

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช)
๐๐๐๗/๔๑๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ตุลาการประจำคดีตรวจคำร้องแล้วมีคำสั่งรับคำร้องไว้
พิจารณาวินิจฉัย สำเนาให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ผู้เกี่ยวข้องยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน
๗ วันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑
มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ
ในส่วนของการกระบวนกรและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้
ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่น
ของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือ
จริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในการกระบวนกร

ยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จึงเห็นว่าการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ของศาลรัฐธรรมนูญว่า “ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกชั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเนื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกชั้นตอน จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วยแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด”

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๐๔/๐๕๓๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นกรอบในการยกร่างซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง จำนวน ๕ คน ทำหน้าที่ในการวินิจฉัย ความผิดทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและ เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกระบวนการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

๓. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการเงินแผ่นดิน

๔. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระรับผิดชอบงานธุรการของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทาง การเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาหลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการ ในวาระที่ ๑ และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่ ๒ และที่ ๓ ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์และ กระบวนการในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ ไว้แตกต่างกัน โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๘ ถึงมาตรา ๑๔๐ ส่วนร่างพระราชบัญญัติ มีการกำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้โดย

อนุโลมนั้นจะต้องนำบทบัญญัติเรื่องพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ที่กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติใดถ้าเสนอโดยองค์การอื่นที่ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีแล้วหากเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี มาใช้บังคับด้วยหรือไม่ หรือนำมาใช้เฉพาะในส่วนของการพิจารณาเท่านั้น เห็นว่า ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นเรื่องกระบวนการในชั้นเสนอก่อนที่จะมีการพิจารณา และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการกำหนดหลักการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ส่วนร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติและมีหลักการที่แตกต่างกันขึ้นกับนโยบายของฝ่ายบริหารที่จะผลักดันให้มีการตรากฎหมายเพื่อบริหารประเทศ ดังนั้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงนำบทบัญญัติในส่วนของการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับเฉพาะเรื่องการพิจารณาเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ที่กำหนดไว้ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งผู้เสนอไม่ใช่คณะรัฐมนตรีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินการจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นผู้เสนอตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ส่วนในการพิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ...”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในวาระที่ ๓ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงขอด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ ดังนั้นกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงขอด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นสาระสำคัญ หรือไม่ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในมาตรา ๖๕ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพินัยกรรม ประสพการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม โดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้...”

ซึ่งเป็นการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง ฯ ให้กับข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาหรือหน่วยงานใดก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการทุกประเภท เดิมจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในทีเดียวกันตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภท ทั้งนี้ เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้จ่าย

งบประมาณแผ่นดินได้อย่างเป็นเอกภาพ เหมาะสม เป็นธรรม ได้มาตรฐาน และไม่เหลื่อมล้ำกัน แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้บังคับ มาตรา ๒๕๓ กำหนดให้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ของผู้พิพากษาและตุลาการออกมากำหนดต่างหาก ซึ่งต่อมาได้มีการนำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไปกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภายหลังจากพระราชบัญญัติเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ได้มีการกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไปกำหนดต่างหากจากพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ต้องกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภา หรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว สำหรับอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นข้าราชการที่ผ่านมาจะกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งโดยอาศัยบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยรัฐสภาหรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งเป็นการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงต้องได้รับการพิจารณาจากฝ่ายรัฐสภาก่อน จึงยังไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการใดที่กำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งด้วยตนเองโดยลำพัง นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๗๒ ยังบัญญัติให้ “ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีสิทธิ

“ได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน” และมาตรา ๖๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้” ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๙๔ กำหนดให้นำเฉพาะเงินเดือนของข้าราชการเท่านั้นมาคำนวณบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๖๕ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ให้กับข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาหรือหน่วยงานใดก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการอื่น โดยถ้าเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถกำหนดได้เองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา แต่ถ้าเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นจะต้องกำหนดโดยรัฐสภาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ หรือกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว การกำหนดดังกล่าวจึงขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ห้ามไม่ให้เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล เมื่อไม่ปรากฏว่า ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความแตกต่างจากข้าราชการอื่นในสาระสำคัญอย่างไรจนทำให้ การกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง จะต้องมีการกำหนดไว้แตกต่างจากข้าราชการอื่น การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๖๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. จึงขัดหรือแย้งในความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพียงมาตราเดียวโดยข้อความดังกล่าวมิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ข้อความตาม

มาตรา ๖๘ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ จึงให้มาตรา ๖๘ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

นายอนุรักษ์ มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ