

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
ไปใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๖๒๔๓ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นสรุปได้ว่า ในขณะนี้ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและยังไม่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๑ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่นเดียวกัน คงมีแต่รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนเท่านั้น และถึงแม้หลักของการรักษาราชการแทนจะมีผลให้ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทนก็ตาม แต่โดยที่ที่มาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการกำหนดวิธีการไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีเหตุผลพิเศษในการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีจึงเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ประกอบกับการนำระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ย่อมมีผลกระทบต่อสถานะของข้าราชการดังกล่าว ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตรง กรณีจึงเห็นควรให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะใช้อำนาจหน้าที่แทนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อพิจารณาและมีมติในเรื่องดังกล่าวนี้ก่อน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องคืนให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาทบทวนตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาทบทวนแล้วและได้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อีกครั้งหนึ่ง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีสรุปได้ว่า เมื่อการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีข้อโต้แย้งอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ประกอบกับการนำระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีผลกระทบต่อสถานะของ

ข้าราชการดังกล่าวในภาพรวม กรณีจึงเห็นควรขอให้ข้อโต้แย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นที่ยุติเสียก่อน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อกรดำเนินการและสถานะของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งหมด รวมทั้งเป็นการป้องกันเพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายอื่นๆ ที่จะตามมา อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้ข้อยุติที่ชัดเจนคณะรัฐมนตรีอาจส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งเรื่องนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นก่อนดำเนินการต่อไป

โดยที่กรณีข้อหาหรือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในการพิจารณา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ เพื่อพิจารณาเรื่องหรือดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าในปัจจุบันรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้อาศัยคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๖/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๗๙/๒๕๕๓ ที่ได้วินิจฉัยว่ารองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งรักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทุกอย่างเช่นเดียวกับที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ ซึ่งรวมถึงอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในฐานะต่าง ๆ ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่เป็นอิสระ และต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๒^๒ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับต่อไป รวมทั้งได้บัญญัติกระบวนกตราร การแก้ไขเพิ่มเติม และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๓๐๒ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการรับรองให้เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป

การที่มาตรา ๕๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีจึงเป็นการมุ่งหมายให้การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งย่อมต้องหมายถึงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่เป็นปัจจุบัน การที่มาตรา ๑๓๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับหรือใช้บังคับโดยอนุโลม ให้ยังคงนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับหรือใช้บังคับโดยอนุโลมต่อไป การให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับข้าราชการประเภทดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยมติขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” กรณีจึงมีผลเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติที่มีสถานะสูงกว่าจึงไม่อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือขยายความโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติธรรมดาให้เกิดผลเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ อีกทั้งจะเป็นการกระทบต่อการประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕๔^๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกด้วย

^๓มาตรา ๕๓ การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

^๔มาตรา ๑๓๙ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับหรือใช้บังคับโดยอนุโลม ให้ยังคงนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับหรือใช้บังคับโดยอนุโลมต่อไป การให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับข้าราชการประเภทดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยมติขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๒๕๔ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๕๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ถูกระงับโดยบทเฉพาะกาลมาตรา ๑๓๙^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจให้ความเห็นชอบในเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ อันเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ และในปัญหาที่ว่ารองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจกระทำการได้เพียงใดนั้น ปราบกฏข้อเท็จจริงว่า รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจตามที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลปกครองกลางแล้ว กรณีจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยอีก

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๕

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น
^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น