

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยประธานรัฐสภา ผู้ร้อง ได้มีคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ความ ดังนี้

พันตำรวจเอก สุรพงศ์ ไผ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ หรือไม่ เนื่องจากมีข้อเท็จจริงที่เห็นได้ว่าการดำเนินการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือเสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือกจำนวน ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒

ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญจำนวน ๑๑ คน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อคณะกรรมการสามัญดังกล่าวได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จแล้วก็ได้รายงานต่อวุฒิสภา ซึ่งหลังจากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาก็ได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยได้มีการอภิปรายกันว่า วุฒิสภามีอำนาจในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อจำนวน ๓ คน เพื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบบุคคล ๑ คน

ที่ต้องเสนอเพื่อให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น และผลของการลงมติปรากฏว่า ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่เสนอให้เลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วยคะแนนเสียง ๕๑ ต่อ ๓๐ เสียง

หลังจากการลงมติดังกล่าว ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยได้เลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และต่อมาประธานวุฒิสภาก็ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภาและคณะ เห็นว่า การลงมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ เนื่องจากตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อวุฒิสภา นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า วุฒิสภามีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ด้วยเหตุดังกล่าว การที่วุฒิสภาได้เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คน จากบุคคล ๓ คน ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เลือก จึงเป็นการไปทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑

ประธานรัฐสภาพิจารณากรณีดังกล่าวแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ ระบุไว้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่ง

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไม่ต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อให้ความเห็นชอบ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติถือตามมติคณะกรรมการโดย วิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ...” ดังนั้น การที่คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน โดยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน ต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภากำหนดเลือก และการที่วุฒิสภา ได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

นอกจากนั้นยังมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพราะได้เสนอบัญชีรายชื่อ บุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาโดยมิได้พิจารณาคัดเลือก อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อ เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าพฤติการณ์และการกระทำได้กล่าวเป็นการฝ่าฝืนพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าว ประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คน

และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และต่อมาได้รับคำร้องไว้พิจารณา วินิจฉัยและได้ให้วุฒิสภา และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงหรือแสดงความเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่งคำชี้แจงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสองครั้งเพื่อชี้แจงซึ่งสรุปได้ว่า

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

นอกจากนั้น ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการแทนได้ ดังนั้น บุคคลผู้ผ่านการสรรหาของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาและสมควรได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อต่อประธานวุฒิสภาเพื่อรับการคัดเลือกให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เคยมีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติและความประพฤติผู้ผ่านการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (พันเอก สมคิด ศรีสังคม) เพื่อยืนยันว่าบุคคลที่ได้รับการสรรหาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีจำนวน ๓ คน ตามที่ได้เสนอไว้ในบัญชีรายชื่อที่เสนอต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นไปตามที่ พันเอก สมคิด ศรีสังคม ได้เคยแจ้งให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเร่งรัดการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้จัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาทั้งหมด

ให้วุฒิสภาเลือกต่อไป และพันเอก สมคิด ศรีสังคม ก็ได้มีหนังสือวุฒิสภา ที่ พิเศษ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ ถึงประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าว

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาจากคำร้องของประธานรัฐสภา ผู้ร้องและคำชี้แจงของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาจำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอนั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ตามมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่าคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ นั้นต้องเป็นกรณีที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ องค์กรที่มีปัญหา หรือประธานรัฐสภา ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ผู้ที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็น คือ ประธานรัฐสภา

(๒) เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่มีปัญหาขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญสององค์กรขึ้นไป เช่น มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำหรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือทั้งสององค์กรต่างอ้างว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เป็นปัญหา หรืออาจหมายถึงการที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น เพราะมาตรา ๒๖๖ มิได้มีถ้อยคำหรือข้อความที่แสดงว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดเฉพาะว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาความขัดแย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจึงเห็นว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้มีขึ้นและบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งนี้โดยมีมาตรา ๓๓๓ กำหนดสาระสำคัญไว้ด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กร

ตามรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ บัญญัติขึ้นและบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ เช่น มาตรา ๑๓๕ มาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๘๓ วุฒิสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยคำแนะนำของวุฒิสภา และมาตรา ๓๓๓ (๑) บัญญัติให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาคอบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอให้เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เห็นว่าการดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภามีปัญหา เนื่องจากมีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ แล้วตามมาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๓๑๒ บัญญัติว่า

“การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว”

มาตรา ๓๓๓ บัญญัติว่า

“นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษา และคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(๓) การจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ดังนี้

มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องทางวินัย ทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้...

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภามาตรา ๓๐”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า

“เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๙ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๖ (๕) บัญญัติว่า

“การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนืองกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ”

จากบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้กล่าวมาแล้วมีปัญหาต้องพิจารณาว่าการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นกฎหมายกำหนดให้เสนอชื่อบุคคลเพียงคนเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ หรือกฎหมายกำหนดให้เสนอชื่อบุคคลหลายคนเพื่อให้วุฒิสภาคัดเลือก

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะมาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติให้การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ ก็ได้บัญญัติถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีสาระสำคัญต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด และมาตรา ๓๓๓ มิได้กำหนดรายละเอียดของการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่บัญญัติให้มีการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๕๒ รัฐธรรมนูญจึงมีความมุ่งหมายให้การสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการสรรหาและการเลือกตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจำเป็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดรายละเอียดที่จำเป็น เพราะในรัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ได้ครบถ้วน หากไม่พิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องก็จะไม่สามารถทราบวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้เลย

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้นมีบทบัญญัติในเรื่องการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๑๓ อยู่ในมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ โดยมีการกำหนดทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

องค์กรที่ทำหน้าที่สรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีสององค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีผู้แทนคือ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สรรหาและเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ ตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ โดยต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลนั้นและเสนอรายชื่อบุคคลนั้นต่อประธานวุฒิสภา และในการกระทำหน้าที่ดังกล่าวคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ และอีกองค์กรหนึ่งคือ วุฒิสภา โดยเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยเริ่มต้นดำเนินการเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้วก็เสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ส่วนวิธีการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาและเสนอรายชื่อบุคคลให้ประธานวุฒิสภาเสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๐ ของพระราช

บัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม โดยมติของคณะกรรมการที่ลงคะแนนลับและให้เลือกผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการสรรหาและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ต้องการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรสรรหาและเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและสมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพียง ๑ คน และเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ เนื่องจากวุฒิสภาเป็นองค์กรกลั่นกรองก่อนถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ดังกล่าวมิได้หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะตกอยู่ใต้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเพียงองค์กรที่สรรหาและลงมติเลือกบุคคลที่คณะกรรมการ ฯ เห็นว่าสมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาเป็นองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ การจะดำรงตำแหน่งของบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับวุฒิสภาด้วยว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องสรรหาและคัดเลือกบุคคลใหม่และเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบใหม่จนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

การคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในลักษณะดังกล่าว คือ มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรืออื่น ๆ บัญญัติให้มีคณะกรรมการที่รับผิดชอบในหน่วยงานนั้นเป็นผู้เลือกบุคคล ๑ คน เพื่อทำหน้าที่ผู้บริหารเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบนั้น ก็มีบางหน่วยงานที่มีการเลือกสรรในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น การเลือกเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ กล่าวคือ ในการเลือกเลขาธิการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอชื่อผู้ที่สมควรเป็นเลขาธิการ ป.ป.ช. เพียงชื่อเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

นอกจากนั้นการที่กฎหมายฉบับเดียวกันบัญญัติถึงการเลือกบุคคลสองประเภทโดยใช้ข้อความที่แตกต่างกัน ย่อมแสดงว่ามีวิธีการเลือกบุคคลสองประเภทนั้นแตกต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ ให้ความเห็นชอบ ซึ่งใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยในการเลือกบุคคล เช่น ในมาตรา ๑๓๘ และมาตรา ๒๕๓ และในการให้ความเห็นชอบบุคคล เช่น ในมาตรา ๒๗๓ มาตรา ๒๗๔ และมาตรา ๓๐๒ แล้วย่อมเห็นได้ว่า หากรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคล บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจะกำหนดกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลเป็นจำนวนมากกว่าที่วุฒิสภาต้องเลือก เพื่อให้วุฒิสภาเลือกบุคคลเท่าจำนวนที่รัฐธรรมนูญต้องการ แต่หากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ ก็จะมีบทบัญญัติให้ได้มาซึ่งจำนวนบุคคลเท่าที่รัฐธรรมนูญต้องการ โดยไม่มีกระบวนการที่สรรหาให้ได้บุคคลจำนวนมากกว่าที่รัฐธรรมนูญต้องการ และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบบุคคลที่เสนอ องค์กัรที่ทำหน้าที่สรรหาบุคคลนั้นก็ต้องเสนอชื่อบุคคลตามจำนวนที่วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบใหม่จนกว่าจะได้บุคคลที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบครบถ้วน

สำหรับในกรณีของการตรวจเงินแผ่นดินยังเห็นได้ชัดเจนถึงหลักการดังกล่าว กล่าวคือ การให้ได้มาซึ่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้วิธีการเลือกของวุฒิสภา ส่วนการให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้วิธีให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๗ มาตรา ๖ บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และมาตรา ๘ บัญญัติให้มีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ และให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่มาตรา ๓๐ บัญญัติให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเพื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อประธานวุฒิสภา และมาตรา ๓๑ บัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเมื่อได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้วให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและจากพยานหลักฐานต่าง ๆ นั้นปรากฏว่าในการพิจารณาสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการสรรหา โดยพิจารณา

ข้อมูล ข้อเท็จจริงจากเอกสารรายละเอียดในใบสมัคร ประวัติและประสบการณ์ต่าง ๆ แล้ว เห็นว่ามีผู้ที่สมควรจะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ ราย ต่อมาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการประชุมครั้งที่ ๒๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ได้ทำการคัดเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยวิธีลงคะแนนลับ และปรากฏว่า นายประธาน ดาบเพชร ได้ ๕ คะแนน นางจรรววรรณ เมณฑกา ได้ ๓ คะแนน และนายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนน จึงต้องถือว่า นายประธาน ดาบเพชร เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเนื่องจากได้รับคะแนนสูงสุดและไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ปรากฏว่า นายปัญญา ตันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ ไปยังประธานวุฒิสภาว่า ในการสรรหาและพิจารณาเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเลือกจำนวน ๒ ราย นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงอันดับหนึ่ง ทั้งนี้ ได้ทำบัญชีรายชื่อการสรรหา ซึ่งมีรายชื่อบุคคล ๓ คน ดังกล่าว แนบท้ายหนังสือไปด้วย โดยมีข้อความต่อท้ายรายชื่อว่า “เพื่อนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ ต่อไป” และในที่สุดวุฒิสภา ได้มีมติเลือก นางจรรววรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น การที่ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ มีมติ โดยการลงคะแนนลับเลือกนายประธาน ดาบเพชร ด้วยคะแนนสูงสุด คือ ๕ คะแนน และให้ทำบัญชีรายชื่อโดยเสนอผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบจึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) แล้ว แต่การที่ นายปัญญา ตันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล ๓ คน ซึ่งประกอบด้วย นายประธาน ดาบเพชร ซึ่งได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียง ๕ คะแนน นางจรรววรรณ เมณฑกา ได้รับ

คะแนนเสียง ๓ คะแนน และนายนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือกเพื่อเสนอต่อ
ประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาเลือกจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเพราะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใด
ให้อำนาจไว้ และการที่ที่ประชุมวุฒิสภาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากบัญชีรายชื่อที่เสนอบุคคล
๓ คน ให้เลือกนั้นจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบเช่นกัน เพราะวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบ
หรือไม่ให้ความเห็นชอบเฉพาะบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเลือกด้วยคะแนนเสียงสูงสุด
และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เท่านั้น การที่วุฒิสภาเลือก
บุคคลในบัญชีรายชื่อที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอและเลือกนางจาร์วรรณ เมณฑกา
ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้คะแนนในอันดับที่สองและได้คะแนนน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ที่มีอยู่ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑)
ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕
วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์
และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕)

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ
ชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือก
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
เสนอมานั้นเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ