

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายสมชาย พงษ์ชา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๑๐ ลงวันที่  
๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
วิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๕) ประกอบข้อ ๒๗ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม  
๒๕๕๑ โดยมีหนังสือแจ้งให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ชี้แจงหรือทำความเข้าใจเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือแจ้งว่า 'ไม่มีความประสงค์  
เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมประการใด

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ส่งบันทึกคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
และตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหนังสือชี้แจงว่า  
การจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วนั้น เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศ

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๕ ฉบับ รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๖ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ในส่วนที่ ๘ ของหมวดดังกล่าว ประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงมีข้อพิจารณาวินิจฉัยทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราและข้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... นั้น ได้ความว่า ภายหลังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ (๓) ได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วได้ส่งให้สถานีดับัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง เพื่อพิจารณา ปราบกฏว่าประธานสถานีดับัญญัติแห่งชาติได้ให้สำนักงานเลขาธิการสถานีดับัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบรวมทั้งขอความเห็นและข้อเสนอแนะจากคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถานีดับัญญัติแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๖๖๑ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมายังเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๓๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ข้อหนึ่งว่า การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควรกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งคณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสถานีดับัญญัติแห่งชาติยังได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับ

การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรอง ของนายกรัฐมนตรี มาใช้บังคับแก่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงว่าก่อนบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุม ได้เกิดกรณีเป็นที่สงสัยแก่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรอง ของนายกรัฐมนตรีแล้วหรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้นำบทบัญญัติ ในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ ก่อนบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบ วาระการประชุม จะต้องมีการดำเนินการตาม มาตรา ๑๔๓ วรรคสอง ที่ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ทำหน้าที่ตามมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง และประธาน คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการดังกล่าว แต่ประการใด กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง

นอกจากนั้น ชั้นพิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณา เรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

แต่ปรากฏตามบัญชีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงชื่อมาประชุมตามสิ่งที่ส่งมาด้วย  
ท้ายหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า  
ในการประชุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง  
ขึ้นรับหลักการ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกานั้น มีจำนวนสมาชิก  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน  
แต่เวลาลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในวันเดียวกัน ปรากฏว่ามีจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม  
๖๔ คน ลงมติเห็นด้วย ๖๔ คน ไม่เห็นด้วย ๐ งคออกเสียง ๐ และไม่ลงคะแนน ๐ เท่ากับว่า  
ขณะที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีจำนวนสมาชิกอยู่ในห้องประชุมทั้งหมดเพียง ๖๔ คน  
จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

ปัญหาชั้นนี้มีว่า การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการดังกล่าวชอบด้วย  
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) บัญญัติให้การออกเสียงลงคะแนน  
ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ซึ่งทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา และมาตรา ๑๒๖  
แห่งรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาจะต้องมีสมาชิกมาประชุม  
ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุมและข้อบังคับ  
การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ กำหนดให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุด  
ที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้ เมื่อพิจารณา  
จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว  
ย่อมมีความหมายชัดเจนว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาตินอกจากจะต้องมีองค์ประชุมครบตามจำนวน  
ที่รัฐธรรมนูญกำหนดในเวลาเปิดประชุมแล้วยังจะต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมในเวลาที่มีการลงมติ  
ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่น้อยกว่าองค์ประชุมด้วย เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีจำนวนสมาชิก  
ที่เข้าร่วมประชุม ๖๔ คน แม้สมาชิกทุกคนจะลงมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ดังกล่าวอันเป็นเสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในที่ประชุมในขณะนั้นก็ตาม แต่เมื่อจำนวนสมาชิก

ที่เหลืออยู่ในที่ประชุมมีไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๒๑ คน อันจะเป็นองค์ประชุมเช่นนี้ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๔๐ (๑) ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ ย่อมส่งผลให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและไม่สามารถนำไปสู่วาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสอง และมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง เมื่อเป็นดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับข้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสอง และมาตรา ๑๔๓ วรรคสอง

นายสมชาย พงษ์ธา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ