

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๗

วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณีการใช้อำนาจของคณะกรรมการ  
ตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประธานรัฐสภาขึ้นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ 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. ๒๕๕๒ ตามหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนมาก ที่ ตพ (กตง) ๐๐๐๑/๒๖๕  
ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔

ต่อจากนั้นในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๗/๒๕๕๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๒๔  
สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่  
ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕

ภายหลังจากคณะกรรมการ ๑ ได้ตรวจสอบประวัติและความประพฤติเสร็จเรียบร้อยแล้ว  
จึงได้รายงานต่อวุฒิสภา และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๕๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่  
๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีการพิจารณาเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่ง  
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการพิจารณาได้มีการอภิปรายโต้แย้งว่า วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่  
ในการลงมติเลือกบุคคลจำนวน ๑ คน จากบัญชีรายชื่อ จำนวน ๓ คน เพื่อดำรงตำแหน่งผู้ว่า  
การตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ หรือวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ  
ตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒  
เท่านั้น



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

ข้อ ๒ กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าว พันตำรวจเอก สุรพงศ์ 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 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภำจะให้ความเห็นชอบ

ดังนั้นการที่วุฒิสภำทำการเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียเอง จึงเป็นการทำหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดให้อำนาจให้กระทำได้ จึงเห็นว่ามติของวุฒิสภำและการเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วย มาตรา ๓๓๓ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อ ๓ ในฐานะประธานรัฐสภา เมื่อได้พิจารณาทั้งจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๓ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๓ นั้น ระบุไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่า ในการดำเนินการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แล้วเสนอต่อวุฒิสภำเพื่อให้ความเห็นชอบโดยวุฒิสภำมีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น และหากวุฒิสภำไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการ



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

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



แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดให้เสนอมติสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเท่านั้น 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 แม้ว่าเรื่องนี้อองค์กรทั้งสองคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวเนื่องกันต่างก็ไม่ได้ทำการโต้แย้งการปฏิบัติหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา ในเรื่องนี้เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลสำคัญเพื่อไปดำรงตำแหน่งในองค์กรด้วย ดังนั้นหากการได้มาซึ่งบุคคลซึ่งจะต้องไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวด้วย

ข้อ ๕ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อการสรรหาบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังเป็นที่เคลือบแคลง อันอาจส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อไปในอนาคต ในฐานะประธานรัฐสภาจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 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 โดยคัดเลือกจากผู้ที่ผ่านมาการตรวจสอบคุณสมบัติจำนวน ๕ คน ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นให้นำรายชื่อผู้ที่ผ่านมาการตรวจสอบคุณสมบัติมาพิจารณาคัดเลือกทั้ง ๕ คน คือ

- (๑) นางจรรุวรรณ เมณฑกา
- (๒) นายนนทพล นิมสมบุญ
- (๓) นายประธาน ดาบเพชร
- (๔) นายวิวัฒน์ สุรียนันท์
- (๕) นางสุนา สิริเลิศประสิทธิ์

ศาสตราจารย์คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้เสนอความเห็นว่าเป็นสมควรแก่ทุกฝ่ายควรรหาข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วย และได้มอบให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๓ ท่าน คือ

- (๑) ศาสตราจารย์คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี
- (๒) นางจิระพรรณ นีรติชัย
- (๓) นางศุภมาส สุทธิสัมพันธ์

เป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบและหาข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการได้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาคัดเลือก ๓ ราย ซึ่งเป็นชุดเดียวกับที่คณะอนุกรรมการเสนอ คือ

- ๑) นายนนทพล นิมสมบุญ
- ๒) นายประธาน ดาบเพชร
- ๓) นางจารุวรรณ เมณฑกา

ที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยนายปัญญา ดันติยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นางจิระพรรณ นีรติชัย พลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด นายชัยเขต สุนทรพิพิธ นายปรัชญา สุตะบุตร นายปัญญา สติจิต นางรวีพร คูหิรัญ และนางศุภมาส สุทธิสัมพันธ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวม ๘ ท่าน (ศ.คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี ได้ทำบันทึกขอลาการประชุม และขอใช้สิทธิงดออกเสียงด้วยเหตุผลส่วนตัว และนางจารุวรรณ เมณฑกา ไม่เข้าร่วมประชุมเนื่องจากเป็นผู้หนึ่งซึ่งอยู่ในบัญชีที่จะรับการพิจารณาคัดเลือกเพื่อการสรรหา) ได้พิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการเลือกโดยการลงคะแนนลับ ปรากฏผลดังนี้

นายประธาน ดาบเพชร ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๕ คะแนน และ

นางจารุวรรณ เมณฑกา ได้รับคะแนนเสียงเลือก ๓ คะแนน

ส่วนนายนนทพล นิมสมบุญ ไม่ได้รับคะแนนเสียงเลือก

ขั้นที่ ๓ การเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ



นายปัญญา ดันตยวงศ์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งบัญชีรายชื่อผู้สมควรเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ คน ตามบัญชีของคณะกรรมการสรรหาให้แก่ นายประธาน คาบเพชร นางจารุวรรณ เมณฑกา และนายนนทพล นิมสมบุญ เสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓๕/๒๕๔๔ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ 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 นางจารุวรรณ 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 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเรื่อง “การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๑๕ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน 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 ในกรณี que เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน โดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร



LIRT

(๔) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(๕) กำกับและเป็นองค์กระซึกสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ ของหมวดนี้

(๖) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐ ๑๓๑”

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) คณะกรรมการหรือคณะกรรมการอาจให้ผู้ที่ได้รับการสรรหาแถลงหรือแสดงหลักฐานผลงานทางวิชาการหรือทางประสบการณ์ ที่บ่งชี้ถึงความรู้ ความสามารถ หรือด้านอื่นตามที่กำหนด

(๕) การเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ถูตามมติคณะกรรมการโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ

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



สูงสุดไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ให้ลงมติอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็น“ผู้ว่าการ”

สรุปได้ว่า การได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” นั้น มีขั้นตอนดังนี้

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามโดยวิธีลงคะแนนลับ

๒. ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดดังกล่าวต่อวุฒิสภาและ

๓. วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการให้ความเห็นชอบให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องทำการคัดเลือกใหม่โดยดำเนินการตามขั้นตอนที่หนึ่ง และเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สองเรื่อยไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าการเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” 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 “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” และเป็นไปตามขั้นตอนที่หนึ่งของการเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งในขั้นตอนที่สองคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอชื่อบุคคลที่ได้รับเลือกด้วยคะแนนสูงสุดคือ นายประธาน ดาบเพชร ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้นายประธาน ดาบเพชร เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” หากวุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการคัดเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ใหม่ ตามขั้นตอนที่หนึ่งแล้วเสนอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สองเรื่อยไปจนกว่าวุฒิสภา



จะให้ความเห็นชอบตามขั้นตอนที่สาม แต่ปรากฏว่านายปัญญา ดันตยวงค์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแทนที่จะเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร แต่เพียงชื่อเดียวต่อประธานวุฒิสภา กลับเสนอชื่อบุคคลที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิได้เลือกให้เป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินให้วุฒิสภาด้วย คือ เสนอชื่อ นางจรรุวรรณ เมณฑกา และนายนนทพล นุ่มสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน บัญญัติให้เสนอชื่อบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดเพียงคนเดียวเท่านั้น และการที่วุฒิสภาลงมติเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะวุฒิสภาไม่มีอำนาจเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินให้อำนาจวุฒิสภาเพียงให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับผู้ที่ได้รับการเลือกที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ดังนั้น วุฒิสภาก็มีอำนาจหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ นายประธาน ดาบเพชร ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการเลือกของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” เท่านั้น ไม่มีอำนาจเลือก นางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่าการเลือก “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่การที่นายปัญญา ดันตยวงค์ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอบัญชีรายชื่อบุคคลที่ได้รับการสรรหาเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง ๓ คน ให้แก่ประธานวุฒิสภาแทนที่จะเสนอชื่อนายประธาน ดาบเพชร เพียงชื่อเดียวเพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ และการที่วุฒิสภาเลือกนางจรรุวรรณ เมณฑกา เป็น “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand