

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สรุปข้อเท็จจริง

๑. พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรุปว่า

๑.๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คนเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

๑.๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เมื่อคณะกรรมการฯ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้วได้รายงานต่อวุฒิสภา

๑.๓ ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า มีมติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เลือกบุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๗๐ เสียง

๑.๔ หลังจากนั้นวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้น

ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๑.๕ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล กับคณะเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ ปรากฏชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคล ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การที่วุฒิสภากำหนดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการเข้าไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจไว้ คณะผู้ร้องจึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑

๒. ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า

๒.๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาก่อนที่วุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติ

คณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภา ได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

๒.๒ นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒.๓ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ และเป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มา ซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

๒.๔ ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้อง มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐาน ต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อวินิจฉัยประเด็นการรับคำร้องไว้พิจารณา

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย การใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็น การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคล ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ก็เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการถวายคำแนะนำ พระมหากษัตริย์ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้

ข้อวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง

๑. จากข้อเท็จจริง คำชี้แจง และพยานหลักฐานในการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาได้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นคณะกรรมการสรรหาผู้ที่ จะได้รับการเสนอชื่อจาก ผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๘ ประกอบข้อ ๔ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่มีผู้มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ ประกอบระเบียบ ฯ ข้อ ๕

คณะกรรมการใช้ระเบียบ ฯ ดังกล่าวสรรหาผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามได้ ๓ คน คณะกรรมการจำนวน ๘ คน จึงมีมติ โดยการลงคะแนนลับ ปรากฏว่า เลือกผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อตามบัญชีเลือกตั้งนี้

๑. นายประธาน ดาบเพชร ได้ ๕ คะแนน (เกินกึ่งหนึ่ง)

๒. นางจรรววรรณ เมณฑกา ได้ ๓ คะแนน (ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)

๓. นายนนทพล นิมสมบุญ ได้ ๐ คะแนน (ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)

ทั้งนี้ได้รับความยินยอมจากผู้ได้รับการสรรหาและเลือกแล้ว

๒. นายปัญญา ตันติยวงศ์ ได้มีหนังสือที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ เรื่องการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อประธานวุฒิสภา พร้อมด้วยบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มาตรา ๓๐ และประวัติบุคคล รวมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณา เรื่องการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ ชุด โดยมีผู้ได้รับคะแนนเสียงคัดเลือก ๒ คน และนายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับ ๑ ตามรายละเอียดตามบัญชีรายชื่อและเอกสารประกอบ ถือเป็นการเสนอชื่อ นายประธาน ดาบเพชร ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และได้คะแนนเกินกึ่งหนึ่ง (ตามระเบียบ ฯ ข้อ ๖ (๕))

ต่อมาประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) ก็ได้ขอให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ทำหนังสือยืนยันการเสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาด้วยในการประชุมร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ นายปัญญา ตันติยวงศ์ จึงมีหนังสือ ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ วุฒิสภา (พันเอก สมคิด ฯ) ยืนยันว่าได้เสนอชื่อผู้ได้รับการสรรหาทั้ง ๓ คน เพื่อวุฒิสภามีดุลพินิจเลือกผู้สมควรได้รับการถวายคำแนะนำเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคแรก ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ มิใช่เสนอคนเดียวตามที่กรรมการบางคนเข้าใจ โดยอ้างว่าระเบียบ ฯ ข้อ ๖ (๕) เป็นการให้ความเห็น

ประกอบ เพื่อวุฒิสภาพิจารณาเลือกเห็นชอบ แสดงให้เห็นว่า นายปัญญา ฯ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้แสดงความคิดเห็นในการเสนอเรื่องการสรรหา ฯ นี้โดยผลการ แต่เสนอตามที่คณะกรรมการ ฯ ขอให้ทำเพิ่มเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการต่อวุฒิสภาเท่านั้น จึงถือไม่ได้ว่าเป็นความเห็นเป็นข้อยุติที่วุฒิสภาจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นการดำเนินการคนละขั้นตอนกับการพิจารณาของวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และระเบียบที่เกี่ยวข้องครบถ้วนและประธานกรรมการได้เสนอเรื่องมาให้ประธานวุฒิสภาแล้ว จึงหมดหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหา ฯ

วินิจฉัยว่า การเสนอบัญชีรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภามีหลักฐานครบถ้วนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ แล้ว โดยได้ระบุว่า นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ได้คะแนนสูงสุดมีคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากการเลือก โดยการลงคะแนนลับของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๘ คน เป็นไปตามระเบียบ ฯ ข้อ ๖ (๕) ส่วนการเสนอบัญชีรายชื่อของผู้ได้รับการคัดเลือกพร้อมกับคะแนนที่แต่ละคนได้รับก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ซึ่งการที่วุฒิสภามีมติเลือกหรือเห็นชอบอย่างใดอีกเป็นการใช้ดุลพินิจของวุฒิสภา ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจมีส่วนร่วมพิจารณาได้อีก ส่วนความเห็นของนายปัญญา ฯ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ประธานคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ฯ ได้ขอให้จัดทำขึ้น เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ ฯ ไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่วุฒิสภาต้องยึดถือปฏิบัติ วุฒิสภามีอำนาจอิสระโดยตรงที่จะตีความตามกฎหมายดังกล่าวแล้วปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หนังสือและข้อความที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้ประธานวุฒิสภา เพื่อดำเนินการในขั้นตอนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา จึงเป็นหนังสือนำส่งหลักฐานการสรรหาการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอชื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบพร้อมหลักฐานวิธีการสรรหาคัดเลือกอันเป็นการแสดงความโปร่งใสของคณะกรรมการ ฯ เป็นการดำเนินงานคนละขั้นตอนกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา จึงยังฟังไม่ได้ว่า นายปัญญา ฯ มีส่วนรู้เห็นที่ทำให้เกิดการกระทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย เพราะวุฒิสภาไม่ได้ส่งเรื่องกลับคืนไปให้คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกใหม่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

๓. ประเด็นของการกระทำผิดขั้นตอนกฎหมายจึงอยู่ที่ประธานวุฒิสภาได้เสนอรายชื่อบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐

ให้วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือก ไม่ได้เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๓๑ วรรคแรก จึงเป็นการขัดแย้งกับมาตรา ๓๑ วรรคสี่ ที่กำหนดให้วุฒิสภาต้องมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบผู้ได้คะแนนสูงสุด ในกรณีที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดก็ต้องส่งเรื่องกลับคืนไปให้คณะกรรมการเพื่อมีมติเลือกแล้วเสนอกลับคืนมาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบใหม่ การที่วุฒิสภาพิจารณาคัดเลือกและให้ความเห็นชอบผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อเป็นลำดับที่ ๒ โดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จากคณะกรรมการ ๘ คน ซึ่งไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๐ ข้อ ๖ (๕) ถือได้ว่า วุฒิสภาทำผิดขั้นตอนของกฎหมาย และใช้อำนาจเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์กฎหมายและระเบียบประกอบที่ให้อำนาจคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๖) และมาตรา ๓๐ และถือว่า ผู้ถูกคัดเลือกเป็นผู้ที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อ เท่ากับวุฒิสภาพิจารณารายชื่อจากบุคคลภายนอกเข้าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

วินิจฉัยว่า การดำเนินการดังกล่าวของวุฒิสภา ถือว่าไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ