

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณี
การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ข้อเท็จจริง

พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้
ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้
อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา สรุปได้ความว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือ เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจาก
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก
๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒

ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
โดยมีประเด็นอภิปรายโต้แย้งว่าวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคล ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ
จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียง
ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น ซึ่งผลการลงมติปรากฏว่า ให้วุฒิสภำทำหน้าที่เลือก
บุคคล ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง
๕๑ ต่อ ๓๐ เสียง

หลังจากนั้น วุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธาน
วุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้ง นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ปรากฏชัดว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๓๑ ระบุไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การที่วุฒิสภาทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

ประธานรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติ

คณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...”

ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติ
คัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน
จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
กรณีนายปัญญา ตันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐาน
ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยได้เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควร
ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอรายชื่อบุคคลที่คณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติมีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการ
สนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาซึ่งเป็น
องค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญน่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นการโต้แย้ง
การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้คณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดิน และวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกัน ต่างก็ไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของ
อีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา

ในเรื่องนี้เป็นการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

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

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา จึงเปิดโอกาสให้วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลับ ค่วนมาก ที่ ตผ ๐๐๐๔/๑๘๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ นำส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้เกี่ยวข้อง สรุปได้ความว่า

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

นอกจากนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดในข้อ ๖ (๑) ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ จึงเป็นการมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการสรรหาแทน เพื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องเข้าไปสรรหาโดยตรงซึ่ง

อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการฯ จึงเป็นผู้ได้รับการสรรหา เพื่อเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาและมีส่วนในการให้นำหน้าผู้ที่ผ่านการสรรหาด้วยการลงคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามที่กำหนดเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเห็นชอบจากวุฒิสภาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลผู้ผ่านการสรรหามาได้ เสนอต่อประธานวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ ด้วย แม้ยานนทพล นิมสมบุญ ซึ่งไม่ได้คะแนนเลยก็ต้องส่งรายชื่อไปด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลหนึ่งผ่านการสรรหา

ข้อกฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นความคิดเห็นและความเชื่อโดยสุจริตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่นำเสนอต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องรักษาการตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีกรณีการตีความมาก่อน ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาคำเนินการตามมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสถาบันอันทรงความเที่ยงธรรมและยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

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

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีตั้งคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ประธานคณะกรรมการสามัญฯ ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมดให้วุฒิสภานำไป ทั้งนี้ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้มีหนังสือวุฒิสภา ที่ พิเศษ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

นอกจากนี้ ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๓๘๒ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ดังกล่าว เป็นการยืนยันว่ามีผู้ผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน มิใช่ผ่านการสรรหาเพียงคนเดียว และการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอชื่อนายประธานคาบเพชร เป็นความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกโดยความเห็นชอบจากวุฒิสภา ตามหนังสือ ลับมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ถึงประธานวุฒิสภา ก็มีได้เป็นการชี้แนะหรือกำลั่วงการใช้ดุลพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจเลือกโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาแต่อย่างใด โดยมีความนึกคิดว่า หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลทั้ง ๓ คน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะต้องดำเนินการสรรหาใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ วรรคสี่ การที่วุฒิสภาจะเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน ในจำนวน ๓ คน จากบัญชีรายชื่อก็เป็นอำนาจของวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอาจกำลั่วงได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบทุกประการ และดำเนินการด้วยความโปร่งใส ซึ่งหากมีสิ่งใดไม่ถูกต้อง วุฒิสภาก็จะต้องส่งเรื่องกลับคืนมา แต่ก็ไม่ปรากฏว่าวุฒิสภาส่งเรื่องคืนมาแต่ประการใด

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคแรก กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตัดสินชี้ขาด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กร ตรวจสอบ จึงอยู่ในฐานะคู่และคานอำนาจกัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสอง ถึงวรรคสุดท้าย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวที่แสดงถึงฐานะที่คู่และคานอำนาจกัน

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนมีว่า กรณีตามคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ต้องเป็นกรณีที่มีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว มิใช่คาดคะเนว่า จะเกิดขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาขององค์กรเดียวหรือระหว่างสององค์กรขึ้นไป และเมื่อมีปัญหา ดังกล่าวเกิดขึ้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหานั้น หรือประธานรัฐสภาต้องเป็นผู้ที่ยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ยื่นคำร้องได้ย่อมหมายความว่า ประธานรัฐสภาสามารถที่จะมีความเห็นได้ว่า ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญเกิดขึ้น กรณีตามคำร้อง เป็นกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งมีความเห็นว่า การที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดินมาให้วุฒิสภาเห็นชอบ เป็นจำนวน ๓ คน และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ดังกล่าว ให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เป็นการใช้อำนาจหน้าที่

ที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และได้เสนอความเห็นนั้นไปยังประธานรัฐสภา ประธานรัฐสภาก็ได้มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากประธานรัฐสภาเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ มิใช่ให้วุฒิสภาเลือกแม้ว่ากรณีตามคำร้องทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาต่างไม่ได้โต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่เมื่อประธานรัฐสภาเห็นว่า มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญทั้งคู่ จึงสามารถส่งคำร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นกรณีของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ไม่ใช่เป็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และประธานรัฐสภาซึ่งเห็นว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เป็นผู้เสนอคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคสี่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามคำแนะนำของวุฒิสภาและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคหก ได้บัญญัติให้การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ (๑) ได้บัญญัติไว้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น รัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ให้การสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยเหตุผลข้างต้นในการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นตามคำร้อง จึงต้องนำเอาบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมาพิจารณาดู และเนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเป็นบทขยายบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๐ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่สรรหาผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

บทบัญญัติ ข้อ ๖ (๕) แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติให้ผู้ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกโดยได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ลงมติอีกครั้งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อ

เมื่อได้ชื่อบุคคลดังกล่าวแล้ว มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามมาตรา ๓๐ และตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ข้อ ๖ (๕) ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่คัดเลือกและเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้นต่อวุฒิสภา ซึ่งหมายความว่าให้เสนอชื่อได้เพียงบุคคลเดียวจะเสนอผู้อื่นอีกไม่ได้ และวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ไม่ใช่มีอำนาจเลือก คือ มีอำนาจให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมา ซึ่งจะต้องเสนอมาเพียงชื่อเดียว ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบก็จะต้องส่งเรื่องคืนมาให้ดำเนินการสรรหาใหม่ ถ้ารัฐธรรมนูญมีความต้องการให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องบัญญัติไว้ให้วุฒิสภาเลือก มิใช่บัญญัติไว้ว่าให้ความเห็นชอบดังเช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖

ในกรณีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้วุฒิสภามีมติเลือกและจะต้องเสนอชื่อบุคคลเป็นจำนวนสองเท่าของจำนวนที่ได้รับเลือก

ในกรณีการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำร้อง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เพียงผู้เดียว คือ นายประธาน ดาบเพชร จึงถือได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๐ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว ดังนั้น ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเสนอตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คือ ต้องเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร ให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเพียงผู้เดียวเท่านั้น จะเสนอชื่อผู้อื่นอีกไม่ได้และวุฒิสภามีอำนาจให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคลดังกล่าวเท่านั้น โดยต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและการลงคะแนนเป็นการลับ ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบก็ต้องส่งเรื่องคืนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ