

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๔๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานรัฐสภายื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ว่า
ข้อ ๑ พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล สมาชิกวุฒิสภากับคณะ รวม ๘ คน ได้มีหนังสือ
ขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา โดยได้เสนอข้อเท็จจริงว่า

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดิน จำนวน ๓ คน ไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก ๑ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงิน
แผ่นดิน ตามมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนมาก ที่ ตผ (คตง) ๐๐๐๑/๒๖๕
ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔

ต่อจากนั้นในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๒๔
สิงหาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่
ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ภายหลังจากคณะกรรมการ ฯ ได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว
จึงได้รายงานต่อวุฒิสภา และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่
๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการพิจารณาได้มีการอภิปรายโต้แย้งว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่
ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ
ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒
เท่านั้น

ในที่สุดที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภำทำหน้าทีเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ลงมติเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นประธานวุฒิสภำได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

ข้อ ๒ กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าว พันตำรวจเอก สุรพงษ์ ใฝ่นวล กับคณะ เห็นว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ปรากฏชัดว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเสนอชื่อผู้สมควร ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งฯ ต่อวุฒิสภำ โดยผ่านประธานวุฒิสภำ

นอกจากนี้บทบัญญัติของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุไว้ชัดเจนว่าวุฒิสภำมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น เมื่อวุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่า วุฒิสภำจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นการที่วุฒิสภำทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้ กระทำได้ จึงเห็นว่ำมติของวุฒิสภำและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วย มาตรา ๓๓๓ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๓ ในฐานะประธานรัฐสภา เมื่อได้พิจารณาทั้งจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนและเป็นทีเข้าใจได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ทีเหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภำมีอำนาจ หน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามข้อบัญญัติในข้อ ๖ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนว่า “การเลือกผู้มีความเหมาะสม ถูตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ” ดังนั้นการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๓ คนต่อวุฒิสภาเพื่อทำการคัดเลือก และการที่วุฒิสภาได้มีมติคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ที่น่าจะไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกจากนี้ยังได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กรณี นายปัญญา ตันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผู้ถูกกล่าวหาในฐานะประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสรรหาและพิจารณาคัดเลือกเป็นผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ กระทำการโดยมิชอบด้วยหน้าที่ เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา โดยเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณาคัดเลือกให้วุฒิสภาพิจารณาด้วย อันเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า พฤติการณ์และการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ที่ได้ทำบัญชีรายชื่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือกไปให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกและให้ความเห็นชอบ ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการฝ่าฝืนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๔ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนการสนับสนุนความเห็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และทำให้มองได้ว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้เป็นการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาแล้ว แม้ว่าเรื่องนี้ องค์กรทั้งสองคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกันต่างก็ไม่ได้ทำการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็น การปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

ข้อ ๕ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อการสรรหาบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังเป็นที่เคลือบแคลง อันอาจส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของ องค์กรต่อไปในอนาคต ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพื่อเสนอเรื่องพร้อมความเห็นมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อโปรดพิจารณา วินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

พิเคราะห์แล้วประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา จำนวน ๓ คน และการที่วุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้น เป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่เกี่ยวกับการสรรหา การจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม และพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ดังนั้น การเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในชั้นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมี ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ ๑ การสรรหาผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ขั้นที่ ๒ การพิจารณาเลือกผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ขั้นที่ ๓ การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

ขั้นที่ ๑ ในการสรรหาผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อคัดเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหา

ขั้นที่ ๒ การพิจารณาเลือกผู้ที่สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานคณะอนุกรรมการสรรหา ได้รายงานผลการดำเนินการต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเสนอรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๓ คน เพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา โดยคัดเลือกจากผู้ที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติจำนวน ๕ คน ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นให้นำรายชื่อผู้ที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติมาพิจารณาคัดเลือกทั้ง ๕ คน คือ

(๑) นางจรรุวรรณ เมณฑกา

(๒) นายนนทพล นิมสมบุญ

(๓) นายประธาน คาบเพชร

(๔) นายวิวัฒน์ สุรียนันท์

(๕) นางสุณา สิทธิเลิศประสิทธิ์

ศาสตราจารย์คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอความเห็นว่
เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายควรรหาข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วย
และได้มอบให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๓ ท่าน คือ

(๑) ศาสตราจารย์คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี

(๒) นางจิระพรรณ นิรัตติสัย

(๓) นางศุภีมาศ สุทธิสัมพันธ์

เป็นคณะทำงานเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบและหาข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งคณะทำงานได้เสนอชื่อผู้สมควร
เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาคัดเลือก ๓ ราย ซึ่งเป็นชุด
เดียวกับที่คณะอนุกรรมการเสนอ คือ

๑) นายนนทพล นิ่มสมบุญ

๒) นายประธาน ดาบเพชร

๓) นางจรรูวรรณ เมณฑกา

ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยนายปัญญา ดันติยวงศ์ ประธาน
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นางจิระพรรณ นิรัตติสัย พลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด นายชัยเขต สุนทรพิพิธ
นายปรัชญา สุตตะบุตร นายปัญญา สติจิต นางรวีพร คูหิรัญ และนางศุภีมาศ สุทธิสัมพันธ์ กรรมการ
ตรวจเงินแผ่นดิน รวม ๘ ท่าน (ศ.คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี ได้ทำบันทึกขอลาการประชุม และขอใช้สิทธิ
งดออกเสียงด้วยเหตุผลส่วนตัว และนางจรรูวรรณ เมณฑกา ไม่เข้าร่วมประชุมเนื่องจากเป็นผู้หนึ่ง
ซึ่งอยู่ในบัญชีที่จะรับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อการสรรหา) ได้พิจารณาคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการเลือกโดยการลงคะแนนลับ ปรากฏผลดังนี้

นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน และ

นางจรรูวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน

ส่วนนายนนทพล นิ่มสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก

ขั้นที่ ๓ การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา
เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

นายปัญญา ตันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ คน ตามบัญชีของคณะกรรมการสรรหาได้แก่ นายประธาน คาบเพชร นางจรรุวรรณ เมณฑกา และนายนนทพล นิมสมบุญ เสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๕๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณาเพื่อเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการพิจารณาได้มีการอภิปรายโต้แย้งว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ จำนวน ๓ คน ที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมาเพื่อดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เท่านั้น

ในที่สุดที่ประชุมมีมติให้วุฒิสภาทำหน้าที่เลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และได้ลงมติเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติว่า “คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” และมาตรา ๓๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบายการให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ วรรคเจ็ด บัญญัติ ให้มี “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ส่วนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือกให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมาตรา ๓๓๓ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติเน้นย้ำว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเรื่อง “การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๑๕ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(๓) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๔) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(๕) กำกับและเป็นองค์การชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ของหมวดนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐ ฯลฯ”

มาตรา ๓๐ “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา ๓๑ “เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา ๓๐ แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๘ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินฯ

ข้อ ๖ การสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(๒) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาอาจสมัครด้วยตนเองหรือได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการสรรหาก็ได้

(๓) ผู้ที่จะได้รับการสรรหาต้องผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๔ และข้อ ๕

(๔) คณะอนุกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่จะได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด

(๕) การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ที่จะต้องคัดเลือกผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อวุฒิสภาต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ ประกอบกับตามข้อกำหนดในข้อ ๖ (๕) ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า “การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถือตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียง

สูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้นำการ

สรุปได้ว่า การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้นำการตรวจเงินแผ่นดิน” นั้น มีขั้นตอนดังนี้

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสมควรดำรงตำแหน่งผู้นำการตรวจเงินแผ่นดินโดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยวิธีลงคะแนนลับ

๒. ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดดังกล่าวต่อวุฒิสภาและ

๓. วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องทำการคัดเลือกใหม่โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่หนึ่ง และเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สองเรื่อยไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการเลือก “ผู้นำการตรวจเงินแผ่นดิน” ในครั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกโดยพิจารณาจากผู้ได้รับการสรรหา ๓ คน โดยลงคะแนนลับถูกต้องตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ข้อ ๖ (๕) แล้วปรากฏผลดังนี้

๑. นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน

๒. นางจรรุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน

๓. นายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก

ซึ่งนายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่ง จึงเป็นบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกให้เป็น “ผู้นำการตรวจเงินแผ่นดิน” และเป็นไปตามขั้นตอนที่หนึ่งของการเลือก “ผู้นำการตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งในขั้นตอนที่สองคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนสูงสุดคือ นายประธาน ดาบเพชร ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้นายประธาน ดาบเพชร เป็น “ผู้นำการตรวจเงินแผ่นดิน” หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการคัดเลือก “ผู้นำการตรวจเงินแผ่นดิน” ใหม่ ตามขั้นตอนที่หนึ่งแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สองเรื่อยไปจนกว่าวุฒิสภา

จะให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สาม แต่ปรากฏว่านายปัญญา ดันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแทนที่จะเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร แต่เพียงชื่อเดียวต่อประธานวุฒิสภา กลับเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้เลือกให้เป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินให้วุฒิสภาด้วย คือ เสนอชื่อ นางจารุวรรณ เมณฑกา และนายนนทพล นิ่มสมบุญ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติให้เสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดเพียงคนเดียวเท่านั้น และการที่วุฒิสภาลงมติเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะวุฒิสภาไม่มีอำนาจเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินให้อำนาจวุฒิสภาเพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับผู้ที่ได้รับการเลือกที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ นายประธาน ดาบเพชร ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” เท่านั้น ไม่มีอำนาจเลือก นางจารุวรรณ เมณฑกา เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่าการเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่การที่นายปัญญา ดันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ คน ให้แก่ประธานวุฒิสภาแทนที่จะเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชรเพียงชื่อเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และการที่วุฒิสภาเลือกนางจารุวรรณ เมณฑกา เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ