

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๘/๒๕๕๔

วันที่ ๒๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ถูกฟ้องคดี (คุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดี (ผู้ตรวจการแผ่นดิน) ได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (คุณหญิงจรรยาพรหม เมณฑกา) ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ภายหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวและมีคำสั่งกำหนดมาตรการ



- ๒ -

หรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในฐานะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ข้อ ๓ วรรคสอง ประกาศฉบับดังกล่าว ถือเป็นข้อยกเว้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามประกาศฉบับดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องสอด (นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส) ยื่นคำร้องสอดว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีผลให้ผู้ร้องสอดซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว และมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแก่ผู้ร้องสอด

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีไว้เป็นการชั่วคราวและต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกมาในภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งแล้วจึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ และให้คำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น



ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด พร้อมกับยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ว่า ประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ข้อ ๒ และข้อ ๓ ได้กำหนดวันสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้เพียง ๒ กรณี คือ ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดเวลาจนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ และให้ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเป็นกรณีให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไปพลางก่อนในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยมีได้นำเรื่องอายุหรือคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตราใด ๆ มาใช้บังคับ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นนำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ยังผลให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ออกมาในภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ ประกอบกับมาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ และฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ศาลจะวินิจฉัยว่าคำสั่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ ๑๘๔/๒๕๕๓ เรื่อง ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ของผู้ถูกฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ จำต้องพิจารณาก่อนว่าขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งหรือไม่ จึงยังคงมีปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๖



- ๔ -

หรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด จึงให้ส่งคำโต้แย้งเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๒ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงบังคับใช้ต่อไป เว้นแต่บทบัญญัติในส่วนที่ ๑ หมวด ๑ จนกว่าจะมีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกและให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ภายในเก้าสิบวัน โดยในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการตรวจเงิน



- ๕ -

แผ่นดินที่พ้นจากตำแหน่งยังคงปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน  
ไปพลางก่อน

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖  
ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลได้บัญญัติรับรองให้ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี  
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ไว้ชั้นหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็มีบทเฉพาะกาลตาม  
มาตรา ๓๐๙ บัญญัติให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
อีกชั้นหนึ่งด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒  
วรรคหนึ่ง (๓) ยังได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไปเช่นกัน

จึงเห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์  
ทรงเป็นประมุขทั้งสองฉบับ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่างมีผลบังคับใช้อยู่ในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกัน กล่าวคือ การใดที่ประกาศคณะปฏิรูป  
การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกำหนดไว้ก็ให้เป็นไป  
ตามนั้น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง  
ในลักษณะของบทเฉพาะกาล ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ที่บัญญัติว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๓๓ แล้ว  
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์อีกกรณีหนึ่ง

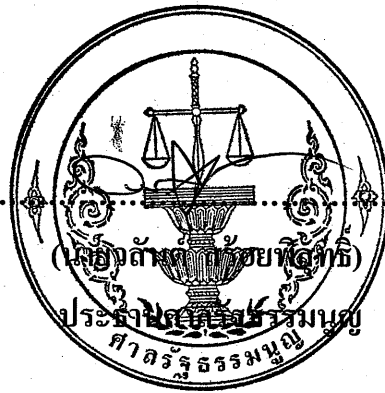
เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๙ และ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติ  
รับรองการใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย  
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขว่าเป็นการอันชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ  
ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒)  
ที่กำหนดการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ แล้วเห็นว่า  
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ของการบังคับใช้ต่างกรณีกัน ดังนั้น



- ๖ -

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖





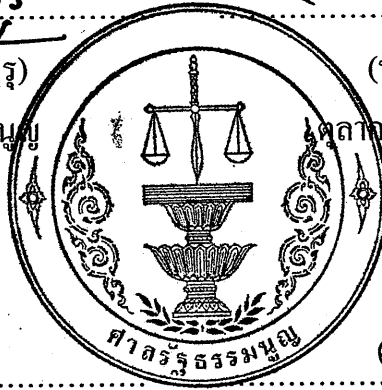
(คำวินิจฉัยที่ ๕๑/๒๕๕๔)

(นายจรูญ ภัคดีชนากุล)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจรูญ อินทจาร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายเฉลิมพล เฮกอรุ)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายชัช ชลวร)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนรงค์ มาประณีต)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบุญส่ง กุลบุปผา)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุพจน์ ไข่มุกด์)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ