



คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาก่อนรับหลักการภายในกำหนด ๓๐ วัน

ต่อมาวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืนพร้อมด้วยข้อสังเกต และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยนางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ และในการประชุมครั้งนี้ นางจุรี วิจิตรวาทการ ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปปรับปรุงแก้ไข เพื่อรอพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอในโอกาสต่อไป

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐

๓. คณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐

๔. สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เป็นผู้เสนอ ไว้พิจารณา

ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี

วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๑๘ ครั้ง จนแล้วเสร็จ และเสนอรายงานการพิจารณาต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

๕. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา จนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๕ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา

สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการระบรวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. 'ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการ
ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ได้พิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ แล้ว มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว
'ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์
๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น
เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจง
เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสาร
อันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในทุกขั้นตอนจัดส่ง
ไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็น
หรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาหลายมือ
ชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง
และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิก
สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเพื่อประกอบ
การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่า เป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง และในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๗๒ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยมีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็นคือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกลงประชุมน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้”

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำการเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๐๒ นี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายใน มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๑ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่น กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบังคับในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓)) ที่รัฐสภา

ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่มีบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น กล่าวคือ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความคิดเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายที่องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และข้อความว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นกัน

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ...”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงนามโดยนายสมศักดิ์ มนูญปิฎุ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาว่า ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๕ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘ ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยังมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผลการลงมติร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ ...”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วยก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การออกเสียง

ลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

คำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติมตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เพียงแต่ชี้แจงว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ... ” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุม และสามารถเริ่มการประชุมได้และถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า สามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุม

หรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใจเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๓ วินิจฉัยในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ นั้น เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม ซึ่งในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนนี้ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีผู้ขอให้ลงคะแนนลับ และกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ และข้อ ๖๔ ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็ยอมรับหลักการที่ว่า

สมาชิกที่ออกเสียงลงมติต้องอยู่ในที่ประชุม และเมื่อนับคะแนนแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ทั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒ ได้กำหนดไว้ว่า ให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับอีกด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘ ว่า ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผล

ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง

นายวิรัช ลิ้มวิชัย

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายอักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนุรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสมชาย พงษ์ธา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวิรัช ลิ้มวิชัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑. นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาก่อนรับหลักการภายในกำหนด ๓๐ วัน

ต่อมาวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้คืนพร้อมด้วยข้อสังเกตและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๐

และในการประชุมครั้งนี้ นางจุรี วิจิตรวาทการ ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปปรับปรุงแก้ไข เพื่อรอพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอในโอกาสต่อไป

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐

๓. คณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐

๔. สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ ไว้พิจารณา

ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่รับหลักการ ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๑๘ ครั้ง จนแล้วเสร็จ และเสนอรายงานการพิจารณาต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

๕. สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา จนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๕ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญดังนี้

๑. ตำรวจเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ต่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ว่า ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ แล้วมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในทุกขั้นตอนจัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สอง และสาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญฯ มิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ

ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนน ก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยให้ตรวจสอบใน ๒ ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สอง มีบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยต้องเสนอเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ทั้งแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังมีการประกาศใช้แล้ว ที่องค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะในประเด็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบว่ากระบวนการตราถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่อีก

การตรวจสอบว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีประเด็นที่สมควรวินิจฉัยประเด็นแรกว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงนามโดยนายสมศักดิ์ มนูญปิฎ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาว่า ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๕ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา เวลา ๑๔.๐๘ นาฬิกา และเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมีจำนวนผู้เข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่เสนอโดยนางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง ร่างที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยหรือไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ ...” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้ ...”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า ประสงค์ให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เว้นแต่การตั้งกระทู้ถาม ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสิ้น โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๘ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนองค์ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ด้วย ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปได้ด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อกำหนดองค์ประชุมไว้เช่นนั้น ย่อมมีความหมายว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการปฏิบัติภารกิจในฐานะองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ไม่ได้เช่นกัน และการพิจารณาว่า การออกเสียงลงคะแนน มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมขณะที่มีการออกเสียง

ลงคะแนนเป็นสำคัญ มิใช่เพียงพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อเข้าประชุมก่อนเปิดประชุม เพราะมีฉะนั้น ร่างกฎหมายหรือเรื่องที่พิจารณาอาจจะได้รับความเห็นชอบหรือไม่ได้รับความเห็นชอบ จากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยของสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมขณะนั้น ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของการมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในรัฐธรรมนูญ แม้ขณะที่มีการประชุมอาจมีเหตุจำเป็นบางประการที่ทำให้สมาชิกไม่อาจอยู่ในห้องประชุม ได้ตลอดเวลา แต่เมื่อถึงเวลาออกเสียงลงคะแนนหรือลงมติ จะต้องมิใช่สมาชิกอยู่ในที่ประชุมครบองค์ประชุม เพราะเป็นเวลาที่ต้องมีการแสดงเจตนาในรูปมติของที่ประชุมภายหลังที่ได้มีการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ แล้ว และแม้จะเคยมีแนวทางในทางปฏิบัติในอดีตว่า ในการประชุมของสภาแต่ละครั้ง ให้ถือจำนวนสมาชิก ที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมและมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน แต่เมื่อแนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ และประชาชนทั่วไปที่มิได้อยู่ในวงงานรัฐสภาคงยอมรับได้ยากว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง จะถือว่าแนวทางดังกล่าวเป็นจารีต ประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติแล้วยอมรับได้ทั้งหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเป็นองค์ประชุม ของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้งคงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่างการประชุม ซึ่งเมื่อปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือ ให้เลื่อนการประชุมออกไป

การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงต้องมีสมาชิกเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะเป็นองค์ประชุมที่ทำหน้าที่ออกเสียงลงคะแนนในฐานะ องค์กรสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารบันทึกการออกเสียง ลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๒ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทั้งที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แม้ในวันดังกล่าวจะมีผู้ลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน จะถือว่าผู้ที่มีได้อยู่ในที่ประชุมใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญย่อมมิได้ เพราะในเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญระบุว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้เข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) ย่อมไม่อาจนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ต้องถือว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

นายวิรัช ลิ้มวิชัย

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๕๔ คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี รวม ๓ ฉบับ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๓ ฉบับ ปรากฏผลการลงมติในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ

- | | |
|-------------------------------|----------|
| - จำนวนผู้เข้าประชุม | ๕๖ คน |
| - เห็นด้วย (รับหลักการ) | ๕๕ เสียง |
| - ไม่เห็นด้วย (ไม่รับหลักการ) | ๐ เสียง |
| - งออกเสียง | ๐ เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง | ๑ เสียง |

ร่างที่ นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๐๑ คน
- เห็นด้วย	๕๕ เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๑ เสียง
- งดออกเสียง	๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง	๐ เสียง

ร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๐๑ คน
- เห็นด้วย	๑๐๐ เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๐ เสียง
- งดออกเสียง	๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง	๐ เสียง

ที่ประชุมมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับ ฯ และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา จากนั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๑๘ ครั้งจนแล้วเสร็จ และได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ซึ่งในการประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๒) ดังนี้

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๒๕ คน
- เห็นด้วย	๑๒๔ เสียง

- ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง
- งออกเสียง ๔ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๐ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ จากนั้นผู้เกี่ยวข้องได้ทำชี้แจงประกอบด้วย

๑. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ ประธานวุฒิสภา ชี้แจงตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายละเอียดต่าง ๆ เป็นไปตามที่จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นเป็นหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมแต่อย่างใด

๒. เลขานุการคณะรัฐมนตรี ชี้แจงตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ นี้ ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการตราและขึ้นตอนครบถ้วนแล้วแม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๕ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ ยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ นี้ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงตามหนังสือ (ค่วนที่สุด) ที่ ปช ๐๐๒๒/๐๑๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งแจ้งตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแจ้งเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๖๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ...” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญ มิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มี

การลงมติที่ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน ดังนั้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองโดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้นี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกคราว และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยใช้กระบวนการของกฎหมาย เพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน ซึ่งเป็นการตรวจสอบกระบวนการตรา และเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ และร่างพระราชบัญญัติเฉพาะฉบับที่เห็นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่า ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และตามหลักการตรวจสอบหลัง ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว

สำหรับในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๑๔๑ ซึ่งในการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ส่งตั้งประเด็นปัญหาหรือข้อสงสัยว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการตราและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติอื่น สำหรับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบไปถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบไปถึงเนื้อหาด้วยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนด

เป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ส่วนการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น จะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๕ ที่กำหนดว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในกรณีนี้ต้องมีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นไปด้วยการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทั้งในประเด็นกระบวนการตรา และเนื้อหาว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากข้อความเช่นว่านั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ดังนั้น ตามหลักการตรวจสอบก่อนจึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราว่าตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบเนื้อหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และเนื้อหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กระทำได้โดยกระบวนการใช้สิทธิผ่านทางศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อ

ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย หรือโดยกระบวนการผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มิผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิได้โดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่บัญญัติว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วนั้น จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ก็แต่เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอันเป็นกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการดำเนินการทางปกครองอื่น ซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบหลัง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓) นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตรวจสอบและวินิจฉัย

จึงเห็นว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ นั้น ย่อมต้องกระทำทั้งการตรวจสอบว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้กระทำขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่งและการตรวจสอบว่าข้อความของร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกประการหนึ่ง

ในประเด็นที่หนึ่ง เรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า

“การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

.....”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกองค์กฤษฎีกาบัญญัติที่จะต้องร่วมพิจารณาและลงมติในการตรากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวนที่มากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ อันเป็นหลักการที่ใช้อยู่นานาประเทศ และเป็นหลักการอย่างเดียวกันกับการกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการของสภาด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และที่เป็นองค์ประชุมนั้นย่อมหมายถึง จะต้องต้องมีจำนวนสมาชิกที่ไม่น้อยกว่าองค์ประชุมตลอดเวลาของการประชุมพิจารณาและลงมติออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายเสมอ ในเรื่องนี้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่จะประกอบเป็นองค์ประชุม ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกของทั้งสภา แต่หลังจากปี ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้องค์ประชุมของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหลายจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของสภาเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยกว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาที่จะประกอบเป็นองค์ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการลงมติของสภา โดยจะต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ในการนี้ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่

และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ กำหนดว่า **ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ**

ประเด็นที่หนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องสรุปสาระสำคัญได้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น มีจำนวน ๒๔๕ คน และมีจำนวนผู้ลงชื่อมาประชุมเมื่อเวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๗ คน แต่ปรากฏตามบันทึกการลงมติปรากฏว่า การลงมติวาระที่หนึ่ง มี ๓ ร่าง คือ ๑. ร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ลงมติเมื่อเวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ คน และไม่ลงคะแนน ๑ คน ๒. ร่างของนางจุรี วิจิตรวาทการ มีผู้เข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน ซึ่งในจำนวนผู้เข้าประชุมนั้น เห็นด้วย ๕๕ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน และงดออกเสียง ๑ คน และ ๓. ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ คน และงดออกเสียง ๑ คน

ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในวาระที่หนึ่งดังกล่าวข้างต้นเป็นบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นบันทึกรายงานผลการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดของผู้เข้าประชุมประกอบด้วย เลขที่บัตรและชื่อของผู้เข้าประชุม รวมทั้งผลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน ซึ่งต้องมีการบันทึกและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้ โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ บันทึกการลงมติดังกล่าวเป็นเอกสารทางราชการที่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘

เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นข้อมูลที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติ

แห่งชาติอยู่ในที่ประชุมสภาและลงมติรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามร่าง อยู่เพียงจำนวน ๘๖ คน ๑๐๑ คน และ ๑๐๑ คน ตามลำดับ จึงเป็นการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันจะประกอบเป็นองค์ประชุมที่จะสามารถพิจารณาและมีมติดังกล่าวได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ว่า ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการในเรื่ององค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ สำหรับในส่วนของการลงมตินั้น ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖๐ ข้อ ๖๑ ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๒ กำหนดเรื่องการลงมติของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ว่า ในกรณีที่จะต้องมติดังของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ ซึ่งในการลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมาก โดยสมาชิกมีสิทธิที่ออกเสียงลงคะแนนว่าเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่ออกเสียง เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่า มติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ และให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกการลงมติไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ดังนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งอยู่ในที่ประชุมต้องออกเสียงลงคะแนนให้ปรากฏว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และบันทึกผลการออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งซึ่งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๔๕ คน จำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน แต่การลงมติดังซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอมีจำนวนผู้เข้าประชุม

๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ คน ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี และไม่ลงคะแนน ๑ คน การลงมติร่าง ซึ่งนางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะเป็นผู้เสนอ เมื่อเวลา ๐๔.๐๘ นาฬิกา มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน งดออกเสียง ๑ คน ไม่ลงคะแนน ไม่มี และการลงมติร่าง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้เสนอ เมื่อเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ คน ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ คน และไม่ลงคะแนน ไม่มี โดยมีการประกาศผลการรวมคะแนนให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบด้วย ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สาม นั้น ปรากฏตามบันทึกการลงมติว่า มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ๒๔๐ คน จำนวนผู้ลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๕ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง และไม่ลงคะแนน ๐ เสียง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบจากบันทึกผลการลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและที่สามแล้ว แสดงให้เห็นว่า การลงมติโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สาม ซึ่งใช้วิธีการเดียวกัน แต่ผลการลงมติดังกล่าว คือ การลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุมแต่ในการประชุมในวาระที่สามครบองค์ประชุม

ส่วนกรณีที่มีสมาชิกยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนน โดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนประธานในที่ประชุมก็มีหน้าที่ที่จะควบคุมให้สมาชิกทุกคนออกเสียงลงคะแนน ตามข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๖๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่จำเป็นต้องมีมติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ” ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนน โดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน หรือสมาชิกเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน กรณีเช่นนี้ประธานในที่ประชุมก็มีอำนาจหน้าที่ให้สิทธิสมาชิกผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เช่นเดียวกับสมาชิกอื่น เช่น กรณีสมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๖๘ เมื่อบันทึกผลการรวมคะแนนของผู้ที่ออกเสียงในห้องประชุมในวาระที่หนึ่งซึ่งเป็นบันทึกที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒ ได้บันทึกผลการลงมติในวาระที่หนึ่งว่ามีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ดังนั้น จึงต้องรับฟังว่าองค์ประชุมในที่ประชุมมีจำนวนอยู่ตามบันทึกการลงมติดังกล่าว และเป็นการประชุมลงมติที่ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖

ส่วนคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติมตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม และได้ชี้แจงต่อไปว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุม และสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภา นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงมติที่ปรากฏชัดเจนว่า ในการลงมติในวาระที่หนึ่งของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้ร่วมพิจารณาและลงมติ แม้จะอ้างเป็นเสียงข้างมากเมื่อคิดเทียบกับผู้ไม่เห็นด้วยหรืองดเว้นไม่ออกเสียง แต่เมื่อสมาชิกสภาที่เข้าประชุมทั้งหมดมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาซึ่งไม่ครบเป็นองค์ประชุมแล้ว ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าคะแนนเสียงที่มีอยู่นั้นเป็นเสียงข้างมากได้

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ ก็เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และเมื่อเข้าประชุมแล้วจะลงมติออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็เป็นเอกสิทธิ์ที่ต้องกระทำและต้องแสดงเจตนาให้ปรากฏในที่ประชุมของสภา โดยจะต้องปรากฏหลักฐานบันทึกการออกเสียงหรือไม่ออกเสียงดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๑๑

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์ประชุมของสภาจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาของการพิจารณา และลงมติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การลงชื่อผู้เข้าประชุมก่อนเปิดการประชุมเป็นเพียงเพื่อให้เห็นว่า มีจำนวนสมาชิกครบองค์ประชุมที่จะเปิดประชุมต่อไปได้เท่านั้น แต่การที่องค์ประชุมของสภาจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ครบองค์ประชุม จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในห้องประชุม ว่ามีจำนวนสมาชิกครบองค์ประชุม และจะต้องครบองค์ประชุมอยู่ตลอดเวลาที่มีการประชุมเสมอไป ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติเมื่อมีข้อสงสัยว่าที่ประชุมมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมก็จะมีผู้ขอให้ นับองค์ประชุม ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นปกติในการประชุมสภา เพราะถ้าถือว่าการลงชื่อครั้งแรก ก่อนเปิดประชุมครบแล้ว ถือว่าเป็นองค์ประชุมในครั้งนั้นตลอดไป ก็คงไม่มีการขอนับองค์ประชุมเกิดขึ้น แต่อย่างใด ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ความจริงแล้วไม่ได้มีอยู่ แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัท ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาไว้ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ วินิจฉัยในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่าการลงมติของที่ประชุม โดยมีสมาชิมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุม ในขณะที่ลงมติไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่ จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุม ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ จึงเห็นว่าการประชุม เพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการลงมติโดยไม่ชอบด้วย บัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลเช่นเดียวกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้รับหลักการของ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเสียงข้างมาก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะได้วินิจฉัยแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ก็สมควรวินิจฉัยด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างมาตรา ๖๑ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๖๑ มีข้อความว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงานและการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมโดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

การจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน

มาตรา ๑๑๑ บัญญัติว่า “อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งองค์กระอติสระตามรัฐธรรมนูญและอัยการไว้ชัดเจนว่า มิให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานอิสระที่เป็นฝ่ายสนับสนุนงานขององค์กระอติสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๒ วรรคหก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ก็ล้วนบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้หน่วยงานธุรการขององค์กระอติสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งรวมถึงการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในฉบับเดียวกัน แม้ต่อมาจะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการและอัยการออกไปก็ตาม แต่หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก็ยังคงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติดังเช่นกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีวิธีการกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโดยจัดทำบัญชีแนบท้าย และการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภทที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นกฎหมายโดยองค์กระฝ่ายนิติบัญญัติเสนอ นอกจากนี้

การที่ข้อความในร่างมาตรา ๑๑๑ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขใหม่ กำหนดว่า เมื่อบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้นำเฉพาะเงินเดือนไปคำนวณบำเหน็จบำนาญเท่านั้น

การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑๑ จึงเป็นการแก้ไขเรื่องอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. จากเดิมที่เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นบทบังคับไว้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินแตกต่างจากร่างกฎหมายทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๖ ด้วย อันเป็นหลักการที่กำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจร่วมกันเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน ในกรณีนี้เห็นได้จากการที่มาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งโดยพระราชบัญญัติ และให้นำพระราชบัญญัตินั้นมาใช้โดยอนุโลม อันเป็นผลการใช้อำนาจร่วมกันตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การที่ร่างในมาตรา ๑๑๑ วรรคหนึ่ง มีการแก้ไขใหม่ โดยการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่ต้องเสนอเป็นกฎหมายต่อรัฐสภาอีก จึงเป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งทั้งหมดให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่สอดคล้องกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งขององค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่น และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การบริหารจัดการและการใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้จัดหารายได้ กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น รองประธานศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตรานั้น โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๓๐๒ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.อักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอร่างรวมกัน ๓ ฉบับ โดยนางจุรี
วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณา ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการ
แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ทั้ง ๓ ฉบับ โดยร่างที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑
มีผู้เข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ
กับคณะเป็นผู้เสนอ ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑ ผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง
ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
เป็นผู้เสนอ ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑ ผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง

งดออกเสียง ๑ เสียง และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับ ฯ และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา จากนั้นคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๑๘ ครั้งจนแล้วเสร็จ และได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ซึ่งในการประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างและลงมติในวาระที่ ๓ โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๐ (๒) จำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๘ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากนั้นผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงประกอบด้วย

๑. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภาชี้แจงตามหนังสือ (ด่วนที่สุด) ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายละเอียดต่าง ๆ เป็นไปตามที่จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นเป็นหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมแต่อย่างใด

๒. เลขานุการคณะรัฐมนตรีชี้แจงตามหนังสือ (ด่วนที่สุด) ที่ นร ๐๕๐๗/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

ทั้งในส่วนของกระบวนการตราและขึ้นตอนครบถ้วนแล้ว แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๕ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้แจงตามหนังสือ (ด่วนที่สุด) ที่ ปช ๐๐๒๒/๐๑๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาชี้แจงตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่ ๑) ปรากฏผลการประชุมดังนี้

- จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ๒๔๕ คน
- จำนวนสมาชิกลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน

และการประชุมเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓)

- จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ๒๔๐ คน
- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และเอกสารประกอบตามคำร้อง ประกอบคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อพิจารณาประการแรกมีว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หรือไม่ เห็นว่าการที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗” นั้น หมายความว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องทำหน้าที่แทนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นบทหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๖ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของทั้งสามสภาดังกล่าวไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญนี้เท่านั้น แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณานี้ เป็นการดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒ ซึ่งวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า ของมาตรานี้บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอ การพิจารณา กรอบเวลาในการพิจารณา และคะแนนเสียงในการลงมติไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจนว่า “ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา” ดังนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องดำเนินการโดยองค์กรตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

มาตรานี้บัญญัติไว้ เช่นเดียวกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ก็บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้โดยตรง หรือมิฉะนั้นก็ต้องไม่ระบุองค์กรที่จะเป็นผู้พิจารณากฎหมายไว้โดยเฉพาะตามที่บัญญัติในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๐ มาตรา ๓๐๖ และมาตรา ๓๐๘ เพราะหากให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีองค์ประกอบเพียงสภาเดียวเป็นองค์กรที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนี้แล้ว หลักการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่และวรรคห้าดังกล่าว รวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีสถานะสูงกว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดาโดยทั่วไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลให้ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติแทนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพียงชั่วคราวในระหว่างที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ และไม่ชอบที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญได้ โดยเหตุผลตามที่วินิจฉัยมาดังกล่าวแล้ว จึงเห็นว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ฉบับนี้

ข้อพิจารณาประการต่อไปมีว่า การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จำนวน ๒๔๕ คน สมาชิกไม่มาประชุม จำนวน ๓๒ คน และในวันดังกล่าวเวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่มีการเสนอทั้งหมด ๓ ร่าง และมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ ปรากฏผล ดังนี้

ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

- จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม	๕๖	คน
- จำนวนสมาชิกที่เห็นด้วย	๕๕	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วย	๐	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่งดออกเสียง	๐	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่ลงคะแนน	๑	เสียง

ร่างของนางจุรี วิจิตรวาทการ และคณะเป็นผู้เสนอ

- จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม	๑๐๑	คน
- จำนวนสมาชิกที่เห็นด้วย	๕๕	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วย	๑	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่งดออกเสียง	๑	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่ลงคะแนน	๐	เสียง

ร่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้เสนอ

- จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม	๑๐๑	คน
- จำนวนสมาชิกที่เห็นด้วย	๑๐๐	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วย	๐	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่งดออกเสียง	๑	เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่ลงคะแนน	๐	เสียง

ได้พิจารณาเกี่ยวกับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็น

องค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธาน
ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึก
การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไป
ตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำ
เป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพัน
โดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณา
เรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้
ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ กำหนดว่า “ให้สมาชิก
ผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิก
เข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม
เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

เห็นว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ ดังกล่าว คือต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะเป็นองค์ประชุม ซึ่งสมาชิกที่มาประชุม ตามมาตรา ๑๒๖ ย่อมต้องหมายความถึงสมาชิกที่เข้าร่วมอยู่ในการประชุมคราวนั้นด้วย มิใช่เพียงแต่ มีการลงชื่อมาประชุมแล้วไม่ได้เข้าร่วมในที่ประชุม เพราะข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ ก็กำหนดให้สมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเข้านั่งในที่ที่จัดไว้เมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม เมื่อการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในชั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่ ๑ ที่มีการเสนอทั้งหมด ๓ ร่างคราวนี้ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ๕๖ คน ๑๐๑ คน และ ๑๐๑ คน ตามลำดับไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น ซึ่งมีอยู่จำนวน ๒๔๕ คน จึงไม่เป็นองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ การประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่มีการเสนอทั้งหมด ๓ ร่าง ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลตามข้อพิจารณาที่ได้วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกต่อไป

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ วรรคห้า

นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน เสนอร่าง
พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน
๒๕๕๐

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
จึงอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๐
วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัตินี้
ไปพิจารณาก่อนรับหลักการภายในกำหนด ๓๐ วัน

ต่อมาวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้คืนพร้อมด้วย
ข้อสังเกต และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยนางจรี วิจิตรวาทการ
กับคณะ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๕ สิงหาคม
๒๕๕๐ และในการประชุมครั้งนี้ นางจรี วิจิตรวาทการ ได้ขอลอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปปรับปรุงแก้ไข
เพื่อรอพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอในโอกาสต่อไป

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐

๓. คณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐

๔. สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ ไว้พิจารณา

ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะเป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่รับหลักการ ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๑๘ ครั้ง

จนแล้วเสร็จ และเสนอรายงานการพิจารณาต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

๕. สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา จนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๕ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของ นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคล ในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคล ในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ แล้วมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายละเอียดต่าง ๆ เป็นไปตามที่จัดส่งไป พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยและมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๔๑ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรวินิจฉัยตามประเด็น (๑) ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีกระบวนการ คราที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิก มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธาน ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึก การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไป ตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำ เป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพัน โดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไป ภายใต้ง่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดย คณะรัฐมนตรี นางจุรี วิจิตรวาทการ กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตาม มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เข้าระเบียบวาระการประชุมในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ประชุม ได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จากเอกสารในสำนวนปรากฏว่า ในการประชุมวาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อ มาประชุม จำนวน ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๔๕ คน แต่ในชั้นลงมติรับหลักการ ร่างของคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่ามีสมาชิกลงมติเห็นด้วยจำนวน ๕๕ คน ไม่ลงคะแนนจำนวน ๑ คน โดยไม่มีผู้คัดค้านเสียงและไม่เห็นด้วย จากข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นการยืนยันว่า ในขณะที่ลงมติ รับหลักการร่างของคณะรัฐมนตรีมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเพียง ๕๖ คนเท่านั้น ส่วนร่างของนางจุรี วิจิตรวาทการ กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน ปรากฏว่ามีสมาชิกลงมติเห็นด้วย จำนวน ๕๕ คน ไม่เห็นด้วยจำนวน ๑ คน งดออกเสียงจำนวน ๑ คน โดยไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน จากข้อมูลดังกล่าวเป็นการยืนยันว่า ในขณะที่ลงมติรับหลักการร่างของนางจุรี มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมด เพียง ๑๐๑ คน เท่านั้น และร่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปรากฏว่า มีสมาชิกลงมติเห็นด้วย จำนวน ๑๐๐ คน งดออกเสียง ๑ คน โดยไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยและไม่ลงคะแนน จากข้อมูลดังกล่าวเป็นการยืนยันว่า ในขณะที่ลงมติรับหลักการร่างของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเพียง ๑๐๑ คนเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณารับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามร่างนี้ ขณะลงมติรับหลักการมีผู้เข้าร่วมประชุม

ทั้งหมดไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ดังนั้นแม้ตอนเปิดประชุม จะมีสมาชิกลงชื่อเข้าร่วมประชุมจำนวน ๒๑๗ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทำให้เปิดการประชุมได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งก็ตาม แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ยังบัญญัติว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์ในการลงมติไว้ก็เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยจะต้องมีสมาชิกรบองค์ประชุมอย่างแท้จริง ส่วนการที่สมาชิกคนใดจะใช้สิทธิงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนนหรือลงมติแต่ไม่เห็นด้วย สมาชิกนั้นจะต้องอยู่ในที่ประชุม จึงจะนับเป็นองค์ประชุมในขณะที่ลงมติได้ ดังนั้นองค์ประชุมจึงมิได้หมายความว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้วผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้นเมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีกระบวนการตราที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นอีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๒๖ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายเจริญ ทัศนธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑
ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอร่างรวมกัน ๓ ฉบับ
โดยนางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน โดยคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และโดยคณะรัฐมนตรีเข้าระเบียบวาระการประชุม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๓ ฉบับ ปราบกฏผลการลงมติ
ในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ

- | | |
|----------------------|----------|
| - จำนวนผู้เข้าประชุม | ๕๖ คน |
| - เห็นด้วย | ๕๕ เสียง |
| - ไม่เห็นด้วย | ๐ เสียง |
| - งคออกเสียง | ๐ เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง | ๑ เสียง |

ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๐๑ คน
- เห็นด้วย	๕๕ เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๑ เสียง
- งดออกเสียง	๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง	๐ เสียง

ร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๐๑ คน
- เห็นด้วย	๑๐๐ เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๐ เสียง
- งดออกเสียง	๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง	๐ เสียง

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับ ฯ และให้ถือเอาร่างของ คณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา จากนั้นคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๑๘ ครั้ง จนแล้วเสร็จ และได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ซึ่งในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๒) ดังนี้

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๒๕ คน
- เห็นด้วย	๑๒๔ เสียง

- ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง
- งดออกเสียง ๔ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๐ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ จากนั้นผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงประกอบด้วย

๑. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา ชี้แจงตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายละเอียดต่าง ๆ เป็นไปตามที่จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นเป็นหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมแต่อย่างใด

๒. เลขานุการคณะรัฐมนตรี ชี้แจงตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ นี้ ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการรวบรวมและขึ้นตอนครบถ้วนแล้ว แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๕ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ ยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๗ นี้ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ ปช ๐๐๒๒/๐๑๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งแจ้งตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๓/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้นี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัตยาณัติให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นบทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จากบทบัญญัติดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ อีกประการหนึ่ง โดยผู้เสนอเรื่องไม่จำเป็นต้องกำหนดประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป แต่หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นตกไปเฉพาะส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายก็เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ก่อนการประกาศใช้บังคับจึงต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน ซึ่งแตกต่างกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่จะส่งศาลรัฐธรรมนูญ

ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่ยกข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ เท่านั้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ก็เฉพาะกรณีมีปัญหาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอผ่านศาลตามมาตรา ๒๑๑ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) เสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือประชาชนเสนอโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ โดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่วนกฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยโดยให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ จึงให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาตรวจสอบนี้ ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่ององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การริเริ่มเสนอกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย และการประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓

การที่จะพิจารณาว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ประกอบกับมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ มีจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องตามเอกสารหมายเลข ๘ ที่ผู้ร้องส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภาที่เลขาธิการวุฒิสภาส่งต่อศาล ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า

ข้อเท็จจริงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอยู่จริงจำนวน ๒๔๙ คน จำนวนผู้ลงชื่อมาประชุมเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา มีจำนวน ๒๑๗ คน แต่ในการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง มี ๓ ร่าง คือ ๑. ร่างของคณะรัฐมนตรีเสนอ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา จำนวนสมาชิกเข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๕๕ คน และไม่ลงคะแนน ๑ คน ๒. ร่างของนางจุรี วิจิตรวาทการ มีผู้ลงชื่อเข้าประชุม ๑๐๑ คน ซึ่งในจำนวนผู้เข้าประชุมนี้ เห็นด้วย ๘๕ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน และงดออกเสียง ๑ คน และร่างของ ป.ป.ช. มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ คน และงดออกเสียง ๑ คน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีการประชุมปรึกษา และแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุม ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทำตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่น” และบัญญัติในวรรคสองว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งตามมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้บัญญัติเรื่ององค์ประชุมและการลงมติโดยมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับ มาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น มีรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อปี ๒๕๓๗ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ก็ได้บัญญัติเรื่องจำนวนองค์ประชุมไว้เช่นเดียวกันว่า ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดองค์ประชุมไว้เพียงหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา และแม้ว่าข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๗ วรรคสอง จะกำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม....” ก็เป็นเรื่องการสันนิษฐานจาก การลงชื่อของผู้มาเข้าประชุมว่าครบองค์ประชุมแล้ว ซึ่งหมายถึงว่าก่อนที่จะเป็นองค์ประชุมต้องมี สมาชิกลงชื่อเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ในขั้นตอนการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือ และแสดงเจตนาออกมาในรูปของ มติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องประกอบด้วย เสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๐๕ และข้อ ๑๑๐ ก็กำหนดว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็น สามวาระตามลำดับ โดยในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติที่ผ่านมา ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บัญญัติไว้ก็มีการพิจารณาเป็นสามวาระดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐ ว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้ (๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้น รับหลักการ ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา (๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...” ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการลงมติว่าสภานิติบัญญัติ แห่งชาติจะรับร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาหรือไม่ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติว่าไม่รับร่างกฎหมาย

ในวาระที่หนึ่งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะตกไป แต่ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้รับร่างกฎหมายไว้พิจารณา ร่างกฎหมายนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

ปัญหาว่าองค์ประชุมในการลงมติในวาระที่หนึ่งจะถือเอาตามรายชื่อที่สมาชิกลงชื่อมาประชุม หรือจะถือเอาตามจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะลงมติ

ในประเด็นนี้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๖๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติก็นับถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุม

สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองโดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสถานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนนไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการเปิดเผย เว้นแต่เมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ขอให้กระทำเป็นการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ แต่ถ้าสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองมากกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมสภา ก็ให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย และกำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ ว่า การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยให้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด และจะใช้วิธีอื่นได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมสภาอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ กรณีที่สมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน หากเป็นกรณีออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีใช้เครื่องออกเสียงหรือออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีใช้เครื่องออกเสียง ข้อบังคับการประชุมข้อ ๖๔ กำหนดไว้ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง จึงแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดเรื่องการลงมติของสภา ซึ่งจะใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย โดยวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเป็นหลัก ส่วนการที่สมาชิกจะลงมติดังไร ซึ่งแม้จะเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกก็ตาม แต่สมาชิกที่จะลงมติต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนน และเมื่อนับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ อีกทั้งข้อบังคับการประชุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๒ ก็กำหนดไว้ว่า เลขาธิการสถานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานสถานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ อันเป็นบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบว่าการออกเสียง

ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นการยื่นยันหลัก
องค์ประชุมตามที่วินิจฉัยข้างต้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ซึ่งเป็นการรายงานผลการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้ว่า สมาชิกผู้ใดเห็นด้วย
ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนนเสียง อันเป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ในขณะการลงมติ
ของสภา มีสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดจำนวนเท่าใด และครบองค์ประชุม
หรือไม่ แม้ว่าในขณะที่เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน
๒๕๕๐ มีผู้ลงชื่อเข้าผู้ประชุมเมื่อเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๗ คน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของ
จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง จำนวน ๒๔๕ คน ก็ตาม แต่องค์ประชุมในขณะที่มี
การลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
การปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน ๓ ร่าง คือ ร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี
ร่างของนางจุรี วิจิตรวาทการ และร่างของ ป.ป.ช. ซึ่งมีการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างแรก
ในเวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา มีผู้เข้าร่วมประชุม ๕๖ คน การลงมติร่างที่สอง เวลา ๑๔.๐๘ นาฬิกา
ผู้เข้าร่วมประชุม ๑๐๑ คน และการลงมติร่างที่สามในเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา มีผู้เข้าร่วมประชุม ๑๐๑ คน
ตามลำดับ ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง คือ จำนวน ๒๔๕ คน
จึงเป็นการประชุมที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า ต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และการที่จะถือเป็นมติของที่ประชุม
สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นั้น จะต้องมืองค์ประกอบเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและจำนวนของ
ผู้เข้าประชุมครบองค์ประชุมเสียก่อน และเมื่อครบองค์ประชุมแล้ว การลงมติของที่ประชุมจึงจะถือเอา
เสียงข้างมากของที่ประชุมเป็นองค์ประชุมนั้นได้ การถือเอาจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็น
องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตลอดไปในการประชุมวันนั้น โดยไม่ถือเอาจำนวนสมาชิกของ
สภาที่มีอยู่ขณะลงมติและอยู่ในที่ประชุมของสภา จึงเป็นการลงมติของสภาที่ขัดต่อเจตนารมณ์และ
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๔๕

สำหรับในส่วนขององค์ประกอบขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓ ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้ง มีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภตามบทบัญญัติของ กฎหมายและในระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภา ที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญได้ และศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุม ซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออก จากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุม ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๖๐๗/๒๕๔๕ ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ ที่ ๘๖๑/๒๕๒๕ และที่ ๑๔๕๕/๒๕๐๐ ดังนั้น องค์ประชุมและ องค์ประกอบขององค์ประชุมจึงมีความสำคัญในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ และแสดงเจตนาออกมา ในรูปมติที่ประชุม ซึ่งถือเอาเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิกเป็นมติของที่ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๔๐ บัญญัติไว้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง ในการพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริตทั้ง ๓ ฉบับ มีสมาชิกเข้าประชุมและอยู่ในที่ประชุมขณะลงมติ มีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบ องค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การลงมติในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยเสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวาระที่สองและวาระ

ที่สามได้ จึงเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

แม้ว่าจะได้วินิจฉัยแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยังมีข้อความที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ควรวินิจฉัยไว้ด้วย เช่น มาตรา ๖๑ ที่มีข้อความว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงานและการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมโดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

การจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ

พลเรือนมาใช้บังคับมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับพนักงานอัยการ โดยอนุโลม จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และพนักงานอัยการไว้ชัดเจน โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ แต่ในส่วนของสำนักงานศาล และสำนักงานองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๗ วรรคสาม สำนักงานศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๒๒ วรรคสาม สำนักงานศาลปกครองตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสาม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๒ วรรคหก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๖ วรรคหก รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้สำนักงานขององค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่อิสระในการบริหารงาน รวมทั้งการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ ก็เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานด้านธุรการเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในเรื่องของการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของบุคลากรอันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณนั้น ต้องกำหนดโดยกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรมนั้น จึงมิใช่การกำหนดโดยกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติให้นำระบบเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้ และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ

เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งรวมการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในฉบับเดียวกัน แม้ต่อมาจะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการและพนักงานอัยการออกไป แต่การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ยังอิงหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ และกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโดยจัดทำบัญชีแนบท้าย การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภทที่ผ่านมาต้องตราเป็นกฎหมาย แม้แต่เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการรวมทั้งพนักงานอัยการก็กำหนดโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยังกำหนดให้บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. มีสภาพเป็นข้าราชการ และมาตรา ๑๑๑ วรรคสอง ที่แก้ไขใหม่ได้กำหนดให้บัญชีเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ทั้งที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้นำเฉพาะเงินเดือนเท่านั้นมาคำนวณบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงเห็นว่า มาตรา ๖๓ ที่มีข้อความให้ยกเลิกมาตรา ๑๑๑ และใช้ข้อความใหม่แทนดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนอื่น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ด้วย

ด้วยเหตุผลที่พิจารณาวินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตรานั้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายธานีศ เกศวพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

๑. นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงอนุญาตบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๗/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาก่อนรับหลักการภายในกำหนด ๓๐ วัน

ต่อมาวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืนพร้อมด้วยข้อสังเกต และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยนางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๕

สิงหาคม ๒๕๕๐ และในการประชุมครั้งนี้ นางจรี วิจิตรวาทการ ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปปรับปรุงแก้ไข เพื่อรอพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอในโอกาสต่อไป

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐

๓. คณะรัฐมนตรี เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๐

๔. สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ ไว้พิจารณา

ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง จำนวน ๑๘ ครั้ง จนแล้วเสร็จ และเสนอรายงานการพิจารณาต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

๕. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่ามีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๕ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการกระบวนกรและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในการกระบวนกรยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ แล้ว มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในทุกขั้นตอนจัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียก เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน

สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้ง เมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภาซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนนซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๒ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยมี

ประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ต่อไปจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นดังกล่าวไปตามลำดับ

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. คราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ปราบฎข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๕ คน จึงมีผู้ไม่มาประชุม ๓๒ คน ต่อมาในวันดังกล่าวที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยและงดออกเสียง มีผู้ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ส่วนร่างซึ่งเสนอโดยนางจุรี วิจิตรวาทการ ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง สำหรับร่างซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง เห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติเรื่ององค์ประชุมตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เรื่องการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๐ และเรื่องประธานสภาที่มีอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับตามมาตรา ๑๒๕ ของรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ มาใช้บังคับในการประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ด้วย โดยเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าการประชุมต้องมีสมาชิก

มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม นั้น มีเจตนารมณ์ให้มีสมาชิกเข้าประชุมจริงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม มิใช่ถือจำนวนที่สมาชิกลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เพราะหากแปลความเช่นนั้นก็เท่ากับว่าจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้มีความสำคัญเพียงแค่ลงชื่อให้เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น โดยสมาชิกมิได้มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและลงมติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือเรื่องเข้าสู่การประชุมของสภาเลยซึ่งน่าจะมีเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุมไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เพราะมิฉะนั้น จะกลายเป็นว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมถึง ๑๒๕ คน ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๔๕ คน อันเป็นการครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และสามารถเริ่มประชุมได้ ครั้นการประชุมดำเนินการมาจนกระทั่งถึงวาระขึ้นลงมติ เหลือสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมและออกเสียงลงมติเพียง ๑๐ คน และผลการลงมติปรากฏว่า มีสมาชิกลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ๖ คน และ ไม่เห็นชอบ ๔ คน ก็จะถือได้ว่าได้คะแนนเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่ง และถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว การตีความหมายของเรื่ององค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง จึงเกิดผลประหลาดชนิดที่ไร้เหตุผลโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติเรื่ององค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น นอกจากจะมุ่งประสงค์ให้ต้องมีสมาชิกสภาจำนวนอย่างน้อยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาประชุมให้ครบองค์ประชุม เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่มาเข้าร่วมประชุมจนครบองค์ประชุมนั้นได้มีส่วนร่วมในการประชุม และลงมติในประเด็นที่พิจารณาตามภาระหน้าที่หลักของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว องค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ยังหมายถึงอำนาจแห่งการดำเนินการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ดังนั้น การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงหาใช่พิจารณาว่ามีสมาชิกครบองค์ประชุมเฉพาะเพียงขณะที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเริ่มเปิดประชุมสภาเท่านั้นไม่ หากแต่การมีสมาชิกสภาครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น จะต้องดำรงอยู่ตลอดเวลาที่มีการประชุมตลอดจนกระทั่งถึงวาระการออกเสียงลงมติด้วย ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) บัญญัติว่าการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ

ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภาที่มีความหมายอยู่ในตัวว่าในขั้นตอนนี้องค์ประชุมก็ต้องชอบ
ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งด้วย ดังนั้น แม้ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติประชุมครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐
เมื่อวันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ จะมีผู้ลงลายมือชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๗ คน ซึ่งไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ในขณะนั้นอันเป็นการครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ต่อมาเมื่อที่ประชุมพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ทั้งสามฉบับที่ให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา กลับปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติมาประชุมจริงเพียง ๕๖ คน ๑๐๑ คน และ ๑๐๑ คนตามลำดับ จึงเท่ากับว่าในขณะที่ลงมติ
วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสมาชิกมาประชุมไม่ถึง
กึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือไม่ถึง ๑๒๕ คน เพราะในขณะนั้นสมาชิกที่มีอยู่จริงจำนวน
๒๔๕ คน องค์ประชุมในขณะที่ลงมติ จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และเมื่อองค์ประชุม
ไม่ชอบย่อมมีผลให้การออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามร่างไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) ไปด้วยเมื่อเห็นว่า
องค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวไม่ชอบแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าองค์ประชุมและการออกเสียง
ลงคะแนนในวาระที่สองและที่สามชอบหรือไม่ ทั้งไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นที่สองที่ว่าร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่ทำให้ผลของการวินิจฉัยเปลี่ยนไป

อาศัยข้อเท็จจริงและบทกฎหมายดังที่ได้วินิจฉัยมา จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง
ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

ระหว่าง { ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง

เรื่อง ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้
ผู้เกี่ยวข้องทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเจ็ดวัน
นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ จากนั้นผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงประกอบด้วย

๑. ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ ประธานวุฒิสภา ชี้แจงตามหนังสือ (ด่วนที่สุด)
ที่ สว(สนช)๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการ
ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายละเอียดต่าง ๆ เป็นไปตามที่จัดส่งไป
พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นเป็นหนังสือ
ชี้แจงเพิ่มเติมแต่อย่างใด

๒. เลขธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งแจ้งตามหนังสือ (ด่วนที่สุด) ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นี้ ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการตราและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๕ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นี้ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแจ้งตามหนังสือ (ด่วนที่สุด) ที่ ปช ๐๐๒๒/๐๑๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. รองเลขธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขธิการวุฒิสภา ซึ่งแจ้งตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประชุมครบองค์ประชุมวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ (วาระที่หนึ่ง) จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ (วาระที่สอง และวาระที่สาม) จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเข้าชื่อกัน ๕๔ คน เกินกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และคณะรัฐมนตรีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ แล้ว และยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ ที่บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น”

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหนึ่งในผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยจึงเป็นไปตามมาตรา ๓๐๒ วรรคสามแล้ว แต่ต่อมาจะปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอทั้งหมดแล้ว พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยถือตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหลักในการพิจารณาก็ตาม ก็เป็นแต่เพียงวิธีการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ถือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยองค์กรใดเป็นหลักในการพิจารณา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงสามารถนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมาเป็นหลักในการพิจารณาได้ ไม่มีผลทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้การที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้...” ถ้อยคำ “ดำเนินการปรับปรุง” ดังกล่าว ก็มีความหมายทั่วไปที่ผู้รักษาการสามารถดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยปรับปรุงแก้ไขทั้งฉบับ หรือเป็นการปรับปรุงแก้ไขเพียงบางมาตราก็ได้ แต่ต้องให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อปรากฏว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติรับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไว้พิจารณาโดยมีสาระสำคัญ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบางมาตรา ไม่ได้แก้ไขทั้งหมด จึงไม่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสามแต่อย่างใด และในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาและลงมติรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ด้วยคะแนนเสียงข้างมากของสภา และในวาระที่ ๓ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ดังนั้น กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นสาระสำคัญ หรือไม่ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในมาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม โดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้...” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ฯลฯ ให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา หรือหน่วยงานใดก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการทุกประเภท เดิมจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในทีเดียวกันตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติทำหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภท ทั้งนี้เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินได้อย่างเป็นเอกภาพ เหมาะสม เป็นธรรม

ได้มาตรฐาน และไม่เหลื่อมล้ำกัน แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกาศใช้บังคับ มาตรา ๒๕๓ กำหนดให้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการออกมากำหนดต่างหาก ซึ่งต่อมาได้มีการนำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาศาลยุติธรรมไปกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการอัยการไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ส่วนอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภายหลังพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ได้มีการกำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้จะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไปกำหนดต่างหากจากพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ก็ต้องกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งออกโดยรัฐสภา หรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว สำหรับอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นข้าราชการที่ผ่านมาจะกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งโดยอาศัยบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาหรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งเป็นการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจึงต้องได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา ขณะนี้จึงยังไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการใดที่กำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งด้วยตนเองได้โดยลำพัง

นอกจากนี้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา ๖๑ กำหนดให้ “บัญชีเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้นำเฉพาะเงินเดือนของข้าราชการเท่านั้น มาคำนวณบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ฯ ให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาหรือหน่วยงานใดก่อน และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม จึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และข้าราชการอื่น โดยถ้าเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกำหนดได้เองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภา แต่ถ้าเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นจะต้องกำหนดโดยรัฐสภาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ หรือกำหนดโดยคณะรัฐมนตรีในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาแล้ว การกำหนดดังกล่าวตามมาตรา ๖๑ จึงขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่ห้ามไม่ให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล เมื่อไม่ปรากฏว่าข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. มีความแตกต่างจากข้าราชการอื่นในสาระสำคัญอย่างไรจนทำให้การกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง จะต้องมีการกำหนดไว้แตกต่างจากข้าราชการอื่น การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือนเงินประจำตำแหน่งข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมาตรา ๖๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพียงมาตราเดียวโดยข้อความดังกล่าวมิได้เป็นสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่ข้อความในมาตรา ๖๑ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ จึงให้มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง ให้ส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสาม

นายอนุรักษ์ มาประณีต
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ โดยข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีผู้เสนอร่างรวมกัน ๓ ฉบับ โดยนางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๓ ฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับ ฯ และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา จากนั้นคณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๑๘ ครั้ง จนแล้วเสร็จและได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่สองเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง
คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม
เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามบทเฉพาะกาล
มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และ
วุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗
และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่ง
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่
วันที่ได้รับเรื่อง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ทั้งนี้โดยมีประเด็น
ที่ต้องวินิจฉัยตามลำดับ คือ

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี
หรือไม่

๑.๓ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติม แทนที่จะเสนอปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม หรือไม่

๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง (ข้อ ๑.๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า การลงมติข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในการรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ณ ศาลฎีกา เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ระบุว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาครบองค์ประชุมและพิจารณา

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ระบุมีการเสนอร่างทำนองเดียวกันรวมสามฉบับ แต่เอกสารประกอบระบุว่าจำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน สมาชิกทั้งหมด ๒๔๕ คน โดยที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการร่างทั้งสามฉบับ ดังนี้

๑. ร่างของคณะรัฐมนตรี เสนอเวลา ๑๔.๐๗ น.

จำนวนที่เข้าประชุม ๕๖

เห็นด้วย ๕๕

ไม่เห็นด้วย ๐

งดออกเสียง ๐

ไม่ลงคะแนน ๑

๒. ร่างของนางจรี วิจิตรวาทการ เสนอเวลา ๑๔.๐๘ น.

จำนวนที่เข้าประชุม	๑๐๑
เห็นด้วย	๕๕
ไม่เห็นด้วย	๑
งดออกเสียง	๑
ไม่ลงคะแนน	๐

๓. ร่างของ ป.ป.ช. เสนอเวลา ๑๔.๐๕ น.

จำนวนที่เข้าประชุม	๑๐๑
เห็นด้วย	๑๐๐
ไม่เห็นด้วย	๐
งดออกเสียง	๑
ไม่ลงคะแนน	๐

และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาจำนวน ๒๕ คน ฯลฯ โดยไม่มีการทักท้วงว่า องค์ประชุมไม่ครบแต่ประการใด แต่เอกสารระบุผู้เข้าประชุม ผู้เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง ไม่ลงคะแนน รวมแล้วไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด จึงมีปัญหว่าในการลงมติรับหลักการ ในวาระที่หนึ่งนั้น มีสมาชิมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ฯลฯ เห็นว่าปัญหาเรื่ององค์ประชุม เป็นปัญหาข้อเท็จจริงจะมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือไม่ ต้องถือตามแต่ละสภามีมติรับรองไว้ หากจะทักท้วงว่าไม่ครบองค์ประชุมจะต้องมีการตรวจนับในขณะที่ประชุมว่ามีสมาชิมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการนับ องค์ประชุมและเอกสารบันทึกการประชุมซึ่งสภารับรองแล้วระบุว่า มีผู้มาประชุมครบองค์ประชุม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ แล้ว ส่วนเอกสารที่เจ้าหน้าที่บันทึกไว้ว่าจำนวนที่เข้าประชุม ๕๖-๑๐๐ คน คำว่าผู้ที่เข้าประชุมตามเอกสารมีนัยแตกต่างจากคำว่าผู้มาประชุมและลงชื่อรับรองการมาประชุมไว้เป็นหลักฐาน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เอกสารของเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจฟังหักล้างบันทึกการประชุมที่สภามีมติรับแล้วได้ ส่วนมติที่ประชุมเมื่อไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยและงดออกเสียงเพียงหนึ่งเสียง จึงถือว่าเป็นเสียง

ข้างมากแล้ว ฉะนั้นการประชุมในวาระที่หนึ่งของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง (ข้อ ๑.๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑)...(๒)...(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๕ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑)...(๒)...(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ (๔)... และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ (๓) และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้บัญญัติถึงการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างพระราชบัญญัติอื่นไว้ต่างมาตรากัน โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการอนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย อีกทั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอโดยผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นยังมีกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสองที่กล่าวเป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาเท่านั้นไม่รวมถึงการเสนอ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม บัญญัติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงภายในหนึ่งปี แสดงว่าผู้เสนอร่างตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ย่อมไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองเช่นการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมในขณะนั้นจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพื่อส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง และเมื่อการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใด

เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภาโดยเฉพาะจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง (ข้อ ๑.๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑)...(๒)...(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติว่า ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการไปในทางที่สอดคล้องกัน โดยตามมาตรา ๑๓๕ เป็นกรณีบัญญัติถึงผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ใช้สำหรับช่วงระยะเวลาเริ่มแรกที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แทนที่จะเสนอปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับนั้น เห็นว่า ไม่มีความแตกต่างในสาระสำคัญแต่อย่างใด เนื่องจากการแก้ไขหรือการปรับปรุงต่างก็มีความหมายตามที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ แก้ไข หมายถึง ดัดแปลงให้ดีขึ้น ปรับปรุง หมายถึง แก้ไขให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น ดังนั้นการที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. ๒๕๔๒ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๒๕๔๒ แทนที่จะเสนอปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม

กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง (ข้อ ๑.๔) เมื่อได้วินิจฉัยประเด็นตามข้อ ๑.๓ แล้วว่าการที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แทนที่จะเสนอปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม กระบวนการพิจารณาต่อไปจึงเป็นเรื่องที่ประธานในที่ประชุมจะพิจารณาร่วมกับสมาชิกว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดที่มีผู้เสนอต่างกันแต่มีหลักการอย่างเดียวกันสมควรพิจารณาในคราวเดียวกันหรือจะใช้ร่างของผู้เสนอรายใดเป็นหลักในการพิจารณา เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติใช้ร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม แต่อย่างใด

กรณีตามประเด็นที่สอง พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยเรียงลำดับตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔๑ หมวด ๖ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ ถึงมาตรา ๔๘ หมวด ๘ การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๕ หมวด ๙/๑ การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา ๑๐๓/๒ ถึงมาตรา ๑๐๓/๖) และมาตรา ๖๐ ถึงมาตรา ๗๒ แล้วไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายสมชาย พงษ์ชา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๐๕ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาบรรจุร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน เป็นผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณา ลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้ง ๓ ฉบับ โดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอเป็นหลักในการพิจารณา และได้มีมติให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๒)

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ โดยมีหนังสือแจ้งให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้แจงหรือทำความเข้าใจเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือแจ้งว่า ไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใด

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งบันทึกคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ในส่วนที่ ๘ ของหมวดดังกล่าว ประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงมีข้อพิจารณาวินิจฉัยทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราและข้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ที่บัญญัติให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น คำว่า “ปรับปรุง” ย่อมอาจกระทำโดยเสนอปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเพียงบางมาตรา หรือเสนอเป็นกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ โดยยกเลิกบทกฎหมายเดิมก็ได้ และการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทกฎหมายดังกล่าว นอกจากนั้น แม้มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม ดังกล่าว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็มิได้มีบทบัญญัติใดตัดอำนาจคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรามติ ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาในการที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีจำนวนตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว ยังมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ด้วย เมื่อปรากฏว่าในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีผู้เสนอ ๓ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยนางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยคณะรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แม้ร่างกฎหมายที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน และร่างที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอดังกล่าว จะไม่ชอบด้วยกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่จะต้องเสนอโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มิใช่ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำร่างพระราชบัญญัติและ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาเช่นนี้ จึงเป็นอำนาจที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถกระทำได้ แต่ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวทั้ง ๓ ฉบับ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ย่อมอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ที่บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

แต่ปรากฏตามบัญชีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุมตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทยายหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่าในการประชุมสภานิติบัญญัติ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่นางจรี กับคณะเสนอ ร่างที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการในวันเดียวกัน ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่นางจรี กับคณะเสนอ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง และงดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ๐

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ

มีจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ งออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ๐

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ..... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ งออกเสียง ๐ และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง

จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่อยู่ในที่ประชุมในขณะที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าว มีจำนวนสมาชิกอยู่ในห้องประชุมขณะลงมติในวาระที่หนึ่งเพียง ๑๐๑ คน ๑๐๑ คน และ ๕๖ คน ตามลำดับ จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

ปัญหาชั้นนี้มีว่า การออกเสียงลงคะแนนในวาระหนึ่งขึ้นรับหลักการดังกล่าวของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าวแต่ละฉบับ ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาจะต้องมีสมาชิมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ กำหนดให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว ย่อมมีความหมายชัดเจนว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาตินอกจากจะต้องมีองค์ประชุมครบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเวลาเปิดประชุมแล้วยังจะต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมในเวลาที่มีการลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่น้อยกว่าองค์ประชุมด้วย เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าว

ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ๑๐๑ คน ๑๐๑ คน และ ๘๖ คน ตามลำดับ จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน แม้สมาชิกจะลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อันเป็นเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในที่ประชุมในเวลานั้นก็ตาม แต่เมื่อจำนวนสมาชิกที่เหลืออยู่ในที่ประชุมดังกล่าวมีไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒๕ คน อันจะเป็นองค์ประชุมเช่นนี้ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังกล่าวทั้ง ๓ ฉบับ จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ (๑) ประกอบข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ ย่อมส่งผลให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาและลงมติในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง เมื่อเป็นดังนี้ปัญหาเกี่ยวกับข้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ (๑)

นายสมชาย พงษ์ธา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ