสั่งแต่งตั้งนั้นก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น² ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 มิได้มีข้อความใดที่ระบุว่าคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ (นิติกรรมมหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่มีผลใช้บังคับ โดยสรุปคือ ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่ได้ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และในสาระของคำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่มีนัยที่ทำให้เข้าใจได้ว่า คำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอน ดังนั้น เมื่อยังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งให้บุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ที่จะมีผลลบล้างคำสั่งแต่งตั้งเดิม) คำสั่งแต่งตั้งเดิม จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ หรือเห็นว่า ผลในทางกฎหมายของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางกฎหมายมหาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ไม่มีผลกระทบกับคำสั่งนั้นเลย เพราะจำเป็นต้องรักษาความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งนั้นไว้ เพราะความบกพร่องในการทำคำสั่งดังกล่าวมิใช่สิ่งที่เป็นสาระสำคัญ หรือความบกพร่องนั้นได้ถูกเยียวยาแล้ว ในภายหลัง หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น อาจมีผลเพียงเป็นคำสั่งที่อาจถูกเพิกถอนได้ และตราบใดที่ยังไม่มีการเพิกถอนคำสั่งนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์อยู่เสมอ ผลในทางกฎหมายของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเป็นอย่างไรนั้น องค์การที่มีอำนาจตามกฎหมายจะเป็นผู้กำหนด ไม่ใช่ถ้าไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะต้องเป็นโมฆะไปทั้งสิ้น กรณีคุณหญิงจารุวรรณ หากจะให้มีการพ้นจากตำแหน่งโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายรองรับหรือไม่ ซึ่งก็ปรากฏว่าไม่มีบทกฎหมายรองรับไว้

² อมร จันทรสมนุญ, ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพื้นฐานกฎหมายมหาชนของประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2549), หน้า 65 – 75 .

หากจะกล่าวว่า คุณหญิงจรรยาธรณ ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีคำวินิจฉัยดังกล่าวก็ไม่ได้ เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้วินิจฉัยโดยตรงเช่นนั้น ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถวินิจฉัยเช่นนั้นได้เนื่องด้วยไม่มีบทกฎหมายใดที่ให้อำนาจวินิจฉัย

เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเพียงแต่แสดงว่า กระบวนการแต่งตั้ง คุณหญิงจรรยาธรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยดังกล่าวคงมีผลในทางกฎหมายว่ากระบวนการไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงเท่านั้น เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับผลของคำวินิจฉัยหรือ ไม่มีการกระทำที่หักล้างการแต่งตั้ง ก็ต้องถือหลักที่ว่า สิ่งที่เป็นมาแต่เดิม คงดำรงอยู่ต่อไป (status quo) ซึ่งหมายความว่า คุณหญิงจรรยาธรณ ยังคงดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตลอดมา³

นอกจากนี้ยังมีความเห็นไปในทางพระบรมราชโองการหรือราชประเพณีว่า หลักที่ว่าด้วยพระราชอาญาสิทธิ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญมีว่า การกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์ล้วนถูกต้อง และไม่มีความผิดใด ๆ ทั้งสิ้น (The King Can Do No Wrong) ดังนั้น จึงมีธรรมเนียมให้มีผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ เมื่อมีแล้วให้ถือว่าเป็นที่สุด และพระราชอาญาสิทธิยังคงดำรงความเป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายหรือระบบรัฐธรรมนูญ ที่อยู่นอกเหนือการตีความของศาลใดๆ ระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อมีพระบรมราชโองการ เช่นใดแล้วไม่สมควรที่จะมีการกระทำหรืองดการกระทำใด ๆ ที่มีผลให้พระบรมราชโองการ นั้นต้องสิ้นผลไปเพราะการกระทำเช่นนั้นจะทำให้พระบรมเดชานุภาพเสื่อมคลอนไปด้วย เมื่อทรงมีพระราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคุณหญิงจรรยาธรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไปเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2544 แล้วศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะไม่รับเรื่องที่มีพระบรมราชโองการแล้วเข้าสู่การพิจารณา มิฉะนั้นจะเป็นการจบบ้างว่างละเมิดพระราชอำนาจ⁴ หรือ เห็นว่า เมื่อได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรค 4 และประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตาม

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”, ในวารสารกฎหมายใหม่ ปีที่ 3 ฉบับที่ 62 (16 ตุลาคม 2548), หน้า 50–55.

⁴ ปราโมทย์ นาครทรรพ, จดหมายเปิดผนึกถึงศาลรัฐธรรมนูญ คตง. และวุฒิสภา, www.manager.co.th/Politics/, 7 ตุลาคม 2548.

รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรค 5 แล้วจึงเป็นกระบวนการที่ถูกต้องชอบธรรม คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่เพียงว่า กระบวนการสรรหาและเสนอรายชื่อต่อวุฒิสภาไม่ถูกต้องตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีผลว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องพ้นไปจากตำแหน่ง เพราะการที่จะให้มีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญต้องพ้นไปจากตำแหน่งต้องเป็นกรณีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

พิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการทั้ง 4 ท่านที่ได้ให้ความเห็นต่อกรณีดังกล่าวแล้ว สรุปได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลผูกพันให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด

สำหรับฝ่ายที่เห็นว่าคุณหญิงจารุวรรณ จะต้องพ้นจากตำแหน่ง เช่นเห็นว่าการสรรหาและเลือกครั้งแรกไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย เพราะมิได้ส่งชื่อผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการสรรหาเท่าที่มีอยู่ให้วุฒิสภา ให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การที่วุฒิสภาได้พิจารณารายชื่อของบุคคลทั้ง 3 คน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยรับรองแล้วว่า กระบวนการสรรหาและเลือกเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้มีผู้ที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและต่อมามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ก็มีผลเป็นโมฆะถือเสมือนว่าบุคคลนั้นไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเลย⁵ หรือเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญระบุไว้ชัดเจนในคำวินิจฉัยว่า กระบวนการสรรหาและคัดเลือกไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีการใช้อำนาจที่ไม่ชอบในขั้นตอนของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาทุกอย่างต้องถอยกลับไปเริ่มต้นให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายใหม่ ผลผลิตอันใดที่เกิดขึ้นแล้วจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องก็ต้องถือว่าผลผลิตนั้นเป็นผลผลิตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน⁶

พิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการ 2 ท่านหลังนี้เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้คุณหญิงจารุวรรณ ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

⁵ อุกฤษ มงคลนาวิน, “ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง)”, จดหมายเปิดผนึก, 15 กรกฎาคม 2548.

⁶ ชุมพล ศิลปอาชา, “คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือยัง”, บทความทางวิชาการ, 18 ตุลาคม 2547.

ผู้วิจัยมีความเห็นในทางที่ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยเหตุผลดังนี้

1) รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อวินิจฉัยสถานภาพของบุคคล แต่ตราขึ้นเพื่อวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ ๆ ขึ้นหลายองค์กร ซึ่งอาจเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ จึงบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่อาจจะเหลื่อมล้ำ เนื่องจากอำนาจหน้าที่มีความซ้ำซ้อนกัน แต่ละองค์กรปฏิเสธการทำหน้าที่ แย่งกันทำหน้าที่ หรือมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดกรณีนี้ เทียบเคียงได้กับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่จะมีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหา หรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 248

2) กรณีที่ตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในครั้งนี้ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ได้สิ้นสุดลงแล้ว เนื่องด้วยองค์กรได้ดำเนินกระบวนการภายในตามอำนาจหน้าที่ จนกระทั่งมีการถวายคำแนะนำเพื่อโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และได้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติแล้ว จึงไม่มีความคงอยู่ของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรอีกต่อไป

3) ไม่มีเหตุที่ทำให้คุณหญิงจารุวรรณ พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามข้อ 6.2.1.1 หรือเหตุให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อ 6.2.1.2 ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 เพียงเท่าที่ให้องค์กรที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไปดำเนินการสรรหา เลือกลง และทำให้ความเห็นชอบ บุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และเมื่อได้บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนด มีการถวายคำแนะนำแต่พระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง และมีการลงนามเพื่อรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คนใหม่) แล้วก็เป็นผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คนเดิม)

พ้นจากตำแหน่งไปโดยอัตโนมัติ ดังนั้น เมื่อยังไม่มีกรเริ่มต้นกระบวนการสรรหา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบ ตลอดจนมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คนใหม่) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (คนเดิม) จึงยังไม่พ้นจาก ตำแหน่ง

มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ดุลพินิจรับคำร้อง ของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยให้รับคำร้องยอมเป็นที่สุด ศาลจึงมี อำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องตามคำร้อง เมื่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมี ผลเป็นเด็ดขาด ผู้กฟ้องค์กร หากมีกระบวนการการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และได้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญควรมี ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย ให้ชัดเจน เพื่อองค์กรที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยจะปฏิบัติตามการต่อไปได้ อย่างถูกต้องซึ่งกรณี ดังกล่าวไม่ได้เป็นการวินิจฉัยนอกคำร้องหรือนอกประเด็นแต่อย่างใด

6.2.2 ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้พ้นจากตำแหน่ง หรือไม่

ดังที่ได้มีการศึกษามาในหัวข้อที่ 6.2.1.1 แล้วว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรค 7 กำหนดเหตุที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งเมื่อตรวจสอบเหตุที่ต้องพ้นจาก ตำแหน่งของพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 33 และมาตรา 34 แล้ว ก็ไม่ได้บัญญัติเหตุที่ ต้องพ้นจากตำแหน่ง ด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือต้องมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าให้พ้นจากตำแหน่งไว้แต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญ ๑ มาตรา 312 วรรค 4 ได้บัญญัติถึงการแต่งตั้ง ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของ วุฒิสภา....” และวรรค 5 บัญญัติว่า “ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรม ราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

พิจารณาจากหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการเข้าสู่ตำแหน่ง เมื่อบุคคลได้รับการคัดสรรให้เข้าสู่ตำแหน่งโดยชอบ และโดยสุจริต ตามกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ แล้วก็ย่อมจะมีความมั่นคงในตำแหน่งและได้รับความเชื่อมั่นในความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งแต่งตั้งที่จะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ได้ตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง เว้นแต่จะมีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยเต็มกำลังความสามารถ ไม่ต้องวิตกกังวลถึงเสถียรภาพความไม่มั่นคงของตำแหน่งว่าจะต้องถูกให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่มีเหตุอันควร หรือต้องพ้นไปจากตำแหน่งไปโดยเหตุที่ไม่มีกฎหมายรองรับ

ประเด็นว่า ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่มีความเห็นของนักวิชาการให้เหตุผลที่แตกต่างกัน เช่น เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะประเด็นเรื่องกระบวนการที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจึงไม่มีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ ซึ่งกระทำโดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของวุฒิสภา เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้วินิจฉัยให้เพิกถอนหรือมีนัยให้เพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งดังกล่าว อีกทั้งมิได้วินิจฉัย ด้วยว่า กระบวนการของการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบนั้นมีความสำคัญเพียงพอที่จะทำให้เกิดความสำคัญผิดแก่สมาชิกวุฒิสภาในการลงมติถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของคำสั่งแต่งตั้งนิติกรรมมหาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรค 4 หรือวินิจฉัยให้คุณหญิงจารุวรรณ พ้นจากตำแหน่ง⁷ กล่าวคือ หากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ หรือวินิจฉัยว่า กระบวนการของการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา ในการถวายคำแนะนำแก่พระมหากษัตริย์ เกิดขึ้นจากความสำคัญผิด ทำให้มติของวุฒิสภามีข้อบกพร่อง ผิดพลาด หรือไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือวินิจฉัยให้คุณหญิงจารุวรรณ พ้นจากตำแหน่งก็ย่อมจะทำให้คุณหญิงจารุวรรณ พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้หรือเห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 แล้วประธานวุฒิสภาควรนำเรื่องปัญหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเข้าหารือในที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อให้มีมติว่าจะยื่นตามหรือว่าจะเห็นแตกต่างจากคำวินิจฉัยของ

⁷ อมร จันทรสุมบูรณ์, ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพื้นฐานกฎหมายมหาชนของประเทศไทย, อ้างแล้ว, หน้า 90-102.

ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งถ้าเห็นตามศาลรัฐธรรมนูญก็ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ต่อไป ที่ผ่านมากบวนการมีความผิดพลาดบุคคลที่จะต้องรับผิดชอบคือผู้ให้คำแนะนำ⁸ สรุปได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรค 4 และวรรค 5 กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ถวายคำแนะนำ และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อเกิดข้อผิดพลาดบกพร่องในการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ วุฒิสภาก็ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ใหม่ นั่นคือเป็นการถวายคำแนะนำว่าจะยืนยันตามคำแนะนำเดิม หรือถวายคำแนะนำให้ทรงแต่งตั้งคนใหม่ และเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งคนใหม่ก็มีผลเท่ากับเป็นการลบล้างพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนเดิมไปโดยอัตโนมัติ นั่นเอง

นักวิชาการบางท่านเห็นว่า การพ้นจากตำแหน่งไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ๆ ให้พ้นจากตำแหน่ง เช่นเห็นว่า การพ้นจากตำแหน่งที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ๆ แต่งตั้งจะต้องมีการโปรดเกล้า ๆ ให้พ้นจากตำแหน่งนั้นไม่ถูกต้องเสมอไปในกรณีที่บุคคลหนึ่งได้รับการโปรดเกล้า ๆ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแต่ต่อมาต้อง คำพิพากษาให้จำคุกบุคคลนั้นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่ต้องมีการโปรดเกล้า ๆ ให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีคุณหญิงจรวรรณ ไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะไม่มีการกระทำที่หักล้างการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาซึ่งเป็นกระบวนการให้ความเห็นก่อนทูลเกล้าเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ๆ แต่งตั้ง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รองรับผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ยืนยันความไม่ชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน⁹ สรุปได้ว่า กรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ๆ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งใด ไม่มีความจำเป็นต้องมีการโปรดเกล้า ๆ ให้พ้นจากตำแหน่งเสมอไป และถ้ามีการกระทำใดที่เป็นการหักล้างมติของวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ เช่น มติของวุฒิสภาต่อกรณีนี้ใหม่แล้วถวายคำแนะนำและ เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งแล้วย่อมมีผลเป็นการหักล้างมติของวุฒิสภาไปโดยอัตโนมัติ

⁸ แก้วสรร อติโพธิ อ้างใน www.manager.co.th/Politics/, 11 ตุลาคม 2548.

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”, อ้างแล้ว, หน้า 50-55.

อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่าเมื่อกระบวนการเลือกและการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด เช่นเห็นว่า การสรรหาครั้งแรกและเลือกไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะส่งชื่อบุคคลเกินกว่าหนึ่งรายชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ดังนั้น การที่วุฒิสภาได้พิจารณารายชื่อของบุคคลทั้งสาม เพื่อให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ากระบวนการสรรหาและการเลือกเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น แม้ว่าจะมีผู้ที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้วก็ถือเป็นโมฆะเสมือนว่าบุคคลนั้นไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเลย¹⁰ สรุปได้ว่า เมื่อกระบวนการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด จึงมีผลเป็นโมฆะและถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งมาก่อน ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งอีกแต่อย่างใด หรือเห็นว่าการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่ต้องมีประกาศพระบรมราชโองการ เว้นแต่ในกรณีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 216 มาตรา 217 มาตรา 227 มาตรา 251 มาตรา 273 และมาตรา 277 การที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งกับพระบรมราชโองการให้พ้นเป็นคนละเรื่องไม่เกี่ยวข้องกัน ดังนั้น เมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งใดแล้ว ถือว่าสมบูรณ์ ส่วนการพ้นจากตำแหน่งถ้าหากต้องมีพระบรมราชโองการให้พ้นจะระบุดวยพระราชอำนาจไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจารุวรรณ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งและไม่เป็นกรณีละเมิดพระบรมราชโองการแต่งตั้งหรือก้าวล่วงพระราชอำนาจแต่อย่างใด¹¹

¹⁰ อุกฤษ มงคลนาวิน, “ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)”, จดหมายเปิดผนึก, 15 กรกฎาคม 2548.

¹¹ ชุมพล ศิลปอาชา, “คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือยัง”, บทความทางวิชาการ, 18 ตุลาคม 2547.

โดยสรุปในหัวข้อนี้มีความเห็นแยกได้ ดังนี้

1) ไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุผลต่างกัน คือ

1.1 คุณหญิงจารุวรรณ พ้นจากตำแหน่งไปโดยผลของคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

1.2 ถ้ามีการกระทำใดที่มีผลเป็นการลบล้างมติของวุฒิสภาและมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่ ย่อมมีผลเป็นการลบล้างมติของวุฒิสภาเดิม โดยอัตโนมัติ

1.3 วุฒิสภาต้องเป็นผู้รับผิดชอบถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ใหม่

1.4 ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ หรือวินิจฉัยว่า กระบวนการของการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา มีความบกพร่องในสาระสำคัญ หรือวินิจฉัยให้คุณหญิงจารุวรรณ พ้นจากตำแหน่งย่อมมีผลบังคับตามคำวินิจฉัย

2) ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เพื่อมีผลเป็นการลบล้างพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคนเดิมไปโดยอัตโนมัติ

6.2.3 สถานะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา 268 บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรอื่นของรัฐ” นับแต่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ไปแล้ว ได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ และมีการให้ความเห็นกันอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย คุณหญิงจารุวรรณ ยังไม่พ้นจากตำแหน่งเพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะต้องคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่กรณีที่วาระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้ในการวินิจฉัยนั้น ไม่มีผลใช้บังคับเพราะมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลบังคับไปด้วยก็ตาม แต่นั่นก็

เป็นเพียงความเห็นของคนบางกลุ่มเท่านั้น หากได้มีผลทำให้คำวินิจฉัยต้องสิ้นผลบังคับไปจริง ๆ หรือไม่ ผลของคำวินิจฉัยจึงยังคงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268

สำหรับความผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนั้น คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน จะมีผลผูกพันองค์กรใด มีการบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ (Gesetz über das Bundes - verfassungsgericht) ในมาตรา ๓๑วรรคหนึ่ง ความว่า “บรรดาคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ย่อมผูกพันองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์และมลรัฐ ตลอดจนผูกพันศาลทุกศาลและหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน”

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิพากษาแล้ว คำพิพากษานั้นย่อมถึงที่สุดองค์คณะอื่นหรือที่ประชุมใหญ่ผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ (Plenum) สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง คำพิพากษาดังกล่าวได้อีก เหตุที่คำพิพากษาเป็นที่สุดเนื่องจาก ในระบบกฎหมายเยอรมันคู่ความสามารถอุทธรณ์ ได้แย้ง คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญไปยังศาลอื่นใดได้อีก คำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันจึงมีสภาพเป็นเด็ดขาดทางกฎหมายในด้านรูปแบบ (Formelle Rechtskraft) และมีผลเป็นเด็ดขาดในทางเนื้อหา (Materielle Rechtskraft) คือ การฟ้องร้องคดี ในประเด็นที่ได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว จะกระทำไม่ได้ เนื้อหาที่ปรากฏในคำพิพากษาที่ถึงที่สุดย่อมผูกพันศาล และคู่ความในคดี และศาลเองก็ต้องถูกผูกพันในคำพิพากษาที่ตนได้วินิจฉัยไปแล้วด้วย ความเป็นที่สุดของคำพิพากษานี้ จะเป็นการรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และอีกทั้งความมั่นคงแน่นอนของสถานะคู่ความในคดี¹²

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน แยกคำบังคับ ออกเป็น ๒ กรณี คือ คำบังคับที่มีผลผูกพันเป็นการทั่วไป (Rechtskraft) เป็นการผูกพันองค์กรของรัฐและขณะเดียวกัน ก็มีผลผูกพันต่อศาลรัฐธรรมนูญเอง กล่าวคือ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องใด

¹² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (รายงานการวินิจฉัยฉบับสมบูรณ์เสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), (กรุงเทพฯ : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) จำกัด, 2550), หน้า 47-49.

เรื่องหนึ่งแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยหรือยกเลิกคำวินิจฉัยดังกล่าวได้อีกและ โดยผลคำวินิจฉัยยังมีผลเป็นบรรทัดฐานในการวินิจฉัยคดีต่อไปของศาลทั้งในด้านรูปแบบและในด้านเนื้อหา ส่วนคำบังคับที่เป็นกฎหมาย (Gesetzeskraft) ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ภายหลังจากประกาศใช้จะมีผลผูกพัน ๒ รูปแบบ คือ ผลผูกพันอำนาจมหาชนทั้งหมดกับผลผูกพันเป็นการทั่วไป (erga omnes) ทั้งหมดรวมถึงปัจเจกบุคคลด้วย บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญย่อมตกเป็นโมฆะ มีผลเสียไปตั้งแต่เริ่มต้น (extunc) ซึ่งมีผลให้การกระทำใดๆ จากพื้นฐานของบทบัญญัติที่ขัดกับรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมไม่ทำให้เกิดผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด¹³

สภาพเด็ดขาดทางกฎหมายมีผลผูกพันคู่ความในคดี คือ ผูกพันในส่วนที่เป็นบทสรุปของคำพิพากษา ที่เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นฐานแห่งคำพิพากษาและผูกพันในผลของคำพิพากษา (Tenor หรือ Urteils formel) นับแต่เมื่อได้มีการประกาศคำพิพากษานั้น

อย่างไรก็ตามหากไม่ใช่กรณีที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นอย่างเดียวกัน เช่นกรณีการตีความรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไปแล้วเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องผูกพันตามแนวคำวินิจฉัยในคดีเดิม เพราะแนวคำวินิจฉัยที่เคยวางไว้เป็นเพียงแนวทางในทางปฏิบัติ ไม่ได้ก่อให้เกิดหน้าที่ที่ศาลในคดีหลังที่จะต้องผูกพันแม้ว่าจะเป็นเรื่องกรณีเดียวกัน

ดังนั้น ผลผูกพันของคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๓๑วรรคหนึ่ง จึงมีผลผูกพันทั้งคู่ความในคดี องค์ตามรัฐธรรมนูญ ศาลทุกศาลและหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่จะต้องเคารพต่อสิทธิ หน้าที่ ตามที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนั้นๆ และในกรณีที่เป็นกรณีวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

¹³ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (รายงานการวินิจฉัยเสนอสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), (กรุงเทพฯ : บริษัท พี เพรส จำกัด, 2549), หน้า 52-74.

ของกฎหมาย คำพิพากษาย่อมมีผลเสมือนดังเป็นกฎหมาย (Gesetzeskraft) ที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป (erga omnes) ด้วย¹⁴

ผลผูกพันแห่งคำพิพากษาในกฎหมายรัฐธรรมนูญอเมริกา ประเทศอเมริกาใช้หลัก Stare decisis ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายจารีตธรรม (The Common Law System) ในความหมายว่า ศาลล่างต้องผูกพันต่อคำพิพากษาที่ศาลสูงได้ตัดสินไว้ และกำหนดให้ศาลนั้นต้องผูกพันต่อคำพิพากษาที่ตนได้เคยตัดสินไว้ก่อนหน้านี้ด้วยหลัก Stare decisis ช่วยให้ผู้พลคมีคามเชื่อมั่นต่อการพัฒนากฎหมาย เนื่องด้วยผู้พิพากษาไม่สามารถตัดสินคดีโดยอัตตะวิสัย อันเนื่องมาจากความเอนเอียง หรือทัศนคติส่วนตัว ทั้งยังทำให้ภาครัฐและเอกชน ปฏิบัติตนได้อย่างถูกต้อง เพราะสามารถคาดหมายถึงผลแห่งคำพิพากษาในเรื่องนั้นได้ล่วงหน้า นอกจากนี้หลัก Stare decisis ยังทำให้เกิดความเป็นธรรมในทางกฎหมาย คือทำให้การใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเสมอภาค ตามหลักที่ว่า สิ่งที่เหมือนกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน (Treat Like Case Alike) จึงช่วยทำให้คำพิพากษาของศาลเป็นเอกภาพและสร้างความเชื่อมั่นในระบบตุลาการ

หลัก Stare decisis มีข้อเสียอยู่หลายประการเช่น หากศาลที่พิพากษาคดีก่อนพิพากษาคดีโดยผิดพลาด ศาลในคดีหลังย่อมไม่อาจตัดสินคดี ให้ต่างไปจากศาลในคดีก่อนได้ ทำให้คำพิพากษาที่ผิดพลาดนั้นไม่อาจแก้ไขได้ แม้จะมีความรู้สึว่าการตีความในลักษณะก่อนนั้น ไม่น่าจะถูกต้องตามหลัก Stare decisis ยังสร้างภาระให้แก่ผู้พิพากษาที่จะต้องสำรวจว่าคำพิพากษาที่ตนจะวินิจฉัยนั้นสอดคล้องหรือคล้ายคลึงกับคดีที่เคยมีคำพิพากษามาก่อนแล้วหรือไม่ และต้องระมัดระวังด้วยว่าคำพิพากษาที่ตนจะตัดสินนั้นจะเป็นบรรทัดฐานต่อไปในภายหน้า ให้ศาลในคดีหลังต้องผูกพันด้วย นอกจากนี้ หากคดีใดอาจมีทางเลือกในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยได้หลายทาง หลัก Stare decisis ยังเป็นการตัดโอกาสมิให้ผู้พิพากษาสามารถใช้ทางเลือกใหม่ที่ดีกว่าได้ เพราะต้องเลือกตามแนวทางเดิม

¹⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, หน้า 50-51.

ข้อเสียต่างๆดังกล่าวส่งผลต่อการพัฒนากฎหมายที่ศาลจะใช้เหตุผลความรู้ หรือทฤษฎีใหม่ๆ มาช่วยในการวินิจฉัยคดีได้¹⁵

จากเหตุผลดังกล่าว ระบบกฎหมายอเมริกันจึงพยายามสร้างหลักเกณฑ์ เพื่อช่วยให้ผู้พิพากษาได้พิจารณาว่า จะเดินตามแนวคำพิพากษาที่มีมาก่อนหรือไม่ กล่าวคือ ในคดีรัฐธรรมนูญ (Constitutional Cases) ศาลสูงสุดจะผูกพันต่อคำพิพากษาของตนในระดับที่ยึดถือเป็นบรรทัดฐานน้อยกว่า การพิพากษาคดีตามกฎหมายธรรมดา (Statutory Case) เนื่องจากเห็นว่า หากรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลสูงสุดในคดีรัฐธรรมนูญ สภาสมาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ยังได้สร้างหลัก “arts of overruling” เพื่อช่วยให้ผู้พิพากษาในคดีหลังสามารถกลับแนวคำพิพากษาในคดีก่อนได้ หากปรากฏเหตุอันชอบธรรมเป็นพิเศษเกิดขึ้น ซึ่งเหตุผลดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเนื่องจากข้อเท็จจริงที่เป็นฐานแห่งคำพิพากษาในคดีก่อนได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญคำพิพากษาในคดีก่อนๆ ขัดแย้งกันเองหรือในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา หลักของคำพิพากษาไม่แน่นอน จนทำให้เกิดการขัดแย้งกับคำพิพากษาในคดีอื่นๆ และหากยังคงยึดถือตามแนวคำพิพากษาในคดีก่อน จะส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติ คือ ไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ แม้จะปรากฏว่าเป็นการพิพากษาที่ตัดสินอย่างถูกต้องก็ตาม¹⁶

เห็นได้ว่า ศาลสูงสุดของอเมริกันแม้จะต้องยึดหลัก Stare decisis ที่ต้องผูกพันในคำวินิจฉัยคดีตามคำพิพากษาเดิมอย่างเคร่งครัด แต่ศาลสูงสุดก็พยายามหาเกณฑ์ ที่จะใช้เป็นเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษาว่าสามารถกระทำได้ภายใต้หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใดได้บ้าง ทั้งนี้เพื่อเป็นการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้เท่าเทียมกัน โดยการใช้การตีความที่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้คำรับรองไว้นั่นเอง

เมื่อศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะมีผลให้กฎหมายนั้น มีผลเป็นโมฆะทั้งฉบับหรือโมฆะเฉพาะส่วนที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจกับศาลยุติธรรมทุกศาลมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายผู้พิพากษาจะไม่นำเอาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตนได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมา

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-32.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34-35.

บังคับใช้แก่คดีที่ได้ยื่นฟ้องมาของตน ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาล จึงไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอกเป็นทั่วไป (erga omnes) แต่มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาล (inter partes) เท่านั้น

ในส่วนผลของคำพิพากษาว่าจะมีผลใช้บังคับย้อนหลังหรือมีผลต่อไปในอนาคต นั้น เนื่องด้วยระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดที่สืบทอดกันมาว่า กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าถือว่าเป็นโมฆะ และไม่มีผลบังคับได้เลย ไม่ว่าในขณะใด ดังนั้น หากมีคำพิพากษาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาจะไม่เพิกถอนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เพียงแต่ประกาศความเป็นโมฆะที่มีอยู่แล้วของกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น ซึ่งก็มีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป¹⁷

สำหรับผลผูกพันของศาลรัฐธรรมนูญประเทศไทยนั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีศาลเดียว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ศาลอื่นย่อมไม่อาจสามารถตรวจสอบความถูกต้องในทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญได้ และคู่ความในคดีรัฐธรรมนูญก็ไม่สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไปยังศาลอื่นได้เช่นกัน จึงมีสภาพเป็นเด็ดขาดแห่งคดี (Rechtskraft) คือไม่ว่าทั้งคู่ความในคดี และแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญเอง ก็จะมีการขอให้ทบทวนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยที่ได้วินิจฉัยไปแล้วไม่ได้ และประการสำคัญคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะมีผลผูกพันคู่ความในคดีแล้ว ยังมีผลผูกพันองค์กรต่าง ๆ ของรัฐด้วย ทั้งนี้ โดยผลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 268¹⁸

อย่างไรก็ตาม ก็ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่ห้ามมิให้ศาลรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของตน ซึ่งความผูกพันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 นั้น เป็นความผูกพันในคดีนั้นเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า หากมีคดีใหม่เกิดขึ้นในอนาคต ศาลรัฐธรรมนูญก็จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีตามแนวคิดเสมอไป

¹⁷ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 30-31.

¹⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศักยภาพศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, หน้า 73.

หากศาลต้องการที่จะเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัย ก็จะต้องให้เหตุผลที่ชัดเจนว่าเหตุใดจึงไม่เกินตามแนวคำวินิจฉัยเดิมอีกต่อไป ซึ่งจะเป็นการคุ้มครองความเชื่อและไว้วางใจของบุคคลในการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติรัฐ¹⁹

ประเด็นผลผูกพันนั้น เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนประกอบหลายส่วนด้วยกัน ตั้งแต่ข้อเท็จจริง เหตุผลต่าง ๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นมาวินิจฉัย ตลอดจนผลของคำวินิจฉัย ดังนั้น คำว่าผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จึงย่อมมีความหมายแต่เพียงว่า ผลของคำวินิจฉัยในคดีนั้น และเหตุผลที่เป็นรากฐานสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ในคำวินิจฉัยเท่านั้นที่ผูกพันองค์กรรัฐ²⁰ ส่วนเหตุผลประกอบหรือถ้อยคำพรรณนาทั่วไปที่ศาลเขียนพาดพิงไปถึง หากได้มีผลผูกพันองค์กรของรัฐด้วยไม่²¹ และเหตุผลอันเป็นสาระสำคัญของคำวินิจฉัยที่ผูกพันองค์กรของรัฐนั้น ต้องเป็นเหตุผลในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เหตุผลที่ใช้ในการตีความกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ²² ดังนั้น แม้ว่าจะเป็นคำวินิจฉัยในประเด็นปัญหาเบื้องต้นก่อนที่จะไปวินิจฉัยในประเด็นปัญหาหลัก ถ้าเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญนำมาใช้ในการวินิจฉัยเป็นเหตุผลที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งจะขาดเสียมิได้ในคดีนั้น คำวินิจฉัยในส่วนที่เป็นประเด็นปัญหาเบื้องต้นก็ย่อมมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 เช่นกัน²³

จากการที่ได้ศึกษาในหัวข้อ 6.2.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งนักวิชาการมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่ง และฝ่ายที่เห็นว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่พ้นจากตำแหน่งไปโดยคำวินิจฉัยของศาล

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

²⁰ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, สภาพบังคับของคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 208.

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”, หน้า 50.

²² สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ ๑ : วิญญูชน, 2546), หน้า 104.

²³ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 209.

รัฐธรรมนูญ และในหัวข้อ 6.2.2 ต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งแนวความเห็นของนักวิชาการก็แบ่งเป็น 2 ฝ่ายเช่นกันคือ ฝ่ายที่เห็นว่าต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง และฝ่ายที่เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง จึงขอแยกความเห็นต่อกรณีดังกล่าวที่เกี่ยวกับสถานะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้

6.2.3.1 ฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจรรวธรรม พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

นักวิชาการกลุ่มหนึ่ง เห็นว่า ผลของคำวินิจฉัยต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 นั่นคือ คุณหญิงจรรวธรรม พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

6.2.3.2 ฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจรรวธรรม ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเลย

1) ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การสรรหาและการเลือกเป็นโมฆะมาตั้งแต่เริ่มแรก ผู้ที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งแล้ว จึงถือเป็นโมฆะ เสมือนว่าบุคคลนั้นไม่เคยได้รับการแต่งตั้งเลย

2) นายชุมพล ศิลปอาชา เห็นว่า คุณหญิงจรรวธรรม เป็นผลผลิตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องถือว่า คุณหญิงจรรวธรรม ไม่มีสถานภาพเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาตั้งแต่ต้น

6.2.3.3 ฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจรรวธรรม พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ หรือเพิกถอนมติของวุฒิสภาอันเดิม

รองศาสตราจารย์ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า ในคำวินิจฉัยที่ 47/2547 วินิจฉัยแต่เพียงว่า การใช้อำนาจของวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กล่าวถึง

สถานการณ์ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันว่าอย่างไร จึงบอกไม่ได้ว่าคุณหญิงจรรยาพรณ์ พ้นจากตำแหน่งเพราะไม่ปรากฏในกฎหมาย เมื่อคำวินิจฉัยมิได้สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ก็ต้องถือว่าการดำรงตำแหน่งของคุณหญิงจรรยาพรณ์ ไม่ได้ถูกกระทบจากคำวินิจฉัย แต่ถ้าวุฒิสภามีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ หรือเพิกถอนมติของวุฒิสภาอันเดิม ก็จะทำให้พ้นจากตำแหน่งโดยมติดังกล่าว

ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้านหนึ่งเกิดจากการที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณา เพราะการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาตรา 266 ไว้ก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร ไม่ใช่เป็นกรณีองค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตนจึงสอบถามมายังศาลรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่สมาชิกเสียงข้างน้อยขององค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยว่า การวินิจฉัยโดยสมาชิกเสียงข้างมากสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่วุฒิสภาได้อภิปรายและมีมติรองรับการเสนอชื่อคุณหญิงจรรยาพรณ์ ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปแล้วและไม่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปทบทวนมติของวุฒิสภาได้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นก็ไม่ปรากฏประเด็นใด ๆ ที่อาจเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย การรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยเป็นการใช้อำนาจมากเกินไปกว่าเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงน่าสงสัยว่าการตีความขยายอำนาจของตนออกไปเช่นนี้จะได้รับการยอมรับและมีสภาพบังคับหรือไม่²⁴

โดยสรุปแล้วผู้วิจัยมีความเห็นว่า ถึงแม้กรณีดังกล่าวถือว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในข้อ 4.4 แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ดุลพินิจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและวินิจฉัยในผลออกมาแล้ว

²⁴ สุรพล นิติไกรพจน์, วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : ทักษะต่อคำวินิจฉัยในกรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ลงเผยแพร่ครั้งแรกใน www.Pub-law.net, 15 กรกฎาคม 2547.

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่สุดและมีผลเป็นการผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 หากจะมีปัญหาว่าคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใช้ดุลพินิจรับคำร้องไว้พิจารณา โดยมีชอบก็ต้องไปว่ากล่าวกันในอีกส่วนหนึ่ง หรือใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติตรา กฎหมายออกมาแก้ไขในเรื่องนี้

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า เหตุผลของคำวินิจฉัยที่กล่าวว่า “การที่ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจ หน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ...” จะส่งผลกระทบต่อสถานะของคุณหญิงจารุวรรณ ให้ต้องพ้นจาก ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อใด นั้น

จากการศึกษาพบว่า โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ตราขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิได้ตราขึ้นมาเพื่อให้วินิจฉัยสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 96 มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96 มาตรา 142 หรือมาตรา 295 อีกทั้ง ประเด็นแห่งคดีหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยก็มีเพียงว่า การกระทำ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่อกรณีดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เท่านั้น ดังนั้น ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยผลผูกพันของคำวินิจฉัย จึงมีผลเพียงให้องค์กรที่เกี่ยวข้องผูกพันที่จะไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้อง ความผูกพันในผลของคำวินิจฉัยจึงไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะของคุณหญิงจารุวรรณ ให้ต้อง พ้นจากตำแหน่งไปโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด

กรณีนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาจะต้อง ตีความคำวินิจฉัยแล้วดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง²⁵ ตามผลผูกพันของรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ตามคำแนะนำของ

²⁵ สุรพล นิติไกรพจน์, วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ, เรื่องเดียวกัน.

วุฒิสภาเมื่อใด ย่อมมีผลให้คุณหญิงจรัสวรรณ ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปตั้งแต่นั้น

6.3 วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

6.3.1 วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการสรรหาและการเลือก

พิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 บัญญัติถึงองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก่อนที่จะถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ไว้ รวมสององค์กรคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาโดยให้รายละเอียดในการสรรหาและการเลือกเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 333 (1) บัญญัติไว้ด้วย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 วรรคหนึ่ง (6) มาตรา 30 และมาตรา 31 โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเสนอประธานวุฒิสภา เพื่อนำเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป และมาตรา 30 วรรคสามได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาคณะบุคคลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ดังกล่าว ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 โดยมีข้อ 6 (5) กำหนดไว้ว่า “ การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถูตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียง

สูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ...”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ แล้ว เห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเด็นความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ที่ก่อให้เกิดปัญหาการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประการหนึ่งคือ การที่มาตรา 30 บัญญัติให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลเพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งคำว่า “บัญชีรายชื่อ” นี้ ทำให้ประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาเป็นผู้สมัครได้รับการเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดีความว่า มิใช่เป็นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อผู้ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว จึงประสานงานให้ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือ ลับมากที่ ตผ (คตง) 0001/265 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่เข้าใจว่าเป็นผู้ผ่านการสรรหา จำนวน 3 คน ให้ประธานวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ และวุฒิสภาก็ได้มีมติเลือกคุณหญิงจารุวรรณ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้อันดับที่ 2 และไม่ต้องด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) ออกตามความมาตรา 30 วรรค 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

การที่วุฒิสภามีมติเลือกคุณหญิงจารุวรรณ จากบัญชีรายชื่อตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 30 ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจารุวรรณ ต่อมาเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดินเสนอ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มติของวุฒิสภาเดิมยังอยู่หรือไม่ บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทันทีหรือไม่ กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา จะต้องตีความคำวินิจฉัยและไปดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง เพราะศาลรัฐธรรมนูญก็ตระหนักอยู่ว่าตน ไม่มีอำนาจวินิจฉัยเช่นนั้น จึงงใจไม่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว หากแต่ทิ้งปัญหาให้องค์กรที่เกี่ยวข้องไปแก้ปัญหเอง²⁶

มีประเด็นที่พิจารณาอีกประการหนึ่งคือ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 วรรคสาม กลับมอบอำนาจการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ระเบียบดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยตามคำร้องของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการเสีสิทธิของบุคคลที่ไม่ไปเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งซึ่งไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสีสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 23 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสีสิทธิว่าเท่ากับเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดการเสีสิทธิและวิธีการเสีสิทธิดังกล่าว โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้บังคับไม่ได้²⁷

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541 ดังกล่าว ไม่ตรงกับกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

²⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ, อ้างแล้ว.

²⁷ โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2541

มาตรา 30 ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการออกระเบียบได้เนื่องจาก รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรคเจ็ด บัญญัติให้การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้บัญญัติรองรับรัฐธรรมนูญไว้แล้วโดยในส่วนของ การกำหนดคุณสมบัติ กำหนดไว้ในมาตรา 28 ลักษณะต้องห้ามกำหนดไว้ในมาตรา 29 และมาตรา 32 การสรรหาและการเลือกกำหนดไว้ในมาตรา 30 และมาตรา 31 การพ้นจากตำแหน่งกำหนดไว้ในมาตรา 33 และมาตรา 34 ซึ่งเป็นการบัญญัติรองรับหลักการตามรัฐธรรมนูญไว้แล้วทั้งสิ้น

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 วรรคสาม บัญญัติให้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ให้คณะกรรมการไปออกเป็นระเบียบนั้น จึงหาได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใดไม่ เนื่องด้วยเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปออกกฎที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา เพื่อเป็นการขยายหรือกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไปได้ ทั้งนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาบุคคลซึ่งเป็นรายละเอียดที่ไม่อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และมีความยืดหยุ่นในการแก้ไขปรับเปลี่ยนระเบียบดังกล่าว การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 วรรคสาม บัญญัติให้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ไปออกเป็นระเบียบนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับได้ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ถือเป็นการออกกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว กฎนั้นย่อมมีผลบังคับเป็นการทั่วไปตราบเท่าที่ยังไม่มีการยกเลิกเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่นเมื่อไม่มีผู้ใดยกขึ้นอ้างเพื่อให้มีการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของกฎ กฎดังกล่าว ย่อมมีผลเป็นการบังคับใช้อยู่ตลอดไป

6.3.2 วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการให้ความเห็นชอบ

ตามที่ได้ศึกษามาในหัวข้อที่ 6.3.1 แล้วว่า รัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา 312 และ มาตรา 333 (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๗ มาตรา 30 และมาตรา 31 มีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบบุคคล ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกและถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการถวายคำแนะนำ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งบุคคล นั้น ก่อนที่จะถวายคำแนะนำ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ ถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาบุคคลไว้ ทั้งโดยวิธีการให้ความเห็นชอบบุคคล และการเลือกบุคคล ซึ่งการให้ความเห็นชอบบุคคลและการเลือกบุคคล นั้น มีความหมายที่ แตกต่างกัน หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคล บทบัญญัติ ดังกล่าวก็จะมีกระบวนการของการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าที่วุฒิสภาต้อง เลือก เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลเท่าที่รัฐธรรมนูญต้องการจากกลุ่มบุคคลจำนวนมากว่านั้น หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ก็จะไม่ มีบทบัญญัติของกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าจำนวนที่ต้องการให้ วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาแล้วไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลใดที่มีการ สรรหาและเสนอมา ก็มีผลให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการสรรหาเบื้องต้นจะต้องดำเนินการสรรหา บุคคลตามจำนวนที่จะให้วุฒิสภาเห็นชอบขึ้นมาใหม่ เพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ จนกว่าจะได้บุคคลที่วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบครบถ้วนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ปัญหาเกิดขึ้นจากการที่วุฒิสภาได้มีมติเลือกบุคคลซึ่งไม่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น ผู้ว่าการ และเสนอพระมหากษัตริย์เพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อันเป็นเหตุให้ พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อม ความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินของวุฒิสภาชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

กรณีดังกล่าวเห็นว่า เมื่อกระบวนการสรรหาบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กร ตามรัฐธรรมนูญชอบแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องต่อไป วุฒิสภาไม่มีอำนาจปฏิเสธรายชื่อดังกล่าว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

เพราะรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์แบ่งแยกกระบวนการเป็น 2 ขั้นตอน คือ ให้คณะกรรมการสรรหา ฯ สรรหารายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งให้วุฒิสภาพิจารณาเป็นการป้องกันมิให้อำนาจผูกขาดที่วุฒิสภาเพียงองค์กรเดียว เพราะมิฉะนั้นรัฐธรรมนูญคงบัญญัติให้วุฒิสภาสรรหารายชื่อมาตั้งแต่ต้น²⁸

กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เป็นกลไกหนึ่งของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดขึ้น เพื่อให้องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง โดยวางแนวไว้ในกระบวนการสรรหาที่ไม่ยอมให้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ฝ่ายเดียวสามารถกำหนดที่มาของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้²⁹ เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้ว มิใช่ว่าผู้ที่ได้รับการสรรหาจะได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเลย แต่ยังมีกระบวนการต่อจากการสรรหาอีกคือ ขั้นตอนของการเลือก ในขั้นตอนของการสรรหา นอกจากคณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาจะต้องสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นกรรมการในจำนวนที่มากกว่าจำนวนกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่คัดเลือกได้เลือกอีกครั้งหนึ่ง³⁰

²⁸ ถวัลย์ สุพรหม, ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 143.

²⁹ นักศึกษากลุ่มองค์กรอิสระ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร”, หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่น 1 สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 18.

³⁰ นภา พัชโรกมล, ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีประธานรัฐสภาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรณี พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปเกล้า : คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545), (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547), หน้า 24.

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้กระบวนการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบ แยกต่างหากจากกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดในการใช้อำนาจและเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเที่ยงธรรม มีอิสระและเป็นกลางมีความมั่นคงในตำแหน่งและให้ปลอดจากการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระบวนการ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดให้กระบวนการต่าง ๆ แยกต่างหากจากกัน แต่ก็มีที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา หรือที่ประชุมขององค์กรนั้น ๆ มีหน้าที่ในการเลือก แล้วเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น หรืออาจกำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่เพียงการสรรหา แล้วกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการเลือกและการเห็นชอบ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งในกรณีหลังนี้คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหาบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการในจำนวนสองเท่าหรือจำนวนที่มากกว่า เพื่อให้วุฒิสภาได้ทำการเลือกต่อไป

กรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ศึกษานี้ กฎหมายได้กำหนดให้การสรรหาและการเลือกเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและเลือกผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ นั่นคือกำหนดให้สรรหาและเลือกไว้เพียงหนึ่งคน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลเพียงหนึ่งคนตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอมาเท่านั้น นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดทางออกของวุฒิสภาคือกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมาเพียงคนเดียวว่า “ในกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ” ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่

เห็นได้ว่า หากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบ ได้ยึดถือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้โดยเคร่งครัดแล้ว ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อกระบวนการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

6.3.3 วิเคราะห์ผลกระทบของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญจะตีความเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รับคำร้องของประธานรัฐสภา และวินิจฉัยว่า การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 3 คน จากรายชื่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่สภาพบังคับหรือความเป็นเด็ดขาดของคำวินิจฉัยจะมีผลผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 หรือไม่นั้น วิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) ในการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ประเด็นแห่งคดีเป็นการร้องขอให้ศาลวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยสภาพบังคับหรือโดยผลผูกพันของคำวินิจฉัยแห่งคดีจึงไม่มีกรณีที่จะก้าวล่วงไปวินิจฉัยถึงสถานภาพของบุคคลได้

2) รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง หรือวินิจฉัยชี้ขาดการสิ้นสุดของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยถึงความสิ้นสุดของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

3) ศาลรัฐธรรมนูญอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) เพื่อรองรับอำนาจวินิจฉัยเท่านั้น กล่าวคือเห็นว่า วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น จึงเป็นกรณีที่เห็นว่าวุฒิสภากระทำการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา 30 และมาตรา 31 เท่านั้น ไม่ใช่กรณีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และมาตรา 333 (1) แต่อย่างใด การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้จึงไม่ใช่การวินิจฉัยในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ แต่วินิจฉัยเฉพาะเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น จึงย่อมไม่ใช่กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะก้าวล่วงมาวินิจฉัยแทนองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่แล้วได้³¹

4) ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ไม่ก่อให้เกิดความชัดเจนในระบบกฎหมายว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เนื่องจากศาลได้วินิจฉัยยืนยันแต่เพียงว่า การกระทำของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น กรณีคงมีปัญหาต่อไปว่ามติของวุฒิสภาที่เลือกคุณหญิงจรรุวรรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังอยู่หรือไม่ ต้องพ้นจากตำแหน่งทันทีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติหรือไม่ กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา จะต้องตีความคำวินิจฉัยและไปดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง เพราะศาลรัฐธรรมนูญ ก็ตระหนักอยู่ว่า ตนไม่มีอำนาจวินิจฉัยเช่นนั้น จึงจึงใจไม่วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว จึงทิ้งปัญหาให้องค์กรที่เกี่ยวข้องไปแก้ไขปัญหาเอง³²

จากเหตุผลดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เฉพาะเนื้อหาของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลกระทบต่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจรรุวรรณ ตราบใดที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องจะได้นำผลของคำวินิจฉัยซึ่งมีผลผูกพันองค์กร ไปแปรผลและปฏิบัติให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดต่อไป

6.4 ผลกระทบอันเกิดจากคำวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า เมื่อกระบวนการสรรหาและการเลือกไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จะต้องมีการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่หรือไม่

³¹ สุรพล นิติไกรพจน์, วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ, อ่างแล้ว.

³² เรื่องเดียวกัน.

ตามที่ได้มีการศึกษามาในหัวข้อที่ 6.2 และ 6.3 ถึงปัญหาอันเกิดจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ไปแล้วนั้น สามารถจำแนกความเห็นต่อการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคุณหญิงจารุวรรณ ออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

6.4.1 ผลกระทบและความเห็นของผู้ที่เห็นว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่พ้นจากตำแหน่ง

ฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจารุวรรณ ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อวิเคราะห์แล้วมีเหตุผล ดังนี้

1) ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ดังนั้น เมื่อศาลได้ก้าวล่วงกรอบอำนาจของรัฐธรรมนูญไปไกลจนเกินกว่าเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยได้วินิจฉัยในเนื้อหาประเด็นตามคำร้องดังกล่าว จึงไม่สมควรที่จะได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนและไม่มีความบังคับต่อสถานะภาพของบุคคล ตราบใดที่องค์กรที่เกี่ยวข้องจะได้นำผลของคำวินิจฉัยไปปฏิบัติ

3) จากกระบวนการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ชัดเจนว่าการเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ที่ระบุให้เสนอชื่อผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไปยังวุฒิสภาเพียงชื่อเดียว แต่เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาประเด็นนี้และได้มีมติว่า ระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ในเรื่องดังกล่าวไม่ผูกพันวุฒิสภา เพราะไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และได้ดำเนินการให้ความเห็นชอบให้คุณหญิงจารุวรรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งแล้ว ย่อมหมายถึงว่าได้มีการใช้อำนาจมหาชนสั่งแต่งตั้งให้บุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว

ซึ่งหมายความว่า บุคคลดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งได้ จะต้องมีการใช้อำนาจมหาชนอีกครั้งหนึ่ง เพิกถอนการใช้อำนาจมหาชนเดิม³³

4) ทราบว่าที่ยังไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ พระบรมราชโองการเดิมยังไม่สิ้นสุด

6.4.2 ผลกระทบและความเห็นที่ว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

เมื่อวิเคราะห์ความเห็นของฝ่ายที่เห็นว่า คุณหญิงจรรยาพร พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไป โดยผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญแล้วมี ดังนี้

1) กระบวนการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีผลเป็นโมฆะมาตั้งแต่เริ่มแรก จึงถือเสมือนว่า คุณหญิงจรรยาพร ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งโดยชอบมาแต่ต้น

2) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เป็นเด็ดขาดและถึงที่สุดแล้ว คุณหญิงจรรยาพร จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย

3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการสรรหาผู้สมัครเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยส่งชื่อ นายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ แต่เพียงผู้เดียวไปให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีผลเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดต่อการพิจารณาในครั้งแรกแล้ว

6.5 บทวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากคำวินิจฉัย

อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีองค์กรใหม่ ๆ ขึ้น

³³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”, หน้า 51.

หลายองค์กร กรณีจึงอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 266 นี้ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า หมายถึงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และประเด็นแห่งคดีที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จะต้องเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นตามคำวินิจฉัยนี้สืบเนื่องจากว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่าทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่า การดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

การที่ศาลรัฐธรรมนูญตีความเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 รับคำร้องของประธานรัฐสภาในเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาดังที่กล่าวข้างต้น เป็นการตีความในเชิงขยายเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาตรา 266 ไว้ก็เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร ไม่ใช่บัญญัติไว้เพื่อใช้วินิจฉัยสถานะบุคคล หรือเป็นกรณีองค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน จึงสอบถามมายังศาลรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่สมาชิกเสียงข้างน้อยขององค์กรใดองค์กรหนึ่งสงสัยว่า การวินิจฉัยโดยสมาชิกเสียงข้างมากสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็สามารถใช้ช่องทางรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องผ่านประธานรัฐสภายังศาลรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากหากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สิทธิสมาชิกเสียงข้างน้อยขององค์กรในการใช้ช่องทางกฎหมายคัดค้านมติเสียงข้างมากขององค์กรจริง รัฐธรรมนูญจะบัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจน เช่น ได้บัญญัติรับรองการเข้าชื่อเสนอเรื่องผ่านประธานรัฐสภาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 (1) ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ก็มีได้บัญญัติไว้เพื่อวินิจฉัยสถานะภาพของบุคคลดังที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 96 มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96 มาตรา 142 หรือมาตรา 295 เป็นต้น แต่กรณีตามปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เป็นกรณีที่วุฒิสภาได้อภิปรายและมีมติรับรองการเสนอชื่อดังกล่าวว่า

ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไปแล้ว และไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเปิดช่องให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเข้าไปทบทวนมติของวุฒิสภาได้แต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นยังไม่ปรากฏประเด็นใด ๆ ที่อาจเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วย กรณีดังกล่าวจึงไม่เข้าเงื่อนไขที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับเรื่องไว้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่า คุณหญิงจรวรรณ ต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ และองค์กรที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแต่เพียงว่า การกระทำของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เท่านั้น จึงมีปัญหาต่อไปว่า มติของวุฒิสภาที่เลือกคุณหญิงจรวรรณ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังอยู่หรือไม่ บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทันทีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีมติหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่องค์กรที่เกี่ยวข้องคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาจะต้องตีความคำวินิจฉัยและไปดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง

หลังจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณา เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ประกอบกับสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำแถลงการณ์ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 ว่าผลของคำวินิจฉัยดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องไปดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คุณหญิงจรวรรณ จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาตามกระบวนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น และต่อมานายประธาน คานเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดที่มีอยู่จึงต่อ

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประชุมพิจารณา เรื่อง การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ และมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกรรมการสรรหาให้เป็นที่ไปตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอวุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งต่อไป โดยได้เริ่มดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้พิจารณาเลือก นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งได้ให้ความยินยอมไปยังวุฒิสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2547 ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 วุฒิสภาได้มีมติให้ความเห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ 10 มิถุนายน 2548 จนกระทั่งวันที่ 19 กันยายน 2548 ก็ยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต จึงได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความเห็นชอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภาก็ได้มีหนังสือเรียนราชเลขาธิการเพื่อขอให้ นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานถอนเรื่องการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคืนและสำนักราชเลขาธิการได้มีหนังสือกราบเรียนประธานวุฒิสภาว่า ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ถอนเรื่องการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งดังกล่าวคืนตามที่ขอมา

นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2547 ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มา

ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งจากกลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรเอกชน คณะบุคคลและสื่อมวลชน โดยมีการเผยแพร่แสดงความคิดเห็น ในลักษณะการประชุมสัมมนา แลกเปลี่ยน ให้สัมภาษณ์ อภิปราย ในรายการผ่านสื่อทั้งวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์และสื่อในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการปลุกกระแสปรากฏข้อความกล่าว โจมตีการกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาและเลือก นายวิสุทธิ์ มนต์วิวัต แทนคุณหญิงจรรุวรรณ ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบต่อองค์พระมหากษัตริย์

ข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นดังกล่าว สรุปประเด็นได้ว่า

1) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้คุณหญิงจรรุวรรณ พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้พ้นจากตำแหน่งด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีผลลบถ่วงมติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจรรุวรรณ และได้รับโปรดเกล้า ฯ ให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

2) การดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกนายวิสุทธิ์ มนต์วิวัต เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ในขณะที่คุณหญิงจรรุวรรณ ยังไม่พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง³⁴

ในที่สุดคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงยื่นคำร้อง ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2548 ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 โดยคณะกรรมการตรวจเงิน ขอให้พิจารณาวินิจฉัยรวม 2 ประเด็นดังนี้

³⁴ คำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยนายณรงค์ ศรีพิมล ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2548.

ประเด็นแรก ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจรัสวรรณ มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ประการใด

ประการที่สอง การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจรัสวรรณ พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 47/2547 ตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ และเป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 แล้ว เห็นว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 47/2547 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน

แต่อย่างไร การขอถอนตัวของนายวิสุทธิ มนต์วิวัฒน์ จากการเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ การโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหา ผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากคุณหญิงจาวรพรรณ และการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ ไม่ได้เป็นการโต้แย้งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็น ปัญหาต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ได้ดำเนินการเสร็จไปแล้ว อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินใหม่ เป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัยประการที่สอง ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจาวรพรรณ พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กร ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำขอดังกล่าวไม่ได้เป็น กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญ จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้ง 2 ข้อ ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น จึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266³⁵

ปัญหาการวิพากษ์วิจารณ์ต่อกรณีดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติ กระทั่งในที่สุดพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้ากราบบังคมทูลขอพระราชทาน พระบาทสมเด็จพระ

³⁵ โปรดดูคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 60/2548

พระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภ เรื่องผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อนายกรัฐมนตรี และ นายกรัฐมนตรีได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเชิญพระราชปรารภดังกล่าวทำเป็น หนังสือถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร. 0411/ ลน/599 ลงวันที่ 23 มกราคม 2549 ปรากฏความบางตอนว่า

“... เมื่อครั้งที่ประธานวุฒิสภา ในขณะนั้นได้เสนอชื่อผู้สมควรดำรง ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มาเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ้างแล้วว่าการเสนอชื่อและการลงมติ ไม่ถูกต้อง ดังนั้น ก่อนที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้งสำนัก ราชเลขาธิการก็ได้ตรวจสอบแสวงหาความถูกต้องชัดเจน ซึ่งก็ได้รับ คำยืนยันจากองค์กรที่เกี่ยวข้องว่าถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ทุกประการ จึงได้ทรงลงพระปรมาภิไธยไปตามนั้น โดยไม่ได้เกี่ยวกับ ตัวบุคคลแต่อย่างใด อันเท่ากับว่า得有พระบรมราชวินิจฉัยในเรื่องนี้ มาตั้งแต่ต้นแล้วนั่นเอง แต่หลังจากที่เหตุการณ์ได้ผ่านมาระยะหนึ่ง กลับมีการกล่าวอ้างว่าผู้ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้โดย สมบูรณ์ และเข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะ กระบวนการที่ดำเนินมาไม่ถูกต้อง ทั้งที่ ไม่ปรากฏว่าเป็นกรณีที่เข้า เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายใด และไม่ปรากฏคำวินิจฉัย ที่ชัดเจนของศาลรัฐธรรมนูญว่า ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งแล้ว หรือไม่ ขณะเดียวกันพระบรมราชโองการอันได้ทรงลงพระปรมาภิไธยไว้ตามที่ ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยแล้วก็ยังคงอยู่ โดยไม่มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีเหตุตามกฎหมายใดมาลบล้าง และขอยืนยันว่ากรณีที่เกิดขึ้นมิใช่ เป็นเรื่องของพระราชอำนาจ แต่เป็นเรื่องความไม่ถูกต้องเมื่อยังมิได้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งก็ควรถือว่า ประกาศ พระบรมราชโองการยังคงมีผลอยู่ ดังนั้น การจะคิดอ่านดำเนินการเป็น ประการอื่นตามความเข้าใจของตน เพื่อให้ผิดแผกไปจากพระบรม ราชโองการอันมีมาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อาจกลายเป็นปัญหา ได้แย้งข้อใหม่ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้

นายกรัฐมนตรี ได้รับพระราชปรารภดังกล่าวไว้เกล้าไว้ระหม่อมด้วยความสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเชิญพระราชปรารภนี้แจ้งแก่ราชเลขาธิการ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภา ซึ่งทรงอนุญาต นายกรัฐมนตรีจึงขอเสนอความเห็นว่าเป็นการรักษาไว้ซึ่งประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเร่งดำเนินการสนองพระราชปรารภเป็นการด่วน”

และต่อมาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ขอให้คุณหญิงจางุวรรณ กลับเข้าทำหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชปรารภนั้น³⁶ และในที่สุดคุณหญิงจางุวรรณ ก็กลับเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังเดิม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ทศพิชราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย”, สสค.สารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ปีที่ 14 ฉบับที่ 6, มิถุนายน 2549, หน้า 11.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

บทสรุปในส่วนข้อเท็จจริงตามคำร้อง

ปัญหาข้อเท็จจริงของการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เริ่มจากการที่ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม 8 คน ยื่นหนังสือ ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2546 ต่อนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยรวมสามประการ คือ ประการแรก การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล 3 คน ให้วุฒิสภาลือก 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ ประการที่สอง การที่วุฒิสภาลงมติเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยเลือกจากรายชื่อ 1 คน ใน 3 คน เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ หรือไม่ และประการที่สาม การที่คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับเลือกจากวุฒิสภาและได้รับโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอย่างไร

ประธานรัฐสภาให้เหตุผลประกอบการยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยไว้สองประการ คือ ประการแรก รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสม ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับ

คะแนนเสียงสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ประการที่สอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการป.ป.ช.) ได้มีคำวินิจฉัยกรณีนายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการว่า พฤติการณ์ และการกระทำในการเสนอรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน 3 คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน จากจำนวน 3 คนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

บทสรุปในส่วนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยซึ่งแยกได้เป็นสามส่วนคือ ส่วนแรก เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 แล้ว ส่วนที่สอง การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือ

ในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่สาม การที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ มานั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

บทสรุปจากผลการศึกษาด้านปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และองค์กรผู้มีสิทธิเสนอคำร้อง

จากการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ประการหนึ่งคือ การวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 266

ในส่วนของผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการ ในการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตุลาการ จะต้องเป็นไปตามหลักการยื่นคำร้อง (Antragsprinzip) กล่าวคือ การเริ่มต้นพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง จะต้องเริ่มจากบุคคลหรือองค์กรภายนอกที่มีสิทธิเสนอเรื่องต่อศาล ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดผู้มีสิทธิยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในกรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และประธานรัฐสภา

ผลการศึกษาพบว่า อำนาจในการเสนอคำร้องของประธานรัฐสภา มี 3 สถานะ คือ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรและของรัฐสภา ในฐานะที่เป็นผู้เสนอเรื่องแทนองค์กรอื่น และประธานรัฐสภาในฐานะของประธานรัฐสภาเอง กรณีการเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยที่เป็นประเด็นปัญหาของการศึกษาวิจัยนี้ ประธานรัฐสภาใช้อำนาจในฐานะของประธานรัฐสภาเองที่ได้พิจารณาเนื้อหาตามคำร้องของ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภาและคณะประกอบด้วยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ปปช. ที่มีความเห็นว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (นายปัญญา ตันติยวงศ์) ที่เสนอบัญชี

รายชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ไปให้วุฒิสภาคัดเลือก โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกไปให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย เป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงแล้วระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภา ประธานรัฐสภาในฐานะของประธานรัฐสภาเองจึงยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น การที่จะพิจารณาว่า กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เป็นการขยายหรือเพิ่มเติมอำนาจให้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เนื่องด้วยตัวบทรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหา” การที่จะถือว่าเป็นปัญหาขององค์กรหรือไม่นั้น ปัญหาดังกล่าวจะต้องเกิดขึ้นแล้วและยังมีความดำรงอยู่ กล่าวคือยังคงมีปัญหาหรือความเห็นแย้งกันระหว่างภายในองค์กร หรือระหว่างองค์กร เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หาข้อยุติของปัญหา ยังไม่ได้ หรือปัญหาดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไขไปโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่งให้เสร็จสิ้นไป

กรณีตามคำร้องเมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีข้อสงสัยในอำนาจหน้าที่ของตน และได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางจนในที่สุดได้มีการลงมติ ซึ่งปรากฏผลการลงมติว่า มีมติให้วุฒิสภานำหน้าที่เลือกบุคคล 1 คน จากจำนวน 3 คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง 91 ต่อ 70 เสียง และหลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือกคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วกระบวนกรต่าง ๆ ได้รับการวินิจฉัยตีความแก้ไขปัญหา โดยองค์กรนิติบัญญัติผู้ใช้กฎหมายนั้น ตามหลักทั่วไปที่ว่าผู้ใดใช้กฎหมายผู้นั้นย่อมมีอำนาจตีความกฎหมายปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรจึงได้สิ้นสุดลงแล้ว ด้วยวิถีทางการลงมติวินิจฉัยปัญหาขององค์กรนั้น ถือได้ว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวต่อไป

บทสรุปในส่วนของการกระบวนการสรรหาการเลือกและการให้ความเห็นชอบ

จากการศึกษาพบว่า ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้านการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรคหนึ่ง กำหนดให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะได้รับการแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ โดยมีประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรคเจ็ด และมาตรา 333 วรรคหนึ่ง (1) ในมาตรา 15 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา ในมาตรา 30 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อประธานวุฒิสภา สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ให้ออกเป็นระเบียบตามที่คณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้ในมาตรา 31 ยังกำหนดว่า เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ข้อ 6 (5) กำหนดว่า การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ โดยให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ลงมติต่อเนื่องกันไป จนกว่า

จะมีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดแล้ว จึงเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 กำหนดให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ได้กำหนดให้กระบวนการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบแยกต่างหากจากกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดในการใช้อำนาจและเพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเที่ยงธรรม มีอิสระและเป็นกลางมีความมั่นคงในตำแหน่งและให้ปลอดจากการแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระบวนการ อย่งไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดให้กระบวนการต่าง ๆ แยกต่างหากจากกัน แต่ก็มีที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหา หรือที่ประชุมขององค์กรนั้น ๆ มีหน้าที่ในการเลือก แล้วเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่มาจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ในกรณีนี้จะกำหนดให้เสนอรายชื่อเท่ากับจำนวนที่จะได้รับการแต่งตั้ง เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ หรืออาจกำหนดให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่เพียงการสรรหา แล้วกำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ในการเลือกและการเห็นชอบไปพร้อมกัน เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งในกรณีหลังนี้คณะกรรมการสรรหาต้องดำเนินการสรรหาบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการในจำนวนสองเท่าหรือจำนวนที่มากกว่า เพื่อให้วุฒิสภำทำการเลือกและเห็นชอบต่อไป

กรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ศึกษานี้ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สรรหาและเลือก ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ นั่นคือกำหนดให้สรรหาและเลือกไว้เพียงหนึ่งคน ดังนี้ จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลเพียงหนึ่งคนตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอมาเท่านั้น

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดวิธีการของวุฒิสภาต่อกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลตามที่เสนอมาเพียงคนเดียวว่า “ในกรณีที่ไม่ให้ความเห็นชอบให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ” ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่

บทสรุปผลการศึกษา

บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นับว่ามีความสำคัญยิ่งเนื่องจากรัฐธรรมนูญ คาดหวังว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นตัวจักรที่สำคัญในการขับเคลื่อนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้ ดังนั้น ในการเข้าสู่ตำแหน่ง จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม มีการสรรหา การเลือก และการให้ความเห็นชอบ ถูกต้องตามกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังต้องมีความมั่นคงในตำแหน่งและผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งก็จะต้องมีความเชื่อมั่นในความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้ง ที่จะเป็นหลักประกันให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และอยู่ปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือมีเหตุให้พ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ในการวินิจฉัยให้บุคคลต้องพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง

จากผลการศึกษารูปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินบัญญัติเหตุที่ทำให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งไว้ 7 กรณี คือ พ้นจากตำแหน่งตามวาระ (มาตรา 33) ตาย (มาตรา 34 (1)) มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ (มาตรา 34 (21)) ลาออก (มาตรา 34 (3)) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 (มาตรา 34 (4)) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32 (มาตรา 34(5)) คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกและวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยเหตุเพราะความประพฤติหรือบกพร่องในหน้าที่ (มาตรา 34 (6)) พิจารณาแล้วไม่มีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดเหตุให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งไปโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ในส่วนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่ง

หรือไม่พบว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยถึงสถานภาพของบุคคลไว้ 4 กรณีคือ อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96 มาตรา 142 และมาตรา 295 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติใดของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเหตุให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กรณีดังกล่าวถือว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 แต่เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ดุลพินิจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และมีคำวินิจฉัยในผลออกมาแล้ว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่สุดและมีผลเป็นการผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 หากจะมีปัญหาว่าคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญใช้ดุลพินิจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยโดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ที่ต้องไปว่ากล่าวกันในอีกส่วนหนึ่งต่างหาก หรือใช้กระบวนการทางนิติบัญญัติตรากฎหมายออกมาแก้ไขในเรื่องนี้ต่อไป

สำหรับประเด็น เหตุผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่กล่าวว่า “การที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายชื่อบุคคลจำนวน 3 คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 1 คน จากจำนวน 3 คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ...” จะส่งผลกระทบต่อสถานะของคุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา ให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อใด นั้น

ผลการศึกษาพบว่า โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ตรารึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวินิจฉัยกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิได้ตรารึ้นมาเพื่อให้วินิจฉัยสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา 96 มาตรา 216 ประกอบมาตรา 96 มาตรา 142 หรือมาตรา 295 และเหตุที่ทำให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องพ้นจากตำแหน่งตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ก็ไม่มีเหตุให้พ้นจากตำแหน่งไปด้วยเหตุที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้พ้นไปจากตำแหน่งแต่อย่างใด อีกทั้งประเด็นแห่งคดีหรือประเด็นที่ ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยก็มีเพียงว่า การกระทำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาคือกรณีดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ดังนั้น

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผลผูกพันของคำวินิจฉัย จึงมีผลเพียงให้องค์กรที่เกี่ยวข้องผูกพันที่จะไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้อง ความผูกพันในผลของคำวินิจฉัยจึงไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะของคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ให้ต้องพ้นจากตำแหน่งไปโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติแต่อย่างใด เนื่องด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง หรือองค์กรตุลาการจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายให้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งไว้ อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความมั่นคงในตำแหน่งและหลักการคุ้มครองความเชื่อมั่น ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาจะต้องตีความคำวินิจฉัยแล้วดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง ตามผลผูกพันของรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ตาม คำแนะนำของวุฒิสภาเมื่อใด ย่อมมีผลให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ต้องพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปตั้งแต่นั้น

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาของกระบวนการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เกิดข้อโต้แย้ง วิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ส่งผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และต่อกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาเป็นอย่างมาก เพื่อเป็นการวางแนวทางในการแก้ไขปัญหา อันอาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงมีข้อเสนอแนะทั้งที่เป็นประเด็นหลักและประเด็นเกี่ยวเนื่อง ดังนี้

7.2.1 กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

1) มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการ พิจารณารับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ในสาระสำคัญ 3 ประการคือ ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนั้นสิ้นสุดลงแล้วหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการตีความปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เกินไปกว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

2) ในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่มีใช้กรณียื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญควรที่จะกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญด้วย เช่น คำร้องเกี่ยวกับสถานะหรือคุณสมบัติของบุคคล หรือของพรรคการเมือง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ อันจะกระทบต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งยังเป็นการคุ้มครองหลักความมั่นคงในตำแหน่ง หลักความมั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครอง ของผู้ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งด้วย

3) ควรกำหนดกรอบระยะเวลาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีต่าง ๆ อย่างชัดเจน และจัดให้มีการพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง เพื่อเร่งรัดคดีที่ค้างการพิจารณา โดยเฉพาะคดีที่มีผลต่อสถานะหรือการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อมิให้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือเกิดการประวิงคดี อันจะทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐโดยรวม

4) เปิดโอกาสให้ผู้ที่อาจถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบ และมีโอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาของศาล

7.2.2 ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

1) ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ถือเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องยอมรับผลของคำวินิจฉัยและนำผลผูกพันแห่งคำวินิจฉัยไปปฏิบัติโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบตามมา

2) เพื่อมิให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติ ควรมีการกำหนดบทบังคับหรือสภาพบังคับของคำวินิจฉัยไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ด้วย

3) หากคำวินิจฉัยใดจะต้องมีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญควรที่จะระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการต่อไป ไว้ใน

คำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น เพื่อองค์กรที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งจะปฏิบัติการต่อไปได้อย่างถูกต้อง

4) เร่งรัดการจัดทำคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญให้สามารถเผยแพร่ต่อสาธารณชนในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญอ่านคำวินิจฉัย

5) จัดให้มีหน่วยงานเพื่อติดตามผลสืบเนื่องจากคำวินิจฉัย หรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ

7.2.3 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1) แก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เพิ่มเติมในส่วนของการตั้งประเด็นแห่งคดี ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบ หรือทิศทางให้ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นวินิจฉัยอย่างถูกต้อง และเพิ่มในส่วนของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญว่าอย่างน้อยต้องระบุ “ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง เพื่อองค์กรที่ปฏิบัติให้เป็นไปตาม คำวินิจฉัยจะปฏิบัติการต่อไปได้อย่างถูกต้อง” ไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

2) แก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 30 จากถ้อยคำที่ว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อ” เป็น “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดส่งรายชื่อ” ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 และมาตรา 31 และเพื่อความชัดเจนป้องกันมิให้เกิดปัญหาการตีความในทางปฏิบัติ

3) ในการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ควรบัญญัติหลักเกณฑ์คำว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน

4) ควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำกฎหรือระเบียบที่อนุวัตการให้ไป ตามพระราชบัญญัติ หรือตามรัฐธรรมนูญ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นการ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ และป้องกันประเด็นปัญหาว่ากฎหรือระเบียบดังกล่าวมี ความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ปัญหาต่าง ๆ จะสามารถแก้ไขไปได้หากองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ เกี่ยวข้องปฏิบัติการให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผลของการศึกษาจะเป็นแนวทาง นำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและปรับใช้กับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังเป็นประโยชน์ แก่การศึกษาค้นคว้าในทางวิชาการต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ (รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)). กรุงเทพฯ : สกว., 2538.

แก้วสรร อติโพธิ. อ้างใน www.manager.co.th/Politics/, 11 ตุลาคม 2548.

คณิน บุญสุวรรณ. เอกสารอัดสำเนา, 19 กรกฎาคม 2547.

ชุมพล ศิลปะอาชา. คุณหญิงจรรุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือยัง. บทความทางวิชาการ, 18 ตุลาคม 2547.

ชุกติมา เหลืองอุทัยศิลป์. อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ถวัลย์ สุพรหม. ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ธีระ สุธีวราราม. ศาลรัฐธรรมนูญกับการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ. จดหมายข่าวศาลรัฐธรรมนูญ. 2, 5 (พฤษภาคม – มิถุนายน) 2542 : 6.

นักศึกษากลุ่มองค์กรอิสระ. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ : ประชาชนได้อะไร, หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงด้านการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่น 1 สถาบันพระปกเกล้า.

นภา พัชรโกมล. ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีประธานรัฐสภาเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กรณี พลเอก ศิริรินทร์ ฐูปกล้า : คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 38/2545). วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

บรรเจิด สิงคะเนติ. วิเคราะห์ปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจาก คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายปกครอง. 1, 17 (เมษายน) 2541 : 160 – 161.

บรรเจิด สิงคะเนติ. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2544.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ใน รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัย 60 เล่มที่ 13. 371-374. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ใน รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 60 เล่ม 15. 337. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ความหมายขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. 1, 1 (มกราคม – เมษายน) 2542 : 57.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย. สสค.สาร สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี. 14, 6 (มิถุนายน) 2549 : 11.

ปราโมทย์ นาคทรรพ. จดหมายเปิดผนึกถึงศาลรัฐธรรมนูญ คตง. และวุฒิสภา. www.manager.co.th/Politics/, 7 ตุลาคม 2548.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

มานิตย์ จุมปา. การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ. ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง และการลบล้างคำสั่งทางปกครอง. ใน เอกสารประกอบการบรรยาย วิชา น.505 การกระทำทางปกครอง หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน. 1 – 31. กรุงเทพฯ ฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 47/2547 กับตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน. วารสารกฎหมายใหม่. 3, 62 (16 ตุลาคม) 2548 : 50 – 55.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด, 2550.

สุรพล นิติไกรพจน์, วรเจตน์ ภาคีรัตน์ และคณะ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ : ทักษะต่อคำวินิจฉัยในกรณีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน. ลงเผยแพร่ครั้งแรกใน www.Pub-law.net, 15 กรกฎาคม 2547.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ ฯ : วิญญูชน, 2546.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และบรรเจิด สิงคะเนติ. เขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไทย ตามมาตรา 264 และมาตรา 266 (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท พี เพรส จำกัด, 2543.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2549.

อมร จันทรสุมบรณ์. ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพื้นฐานกฎหมายมหาชนของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2549.

อุกฤษ มงคลนาวิน. ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน(สดง.). จดหมายเปิดผนึก, 15 กรกฎาคม 2548.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2549.

อิสสระ นิตินันท์ประภาส. คำวินิจฉัยที่ 7/2541 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2541.

ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองไทย. การประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้าประจำปี 2542, 20 - 22.

คำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยนายจรชัย ศรีพินิต ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2548.

ภาษาอังกฤษ

G. Edward White. The American Judicial Tradition. New York : Oxford University Press. 1976.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสมฤทธิ ไชยวงศ์ เกิดวันที่ 14 มิถุนายน 2506 สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2531 ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) จากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปีการศึกษา 2541 และเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 57 จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2547 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี 1 สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย