

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ หรือไม่

#### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ฟ้องคดี (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (คุณหญิงจรวรรณ เมณฑกา) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๓ วรรคสอง ประกาศฉบับดังกล่าว ถือเป็นข้อยกเว้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องสอด (นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส) ยื่นคำร้องสอดว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีผลให้ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแก่ผู้ร้องสอด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราว และต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกมาในภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พร้อมกับยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า ประกาศของคณะปฏิรูปการ

ปกครอง ฯ ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ได้กำหนดวันสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้เพียง ๒ กรณี คือให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดเวลาจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ และให้ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นกรณีให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมีได้นำเรื่องอายุหรือคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตราใด ๆ มาใช้บังคับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ ประกอบกับมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯ ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ และฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มีปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๖ หรือไม่ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงให้ส่งคำโต้แย้งเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

## **๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๙ กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงบังคับใช้ต่อไป เว้นแต่บทบัญญัติในส่วนที่ ๑ หมวด ๑ จนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ภายในเก้าสิบวันโดยในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งยังคงปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มาตรา ๓๖ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลได้บัญญัติรับรองให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ชั้นหนึ่ง

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๙ บัญญัติให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกชั้นหนึ่งด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง (๓) ยังได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไปเช่นกัน

เห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทั้งสองฉบับ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่างมีผลบังคับใช้ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกัน กล่าวคือ การใดที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกำหนดไว้ก็ให้เป็นไปตามนั้น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะของบทเฉพาะกาล ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ที่บัญญัติว่านอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๓๓ แล้วผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์อีกกรณีหนึ่ง

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) แล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ของการบังคับใช้ต่างกรณีกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) จึงมิได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ แต่อย่างใด

### ๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖

.....

ย่อโดย นายสมฤทธิ์ ไชยวงศ์  
ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ รักษาการแทน  
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๑

**หมายเหตุ** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๗๗ ก วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕