

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายสุพจน์ ไช่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๗/๒๕๕๓

วันที่ ๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประธานรัฐสภามีหนังสือส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อมเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ ดังนี้

๑. ในส่วนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีผู้เสนอ จำนวน ๕ ฉบับ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๕ ฉบับ ด้วยคะแนนเสียง ๒๔๐ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๒๖๓ คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา โดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา ต่อมาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรา และได้ลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๒๖๘ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๒๘๓ คน และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๒

๒. ในส่วนการพิจารณาของวุฒิสภา

ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ด้วยคะแนนเสียง ๗๙ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๘๑ คน และที่ประชุมวุฒิสภา ได้มีมติให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ต่อมาที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราจนจบมาตรา ๘ แล้วที่ประชุมได้เห็นชอบให้เลื่อนการพิจารณาไปประชุมต่อในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างและได้ลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา กล่าวคือ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๘๔ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๘๘ คน และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. ในส่วนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณา

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่เห็นด้วย ๒๔๕ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๓๔๕ คน โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติกำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จำนวน ๒๒ คน โดยตั้งกรรมาธิการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๑ คน และฝ่ายวุฒิสภา จำนวน ๑๑ คน

เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้รายงานผลการพิจารณาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)

วันพุธที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียง ๓๐๙ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๓๓๐ คน ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียง ๑๑๗ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๑๒๖ คน

จึงถือว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓)

ประเด็นวินิจฉัย

มีประเด็นพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

มีประเด็นที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวม ๗ ประเด็น ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๘) บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒. ผู้เสนอเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ (๒) และ (๓) มาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม กำหนดไว้ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอโดยคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้นฉบับมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๔๘ : ๔๘๐) เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ (๒) ส่วนร่างที่เสนอโดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ (๓) ประกอบมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๓. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนและมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาร่วมด้วย หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสี่ และวรรคห้า ประกอบมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง)

พิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาทั้ง ๕ ฉบับ ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนและมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาร่วมด้วยทุกฉบับ ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๔. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และวรรคสอง มาตรา ๑๔๓ ประกอบมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง)

พิจารณาเอกสารประกอบคำร้องและคำชี้แจงของประธานรัฐสภาแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวม ๔ ฉบับ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และมาตรา ๑๔๓ ประกอบกับมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ทั้งนี้ โดยมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ส่วนร่างฯ ที่เสนอโดย นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจึงไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๕. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กระทำเป็นสามวาระ โดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ประกอบมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ และวรรคห้า)

พิจารณาแล้ว การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๕ ฉบับ ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๒๔๐ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในห้องประชุมรวม ๒๖๓ คน ซึ่งในขณะนั้นมีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ๔๗๐ คน องค์กรประชุมจึงมากกว่ากึ่งหนึ่ง คือ ๒๓๕ คน

ในวาระที่สอง ขึ้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตราและลงมติเห็นชอบในวาระที่สามในการประชุมคราวเดียวกัน โดยปรากฏหลักฐานจากบันทึกการประชุมฯ ว่า เมื่อครบองค์ประชุมแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงกล่าวเปิดประชุม จากนั้นได้มีการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามระเบียบวาระ และเมื่อถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ในวาระที่สอง ไม่มีการขอให้ถอนองค์ประชุมและมิได้มีการออกเสียงลงคะแนนในชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อนับองค์ประชุมก่อนการลงมติในวาระที่สามปรากฏว่ามีสมาชิกครบองค์ประชุม

ในวาระที่สาม ขึ้นให้ความเห็นชอบ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคห้า กล่าวคือ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๒๖๘ เสียง จากจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๘๐ คน กึ่งหนึ่งคือ ๒๔๐ คน

ดังนั้น การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้ได้กระทำเป็นสามวาระโดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ประกอบมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐๒ วรรคห้า ดังกล่าว สำหรับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแม้จะใช้เวลาเกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ แต่กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไม่มีบทบังคับให้เกิดผลใด ๆ ต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ จึงต้องถือว่าเป็นกำหนดเวลาเร่งรัดเท่านั้น ไม่ทำให้การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามคำร้องนี้เสียไปแต่อย่างใด จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของวุฒิสภา ในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๗๙ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๘๑ คน โดยมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา ๑๕๐ คน กึ่งหนึ่งคือ ๗๕ คน

ในวาระที่สอง ชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ที่ประชุมวุฒิสภามีการประชุม รวม ๒ ครั้ง โดยที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราจนจบมาตรา ๘ แล้วที่ประชุมได้เห็นชอบให้เลื่อนการพิจารณาไปประชุมต่อในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ โดยที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างและได้ลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้โดยในชั้นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่มีการออกเสียงลงคะแนน รวม ๒๑ ครั้ง โดยไม่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประชุมแต่อย่างใด

ในวาระที่สาม ชั้นให้ความเห็นชอบ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคห้า กล่าวคือ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ๘๔ เสียง จากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา ๑๕๐ คน กึ่งหนึ่ง คือ ๗๕ คน และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประธานวุฒิสภามีหนังสือชี้แจงว่า วุฒิสภาใช้เวลาในการพิจารณาแล้วเสร็จ รวม ๕๘ วัน โดยวุฒิสภามีได้มีการลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ แต่อย่างใด ดังนั้น การประชุมของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามคำร้องนี้ได้กระทำเป็นสามวาระโดยมีองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนและระยะเวลาในการพิจารณาเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ประกอบมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่และวรรคห้า ดังกล่าว จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๖. การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงตั้งคณะกรรมการมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง)

พิจารณาแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๓ ด้วยคะแนนเสียงไม่เห็นด้วย ๒๔๕ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๓๔๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ๔๘๐ คน กึ่งหนึ่งคือ ๒๔๐ คน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติกำหนดจำนวนบุคคลที่จะประกอบเป็นคณะกรรมการมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ จำนวน ๒๒ คน โดยตั้งกรรมการฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๑ คน ส่วนวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการมาธิการร่วมกัน ฝ่ายวุฒิสภา จำนวน ๑๑ คน ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓

เมื่อคณะกรรมการมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วได้รายงานผลการพิจารณาเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการมาธิการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียง ๓๐๙ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๓๓๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎร ๔๘๐ คน กึ่งหนึ่งคือ ๒๔๐ คน

ที่ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันจันทร์ที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะกรรมการมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียง ๑๑๗ เสียง จากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุม รวม ๑๒๖ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา ๑๕๐ คน กึ่งหนึ่งคือ ๗๕ คน

ดังนั้น องค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในชั้นการตั้งและพิจารณาเห็นชอบตามที่คณะกรรมการมาธิการร่วมกันเสนอเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๗ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๗. ได้มีการระบุงบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ด้วย หรือไม่ (รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง)

พิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามคำร้อง ได้มีการระบุงบบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้แล้ว กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

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

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีเนื้อหารวมจำนวน ๗๔ ร่างมาตรา เมื่อพิจารณาคำปรารภและข้อความในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๗๔ ร่างมาตราแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน ๗๓ ร่างมาตรา ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความว่าให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ ตามคุณภาพงานและการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม

สำหรับตำแหน่งข้าราชการในสาขากระบวนการยุติธรรมในแต่ละชั้นตำแหน่งให้จัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งโดยมีอัตราไม่สูงกว่าบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยให้มีผลใช้บังคับได้

ในส่วนของตำแหน่งข้าราชการประเภทอื่นให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บัญชีเงินเดือน ตามวรรคสองและวรรคสามให้นำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องระบบบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการไว้เป็นการเฉพาะ โดยจะนำระบบบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๒ ในส่วนของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้นำมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ในส่วนสำนักงานของศาลและสำนักงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๗ วรรคสาม สำนักงานศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๒๒ วรรคสาม สำนักงานศาลปกครองตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสาม สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๒ วรรคหก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๖ วรรคหก สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๘ วรรคสี่ รวมทั้งหน่วยธุรการขององค์กรอัยการตามมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ในทำนองเดียวกันว่า ให้สำนักงานขององค์กรเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยมีได้บัญญัติห้ามมิให้นำระบบบัญชีเงินเดือน หรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแต่อย่างใด

เมื่อได้พิจารณาระบบการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ ประเภทต่าง ๆ ก็มิได้มีความเหลื่อมล้ำกันมากนักและไม่มีข้าราชการประเภทใดที่มีกฎหมายบัญญัติให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของศาลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญรวมถึงองค์กรอัยการมาใช้ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเสมอภาคของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่ล้วนมีความสำคัญและมีลักษณะงาน ที่ต่างกันออกไป สำหรับบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานธุรการของศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นข้าราชการที่ผ่านมา กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้นำบัญชี อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เห็นได้ว่าการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการที่ผ่านมาจะต้องตราเป็น พระราชบัญญัติโดยรัฐสภาซึ่งในการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและการพิจารณาของรัฐสภาเป็น ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้แตกต่างจาก กฎหมายทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๖

นอกจากนี้ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. แม้จะแบ่งสายงานเป็นตำแหน่งข้าราชการในสาขา กระบวนการยุติธรรม แต่แท้ที่จริงแล้วก็ได้เป็นผู้ใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงแต่ทำหน้าที่ในฐานะของหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของผู้ที่ใช้อำนาจที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างในสาระสำคัญกับกรณีของพนักงานอัยการ ในองค์กรอัยการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการได้บัญญัติไว้ จึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยการวางโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม รวมถึงการกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งระหว่างองค์กรอัยการกับหน่วยธุรการของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีใช้การกำหนดโดยกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม

บัญญัติไว้ และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายอื่น ดังนั้น ร่างมาตรา ๖๔ ที่ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ และใช้ข้อความใหม่ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ประกอบมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม มาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยกเว้นร่างมาตรา ๖๔ ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งไม่เป็นสาระสำคัญเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง โดยให้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสาม

นายสุพจน์ ไช่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ