

## คำวินิจฉัยของ ศาลฎีกาจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๘

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (กรณี  
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา)

ประธานรัฐสภาเสนอคำร้อง พร้อมความเห็น ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงศาล  
รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา  
โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก  
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน  
เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ  
จำนวน ๑๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ  
ของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบ  
ประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา

๒. ปรากฏว่าวุฒิสภาในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้พิจารณา  
เพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีการอภิปรายโต้แย้งระหว่าง  
สมาชิกวุฒิสภาด้วยกันว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ  
จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียง  
ให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน  
แผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า วุฒิสภามีมติให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกบุคคล  
๑ คน จากจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ  
๓๐ เสียง

๓. หลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด  
เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภา

ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

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

ดังนั้นการที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่าการเลือกวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๑ และได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

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

เหมาะสม ถ้อยตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

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

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

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

และคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

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

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

#### คำชี้แจง/ความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

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

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

โดยให้ความเห็นชอบบุคคลตามบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและเสนอต่อ  
ประธานวุฒิสภา

๑.๒ นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และ  
วิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดย  
อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ กำหนดในข้อ ๖  
(๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับ  
การเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะอนุกรรมการ  
ดำเนินการสรรหาแทน เพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่ง  
อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการ  
สรรหาของคณะอนุกรรมการ ฯ จึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
พิจารณา และมีส่วนในการให้นำหนักผู้ที่ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด  
ตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการ  
ตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการให้ความเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป  
แต่อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้เสนอต่อประธานวุฒิสภามาตาม  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐ ด้วย  
แม้ายนนทพล นิมสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลย ก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วยเนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่ง  
ที่ผ่านการสรรหา

๑.๓ ข้อกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริต  
ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการ  
ตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมี  
กรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาดำเนินการ  
ตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับ  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและ  
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่  
อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

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

๑. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติ ผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญ ฯ ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัด การสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการ สรรหาทั้งหมดให้วุฒิสภาเลือกต่อไป ทั้งนี้ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้มีหนังสือวุฒิสภา ที่ พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริง ดังกล่าว

๒. ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างด้วยว่า ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจาก คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามหนังสือ ลับมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา ก็มีได้เป็นการชี้แนะ หรือก้าวล่วงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีความนึกคิดว่าหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคล ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อก็เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจก้าวล่วงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และ

ดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้องวุฒิสภาก็ต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

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

#### ประเด็นพิจารณาและคำวินิจฉัย

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นพิจารณาตามคำร้องของประธานรัฐสภาว่าการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาประกอบการพิจารณาประเด็นดังกล่าว มีดังนี้

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

(๑) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้มีหน่วยราชการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

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

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

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

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น”

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

(๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม



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

(๒) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด (มาตรา ๓๐ วรรคสาม)

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

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

(๕) ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๑ วรรคห้า)

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

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่ากฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการสรรหาการเลือกและการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ๓ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในการสรรหา ขั้นตอนในการเลือก และขั้นตอนในการให้ความเห็นชอบและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีองค์กรที่เกี่ยวข้องดังนี้

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

(๒) ขั้นตอนในการเลือก กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือก ผู้มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยวิธีการลงคะแนนลับจากผู้ที่ได้รับการสรรหา และเสนอชื่อผู้ที่ได้รับ คะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อไป

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

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

ให้ความเห็นชอบ ก็มีอำนาจส่งชื่อบุคคลนั้นกลับไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใหม่ส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง

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

นายประธาน ดาบเพชร ได้ ๕ คะแนน

นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้ ๓ คะแนน

เนื่องจากนายประธาน ดาบเพชร ได้คะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ที่ประชุมคณะกรรมการฯ จึงมีมติให้เสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร ต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

จึงเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งสองขั้นตอนแล้ว

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

พิจารณาให้ความเห็นชอบ มิใช่ให้วุฒิสภา เลือก จึงเห็นได้ว่า การกระทำดังกล่าว ของนายปัญญา ตันตยวงศ์ ครั้งนี้ ผิดทั้งกฎหมายและไม่ตรงกับมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว และเห็นว่า ข้ออ้างของนายปัญญา ตันตยวงศ์ ที่ว่าเขาเข้าใจโดยสุจริตว่ากฎหมายต้องการให้วุฒิสภา ทำหน้าที่เลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรับฟังไม่ได้

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

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาการอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องนี้ในที่ประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๓๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ จะพบว่าสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นนักกฎหมายและหรือเคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหลายคนอภิปรายคัดค้านมิให้มีการลงมติเลือกผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน โดยให้เหตุผลว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการเสนอชื่อเพียงผู้เดียวให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสมาชิกวุฒิสภาบางท่านยังให้เหตุผลอย่างน่าฟังว่าถ้าจะให้ความเห็นชอบรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาก็ควรจะพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายชื่อแรก คือ นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาฯ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ก็มีได้รับฟังข้อทักท้วงที่ชอบด้วยกฎหมายและกลับมีมติให้เลือก นางจรรูวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง ๆ ที่ นางจรรูวรรณฯ ได้เพียง ๓ คะแนน จากการลงคะแนนลับของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงทำให้เกิด

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

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

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

ตรวจเงินแผ่นดินตามกระบวนการสรรหาที่คณะกรรมการกำหนดและเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นเพียงชื่อเดียวไปให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า หากสมาชิกวุฒิสภาส่วนมากจะฟังข้อเท็จจริงของสมาชิกวุฒิสภาฝ่ายกฎหมาย โดยมีมติเห็นเรื่องไปให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแทนที่จะใช้เสียงข้างมากมีมติเลือกนางจรรยาพร ๗ ซึ่งไม่ได้คะแนนจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้ง ๆ ที่วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการเลือกและแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะไม่เกิดขึ้น และกลายเป็นประเด็นปัญหาที่ประธานรัฐสภาต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องของประธานรัฐสภาที่เกี่ยวกับปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ