



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้คณะรัฐมนตรีทราบ และหากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นประการใดให้แจ้งภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

๒. เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ดังนั้น การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควรกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๔. การที่ร่างมาตรา ๖๑ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนั้น จึงควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ

๕. การถือสำนวนการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนดขั้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า

จำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนด เช่นนี้ไม่น่าจะเป็นผลดี สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ และมีความเห็นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ เพราะ

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการ เสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

คณะกรรมการประสานงานฯ มีความเห็นสรุปว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานำมาให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอ) ดังนี้

จำนวนผู้เข้าประชุม	๖๔	เสียง
- เห็นด้วย	๖๔	เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๐	เสียง
- งออกเสียง	๐	เสียง
- ไม่ลงคะแนน	๐	เสียง

ที่ประชุม มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๘ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน

คณะกรรมการวิสามัญฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จำนวน ๕ ครั้ง และประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑๓๒ เสียง

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรียกขึ้นพิจารณาการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทั้งในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุนบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้วพร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอน จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๓. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นกรอบในการยกร่างซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

(๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง จำนวน ๕ คน ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความผิดทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกระบวนการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

(๓) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

(๔) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๑๖ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

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

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยมีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตรารับโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



หรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มีประเด็นต้องพิจารณาก่อนว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตรารึขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา 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) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙๐ 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) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาาคคืออาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายใน

มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ 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 ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓)) ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องโดยไม่มี การตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่ยกเว้นตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น กล่าวคือ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับ ความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายที่องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และข้อความว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นกัน

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ 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 มนูญปิฎ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๒ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๕ ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย

ไม่มีผู้ส่งออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

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

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงเป็นองค์ประชุม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วย ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีกรอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุม ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้

และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ขอด้วยบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุม รัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนน ที่ขอด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

คำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติมตามหนังสือ คำว่าที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิก มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เพียงแต่ชี้แจงว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็น องค์ประชุม ...” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่ม การประชุมได้และถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุม ในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียง ลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนน ก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนด โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่าสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้อง มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเป็นองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้ยับยั้งองค์ประชุมในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ วินิจฉัยในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่าการลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณี que se non habet qui legitur ที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่องค์ประชุมไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ นั้น เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และ



แม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม ซึ่งในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนนี้ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการเปิดเผย เว้นแต่กรณีที่มีผู้ขอให้ลงคะแนนลับ และกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ และข้อ ๖๔ ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็ยอมรับหลักการที่ว่า สมาชิกที่ออกเสียงลงมติต้องอยู่ในที่ประชุม และเมื่อนับคะแนนแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ทั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ ได้กำหนดไว้ว่า ให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับอีกด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๕ ว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา อันเป็นเวลา ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๖๔ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ 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 ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และหากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นประการใดให้แจ้งภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อจักได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

๒. เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ดังนั้น การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิใช่อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควรกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๔. การที่ร่างมาตรา ๖๓ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนั้น จึงควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ

๕. การถืออำนาจการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนดขั้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนดเช่นนี้ไม่น่าจะเป็นผลดี สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ แล้วมีความเห็นว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ เพราะ

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

คณะกรรมการประสานงาน ฯ มีความเห็นสรุปว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ต้องพิจารณา วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมามาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องด้วยการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ปราบกฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอ) เมื่อเวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา  
ดังนี้

จำนวนผู้เข้าประชุม	๖๔	คน
- เห็นด้วย	๖๔	คน
- ไม่เห็นด้วย	๐	คน
- งออกเสียง	๐	คน
- ไม่ลงคะแนน	๐	คน

คณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จำนวน ๕ ครั้ง จนเสร็จ และประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อขอให้นำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑๓๒ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วเห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ตำหนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในทุกขั้นตอน โดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอน จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๓. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สถานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งตำแน่งรายชื่อสมาชิกสถานีบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและสาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสถานีบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสถานีบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๑๖ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน
- จำนวนสมาชิกสถานีบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสถานีบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสถานีบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสถานีบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง



คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

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

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยให้ตรวจสอบใน ๒ ประเด็น กล่าวคือ ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประเด็นที่สอง มีบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยต้องเสนอเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ทั้งแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังมีการประกาศใช้แล้ว ที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญกำหนดมีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะในประเด็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจตรวจสอบว่ากระบวนการตราถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่อีก

การตรวจสอบว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีประเด็นที่สมควรวินิจฉัยประเด็นแรกว่าการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ 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 ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๒ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏว่า ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยังที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วยงดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์กรประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาก็จะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่า ประสงค์ให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เว้นแต่การตั้งกระทู้ถาม ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมา มีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้งสิ้น โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาก็จะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาก็จะเป็นองค์ประชุมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนองค์ประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ด้วยกันก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภามีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อกำหนดองค์ประชุมไว้เช่นนั้น ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการปฏิบัติ

ภารกิจในฐานะองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ขอด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ไม่ได้เช่นกัน และการพิจารณาว่า การออกเสียงลงคะแนนมีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่นั้น ย่อมต้องพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมขณะที่มีการออกเสียงลงคะแนนเป็นสำคัญ มิใช่เพียงพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมก่อนเปิดประชุม เพราะมีฉะนั้น ร่างกฎหมายหรือเรื่องที่จะพิจารณาอาจจะได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงเพียงเล็กน้อยของสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมขณะนั้น ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของการมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ แม้ขณะที่มีการประชุมอาจมีเหตุจำเป็นบางประการที่ทำให้สมาชิกไม่อาจอยู่ในห้องประชุมได้ตลอดเวลา แต่เมื่อถึงเวลาออกเสียงลงคะแนนหรือลงมติ จะต้องมีส่วนสมาชิกอยู่ในที่ประชุมครบองค์ประชุม เพราะเป็นเวลาที่ต้องมีการแสดงเจตนาในรูปมติของที่ประชุมภายหลังที่ได้มีการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ แล้ว และแม้จะเคยมีแนวทางในทางปฏิบัติในอดีตว่า ในการประชุมของสภาแต่ละครั้ง ให้ถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาเข้าประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุม และมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน แต่เมื่อแนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับการมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในรัฐธรรมนูญ และประชาชนทั่วไปที่มีได้อยู่ในวงงานรัฐสภาคงยอมรับได้ยากกว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง จะถือว่าแนวทางดังกล่าวเป็นจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญแล้วย่อมมิได้ ทั้งหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้คือการขอให้ครบองค์ประชุมในระหว่างการประชุม ซึ่งเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงต้องมีสมาชิกเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะเป็นองค์ประชุมที่ทำหน้าที่ออกเสียงลงคะแนนในฐานะองค์กรสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ ดังนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้เข้าประชุม ๖๔ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง แม้ในวันดังกล่าวจะมีผู้ลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน จะถือว่าผู้ที่มีชื่ออยู่ในที่ประชุมอีก ๑๔๘ คน ใช้เอกสิทธิ์ของสมาชิกงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญย่อมมิได้ เพราะในเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ละคนที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญระบุว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้เข้าประชุม จำนวน ๖๔ คน โดยไม่มีผู้งดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนน

เมื่อการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) ย่อมไม่อาจนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สองและวาระที่สามได้ ต้องถือว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

นายวิรัช ลิ้มวิชัย  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุค ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๑๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุค ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๖๖๑ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และหากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นและข้อเสนอแนะประการใดให้แจ้งภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อจักได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๓๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว สรุปได้ความว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้อง กับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการ วินัยทางการเงินและการคลัง เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการ วินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่อำนาจของ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทาง การเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทน ที่จะ มีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควรกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การที่ร่างมาตรา ๖๓ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงาน บุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนั้น จึงเห็นว่าควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ การถือสำนวน การตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนดขั้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงาน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้หากคณะทำงานดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติได้ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนดเช่นนี้จึงไม่น่าจะเป็นผลดี สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการประสานงาน ฯ



พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า "ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้ เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

ดังนั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ต่อมาประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ โดยนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แถลงหลักการและเหตุผลของร่างฯ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีสมาชิกอภิปราย ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานจึงปิดอภิปรายและขอมติรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้พิจารณา ดังนี้

- จำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน
- เห็นด้วย (รับหลักการ) ๖๔ เสียง

- |                               |   |       |
|-------------------------------|---|-------|
| - ไม่เห็นด้วย (ไม่รับหลักการ) | ๐ | เสียง |
| - งออกเสียง                   | ๐ | เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง             | ๐ | เสียง |

ที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ๑๘ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองขึ้นกรรมการโดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน

คณะกรรมการวิสามัญฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน ๕ ครั้ง และประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ต่อประธานสภาิติบัญญัติแห่งชาติ และขอให้นำเสนอที่ประชุมสภาิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภาิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนี้

- |                      |     |       |
|----------------------|-----|-------|
| - จำนวนผู้เข้าประชุม | ๑๓๔ | คน    |
| - เห็นด้วย           | ๑๓๒ | เสียง |
| - ไม่เห็นด้วย        | ๐   | เสียง |
| - งออกเสียง          | ๑   | เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง    | ๑   | เสียง |

เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ตุลาการประจำคดีตรวจคำร้องแล้วมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตำนานให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ผู้เกี่ยวข้องยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๗ วันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สั่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรียกขึ้นเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า “การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

ในส่วนของการกระบวนกรและขึ้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว”

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

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด่วนที่สุด ที่ ศพ ๐๐๐๔/๐๕๓๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดินมาใช้เป็นกรอบในการยกเว้นซึ่งมีสาระสำคัญว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง จำนวน ๕ คน ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความผิดทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกระบวนการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาหลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๑๖ นาฬิกา (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา 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) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

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 แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้น

ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อ ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับ ต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศ ใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มีผล ใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

**ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่**

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

สำหรับในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ



ร่างพระราชบัญญัติ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๑๔๑ ซึ่งในการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ส่งตั้งประเด็นปัญหาหรือข้อสงสัยว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนเฉพาะกรณีที่ยกข้อยกเว้นไว้ ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการตราและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติอื่น สำหรับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบไปถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบไปถึงเนื้อหาด้วยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนดเป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ส่วนการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น จะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๔ ที่กำหนดว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวหรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในกรณีนี้ต้องมีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นไปด้วย ส่วนการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทั้งในประเด็นกระบวนการตรา และเนื้อหาว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากข้อความเช่นนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ดังนั้น ตามหลักการตรวจสอบก่อน จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบเนื้อหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และเนื้อหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กระทำได้โดยกระบวนการใช้สิทธิผ่านทางศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติว่าในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย หรือโดยกระบวนการผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิได้โดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วนั้น จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ก็แต่เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ อันเป็นกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการดำเนินกิจการทางปกครองอื่น ซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการ

ตรวจสอบหลัง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓) นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตรวจสอบและวินิจฉัย

จึงเห็นว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามหลักการ ตรวจสอบก่อน ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ย่อมต้องกระทำทั้งการตรวจสอบว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้กระทำขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่ง และการตรวจสอบว่าข้อความของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง

ในประเด็นที่หนึ่ง เรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า

“การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณา ระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนด เรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึก การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไป ตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

.....”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกองค์กฤษฎีกาที่จะต้องร่วมพิจารณา และลงมติในการตรากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวนที่

มากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ อันเป็นหลักการที่ใช้อยู่นานาประเทศ และเป็นหลักการอย่างเดียวกันกับการกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการของสภาด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และที่เป็นองค์ประชุมนั้นย่อมหมายถึง จะต้องมิมีจำนวนสมาชิกที่ไม่น้อยกว่าองค์ประชุมตลอดเวลาของการประชุมพิจารณาและลงมติออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายเสมอ ในเรื่องนี้เดิมรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกของทั้งสภา แต่หลังจากปี ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้องค์ประชุมของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหลายจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของสภาเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยกว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาที่จะประกอบเป็นองค์ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการลงมติของสภา ในการนี้ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ กำหนดว่า ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

**ประเด็นที่หนึ่ง** ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องสรุปสาระสำคัญได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง มีจำนวน ๒๔๒ คน และมีผู้ลงชื่อประชุมเมื่อเวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน แต่ปรากฏตามบันทึกการลงมติในวาระที่หนึ่ง เมื่อเวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา ว่า มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๖๔ คน โดยมีผู้เห็นด้วยทั้งหมด ๖๔ คน

ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เป็นบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นบันทึกรายงานผลการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดของผู้เข้าประชุม ประกอบด้วย เลขที่บัตรและชื่อผู้ที่ประชุม รวมทั้งผลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน ซึ่งต้องมีการบันทึกและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖

วรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ บัญญัติการลงมติดังกล่าวเป็นบันทึกเอกสารทางราชการที่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๕

เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นข้อมูลที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ในที่ประชุมสภา และลงมติรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ อยู่เพียงจำนวน ๖๔ คน จึงเป็นการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันจะประกอบเป็นองค์ประชุมที่จะสามารถพิจารณาและมีมติดังกล่าวได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ว่า ต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการในเรื่ององค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ สำหรับในส่วนของการลงมตินั้น ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖๐ ข้อ ๖๑ ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๒ กำหนดเรื่องการลงมติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ว่า ในกรณีที่จะต้องมิตติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ ซึ่งในการลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมาก โดยสมาชิกมีสิทธิที่จะออกเสียงลงคะแนนว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่ออกเสียง เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่า มติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ และให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกการลงมติไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ดังนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งอยู่ในที่ประชุมต้องออกเสียงลงคะแนนให้ปรากฏว่าเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามหนังสือสำนักงานเลขานุการวุฒิสภา และบันทึกผลการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งซึ่งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... วาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา มีสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๒ คน ลงชื่อเข้าประชุม ๒๑๒ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ คน ส่วนผู้ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนน ไม่มี โดยมีการประกาศผลการรวมคะแนนให้ที่ประชุมทราบด้วย ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สาม นั้น ปรากฏตามบันทึกการลงมติว่า มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๐ คน จำนวนผู้ลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๓๔ คน เห็นด้วย ๑๓๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบันทึกผลการลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและที่สามแล้ว แสดงให้เห็นว่า การลงมติโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง และในวาระที่สาม ซึ่งใช้วิธีการเดียวกันแต่ผลการลงมติดังกล่าวต่างกัน คือ การลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุม แต่ในการประชุมในวาระที่สามครบองค์ประชุม

ส่วนกรณีที่มีสมาชิกยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ประธานในที่ประชุมก็มีหน้าที่ที่จะควบคุมให้สมาชิกออกเสียงลงคะแนนทุกคนออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๖๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่จะต้องมิมติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ” ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน หรือสมาชิกเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน กรณีเช่นว่านี้ ประธานในที่ประชุมก็มีอำนาจหน้าที่ให้สิทธิสมาชิกผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเช่นเดียวกับสมาชิกอื่น เช่น กรณีสมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๖๘ เมื่อบันทึกผลการรวมคะแนนของผู้ที่ออกเสียงในห้องประชุมในวาระที่หนึ่ง ซึ่งเป็นบันทึกที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ ได้บันทึกผลการลงมติในวาระที่หนึ่งว่า มีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ดังนั้น จึงต้องรับฟังว่า องค์ประชุมในที่ประชุมมีจำนวนอยู่ตามบันทึกดังกล่าว และเป็นการประชุมลงมติที่ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖

ส่วนคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติม ตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ **และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง** นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนน ก็จะไม่มีปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภา นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงมติที่ปรากฏชัดเจนว่า ในการลงมติในวาระที่หนึ่ง ในร่างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้ร่วมพิจารณาและลงมติ แม้จะอ้างเป็นเสียงข้างมากเมื่อคิดเทียบกับผู้ไม่เห็นด้วยหรืองดเว้นไม่ออกเสียง แต่เมื่อสมาชิกสภาทั้งหมดมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาซึ่งไม่ครบเป็นองค์ประชุมแล้ว ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าคะแนนเสียงที่มีอยู่นั้นเป็นเสียงข้างมากได้

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ ก็เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และเมื่อเข้าประชุมแล้วจะลงมติออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็เป็นเอกสิทธิ์ที่ต้องกระทำ และแสดงเจตนาให้ปรากฏในที่ประชุมของสภา โดยจะต้องปรากฏหลักฐานบันทึกการออกเสียงหรือไม่ออกเสียงดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์ประชุมของสภาจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาของการพิจารณา และลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว การลงชื่อผู้เข้าประชุมในครั้งแรกเป็นเพียงเพื่อให้เห็นว่าสมาชิกครบจำนวนองค์ประชุมที่จะเปิดประชุมต่อไปได้เท่านั้น แต่การคงอยู่ของจำนวนสมาชิกเพื่อให้ครบองค์ประชุม จะต้องมิใช่ไปเสมอ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ เมื่อมีข้อสงสัยว่าที่ประชุมมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมก็จะมีผู้ขอให้รับรององค์ประชุม ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นปกติในการประชุมสภา เพราะถ้าถือว่าการลงชื่อครั้งแรกก่อนเปิดประชุมครบแล้ว ถือว่าเป็นองค์ประชุมในครั้งนั้นตลอดไป ก็คงไม่มีการขออนับองค์ประชุมเกิดขึ้นแต่อย่างใด ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ความจริงแล้วไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัทตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๓ เป็นบรรทัดฐานในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะลงมติไม่ครบองค์ประชุมเป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ จึงเห็นว่า การประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการลงมติโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลเช่นเดียวกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเสียงข้างมาก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สองและวาระที่สามจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

**ประเด็นที่สอง** ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะได้วินิจฉัยแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ก็สมควรวินิจฉัยด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายประการ ดังเช่นในกรณีต่อไปนี้

ร่างในหมวด ๒ ว่าด้วยวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

มาตรา ๓๕ “การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยผ่านคณะกรรมการวินัยที่วินิจฉัยเรื่องนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าการวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด”

มาตรา ๔๐ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะตั้งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความตามร่างในมาตรา ๓๕ ที่กำหนดว่า การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด และร่างในมาตรา ๔๐ ที่ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะตั้งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์และการบังคับใช้กฎหมายว่าการได้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้กระทำโดยการยื่นอุทธรณ์ ดังนั้น ประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ ตามร่างในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ จึงเป็นประเด็นที่ได้มีการอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณา

พิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้ การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครองไว้ในมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่งว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” และบัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลไว้ในวรรคสามว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” ส่วนจะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเรื่องอำนาจศาลและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด หรือกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด การที่ร่างในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ กำหนดเป็นบทบังคับว่า การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้กระทำโดยวิธียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลรวมทั้งวิธีพิจารณาความในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นการแก้ไขในเรื่องเขตอำนาจศาลที่ไม่สอดคล้องกับหลักการในการกำหนดเรื่องลักษณะคดีและเขตอำนาจศาล ซึ่งจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๑๕๘ วรรคสามที่บัญญัติว่า การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ อีกทั้งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ซึ่งกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลและ

ลักษณะคดีไว้เป็นการเฉพาะว่า ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นใด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง ว่า ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เสนอต่อศาลฎีกาได้โดยตรง และได้กำหนดลักษณะคดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อศาลฎีกาไว้ในมาตรา ๒๑๕ วรรคสาม ว่า ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา ๒๖๓ หรือในกรณีการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๒๗๕ ซึ่งเห็นได้ว่า กรณีที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลชั้นใด รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น การบัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาตามมาตรา ๒๑๕ วรรคสาม หรือมาตรา ๒๖๓ หรือมาตรา ๒๗๕ อันเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีในศาลสูง โดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาลชั้นต้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อศาลสูงได้ จึงมีลักษณะเป็นคดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อศาลสูงของศาลยุติธรรม และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจยื่นอุทธรณ์ตรงต่อศาลสูง เหมือนกับกรณีตามร่างในมาตรา ๗๕ และมาตรา ๔๐

สำหรับในส่วน of คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดบทนิยามไว้ในมาตรา ๓ ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” และบัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครองสูงสุดไว้ในมาตรา ๑๑ ว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น” กรณีเช่นนี้ หากคณะกรรมการวินัย มีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีองค์ประกอบของผู้ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยที่เป็นกลาง มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการ และมีวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยกฎหมาย ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในฝ่ายบริหาร หรือเทียบได้กับศาล ดังเช่นที่กำหนด คุณสมบัติและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ในกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย หากคู่กรณีมิได้ อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ศาลปกครองสูงสุดย่อมไม่อาจพิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ วินัยได้ฟังมา อันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีพิพาท เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกาศกำหนด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๑๑ (๑) ส่วนกรณีการยื่นฟ้องตรงตามมาตรา ๑๑ (๓) ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด นั้น ย่อมหมายความว่า ถึงคดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง สูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัญหาว่า การที่กฎหมายจะกำหนดให้คดีพิพาทใดยื่นฟ้องตรงต่อศาลใดหรือต่อศาลชั้นใดในระบบของศาล เดียวกันนั้น ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล และวิธีพิจารณาของศาล และการที่จะยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จะต้องประกอบด้วย สารสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก ความสำคัญขององค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลักษณะคดีพิพาทต้องมีความสำคัญ ดังเช่นที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อยกเว้นกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลและวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม โดยการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลอุทธรณ์หรือ ศาลฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๖๓ และมาตรา ๒๗๕ แต่ในกรณีที่กำหนดไว้ใน ร่างมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ที่ให้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นกรณีที่กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจ ศาลปกครอง ดังนั้น กรณีตามร่างในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ จึงมิใช่เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของ

ศาลปกครองสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ (๑) และ (๓)

ร่างมาตรา ๖๕ ที่ว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม โดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องการได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๓ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน บัญญัติไว้ว่า “การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม...” และมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับพนักงานอัยการโดยอนุโลม แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการไว้ชัดเจนว่า มิให้

นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานอิสระที่เป็นฝ่ายสนับสนุนงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๒ วรรคหก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ก็ล้วนบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งรวมถึงการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในฉบับเดียวกัน แม้ต่อมาจะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการและอัยการออกไปก็ตาม แต่หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก็ยังคงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติดังเช่นกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีวิธีการกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโดยจัดทำบัญชีแนบท้าย และการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภทที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ นอกจากนี้การที่ข้อความในร่างมาตรา ๖๕ กำหนดว่า เมื่อบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้นำเฉพาะเงินเดือนไปคำนวณบำเหน็จบำนาญเท่านั้น

การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ... มาตรา ๖๕ ที่เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารจัดการงบประมาณของแผ่นดิน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี อันเป็นหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินร่วมกันโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในกรณีนี้เห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อัตรา

เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งซึ่งเป็นการกำหนดโดยพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจร่วมกันตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การที่ร่างในมาตรา ๖๕ ซึ่งแก้ไขใหม่เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ โดยการให้อำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ต้องเสนอเป็นกฎหมายต่อรัฐสภาอีก อันเป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งทั้งหมดให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งขององค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่น และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้จัดหารายได้ กับฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังปรากฏให้เห็นจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดเป็นบทบังคับว่า การที่จะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน แตกต่างจากร่างกฎหมายทั่วไป ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๖

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น รองประธานศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตรารึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๓๐๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.อักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือ ค่วนที่สคด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๑๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สคด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๖๖๑ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และหากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นและข้อเสนอแนะประการใดให้แจ้งภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อจักได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๓๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้องกับ มาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

๒. เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ดังนั้น การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมิใช่อำนาจของ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควร กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๔. การที่ร่างมาตรา ๖๓ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนั้น จึงเห็นว่าควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ

๕. การถือสำนวนการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวน การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนด ขึ้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า สำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนด เช่นนี้จึงไม่น่าจะเป็นผลดี สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการ  
ประสานงาน ฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
เนื่องจาก

๑. รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญ  
ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการ  
เสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ  
ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ  
มาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

ดังนั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ  
เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ต่อมาประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน  
๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ

โดยนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แดงหลักการและเหตุผลของร่าง ฯ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีสมาชิกอภิปราย ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานจึงปิดอภิปราย และขอมติรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้พิจารณาจำนวน ๖๔ เสียง และมีมติ ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๘ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองขึ้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน ๕ ครั้ง และประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และขอให้นำเสนอที่ประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ในคราวประชุม ครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ในวาระที่ ๒ เริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๑ เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายด้วยคะแนนเสียง จำนวน ๑๓๒ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการประจำคดีตรวจคำร้องแล้ว มีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งสำเนาให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ผู้เกี่ยวข้องยื่นคำชี้แจงต่อ ศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๗ วัน นับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีก่อนประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรอง ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลใน

กระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

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

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

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

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

๓. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการเงินแผ่นดิน

๔. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระรับผิดชอบงานธุรการของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ตรวจสอบ การเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัย ทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นไปตามกรอบ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์กร การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดิน ของประเทศไทย

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

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และ เอกสารประกอบตามคำร้อง ประกอบคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตรารขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อพิจารณาประการแรกมีว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... หรือไม่ เห็นว่า การที่บทเฉพาะกาลของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา  
สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภา  
เป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗” นั้น หมายความว่า สถานิติบัญญัติแห่งชาติต้องทำหน้าที่แทนรัฐสภา  
สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสามตามที่บทบัญญัติซึ่งเป็นบทหลัก  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๖ บัญญัติไว้ในระหว่างที่ยังไม่มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ  
โดยสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญนี้ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน  
แผ่นดิน พ.ศ. .... ดังกล่าว เป็นการดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๒ ซึ่งวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า ของมาตรานี้บัญญัติเกี่ยวกับ  
องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอ การพิจารณา กรอบเวลาในการพิจารณา และคะแนนเสียงในการ  
ลงมติไว้โดยเฉพาะอย่างชัดเจนว่า “ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง  
ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้  
ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการ  
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้ง  
ผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จ  
ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภา  
พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ตามวรรคหนึ่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา” ดังนั้น  
กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อบุคลากรให้  
เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องดำเนินการโดยองค์กรตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรานี้  
บัญญัติไว้ เช่นเดียวกับบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ ก็บัญญัติ  
ให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
พรรคการเมือง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้

โดยตรง หรือมิฉะนั้นก็ต้องไม่ระบุงค์กรที่จะเป็นผู้พิจารณากฎหมายไว้โดยเฉพาะตามที่บัญญัติ  
ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๐ มาตรา ๓๐๖ และมาตรา ๓๐๘  
เพราะหากให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีองค์ประกอบเพียงสภาเดียวเป็นองค์กรที่พิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนี้แล้ว หลักการตามที่บัญญัติไว้ใน  
มาตรา ๓๐๒ วรรคสี่และวรรคห้าดังกล่าว รวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามอบหมายให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา  
มาตรา ๑๕๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญที่มีสถานะสูงกว่าร่างพระราชบัญญัติธรรมดาโดยทั่วไปด้วยความละเอียดรอบคอบ  
ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลให้ทำหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติแทนรัฐสภา  
สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพียงชั่วคราว ในระหว่างที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ย่อมไม่มี  
ความรับผิดชอบทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ และไม่ชอบที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญได้ โดยเหตุผลตามที่ได้อธิบายมาดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่า  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน  
แผ่นดิน พ.ศ. ....ฉบับนี้

ข้อพิจารณาประการต่อไปมีว่า การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขึ้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระ  
ที่ ๑ ขึ้นรับหลักการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงได้ความตามคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า  
ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา  
๐๕.๓๐ นาฬิกา มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวน  
สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จำนวน ๒๔๒ คน สมาชิกไม่มาประชุม จำนวน ๓๐ คน ต่อมาในวัน  
ดังกล่าวเวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และมีการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ

## ปรากฏผล ดังนี้

- จำนวนสมาชิกที่เข้าประชุม ๖๔ คน
- จำนวนสมาชิกที่เห็นด้วย ๖๔ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่งดออกเสียง ๐ เสียง
- จำนวนสมาชิกที่ไม่ลงคะแนน ๐ เสียง

ได้พิจารณาเกี่ยวกับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา



(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ กำหนดว่า “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

เห็นว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามที่บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนั้น จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ ดังกล่าว คือต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงจะเป็นองค์ประชุม ซึ่งสมาชิกที่มาประชุมตามมาตรา ๑๒๖ ย่อมต้องหมายความถึงสมาชิกที่เข้าร่วมอยู่ในการประชุมคราวนั้นด้วย มิใช่เพียงแต่การลงชื่อมาประชุมแล้วไม่ได้เข้าร่วมในที่ประชุม เพราะข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ ก็กำหนดให้สมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเข้านั่งในที่ที่จัดไว้เมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม เมื่อการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในชั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....ในวาระที่ ๑ คราวนี้ มีจำนวนสมาชิกที่เข้าประชุมเพียง ๖๔ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น ซึ่งมีอยู่จำนวน ๒๔๒ คน จึงไม่เป็นองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชั้นการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาเหตุผลตามข้อพิจารณาที่ได้วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้นแล้ว จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกต่อไป

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๓๐๒ วรรคสี่ วรรคห้า

นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒  
วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
ซึ่งจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และหากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นประการใดให้แจ้ง  
ภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อจักได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของ  
คณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้องกับ มาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

๒. เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ดังนั้น การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่ อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควรกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๔. การที่ร่างมาตรา ๖๓ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ดังนั้นจึงควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ

๕. การถืออำนาจการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนดขั้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า จำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนดเช่นนี้ไม่น่าจะเป็นผลดี สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ แล้วมีความเห็นว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะ

๑. รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

คณะกรรมการประสานงานฯ มีความเห็นสรุปว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอ) ไว้พิจารณา จำนวน ๖๔ เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๘ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน

คณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จำนวน ๕ ครั้ง จนเสร็จ และประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญ ฯ มีหนังสือ ลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อขอให้นำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สาม เห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย จำนวน ๑๓๒ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วเห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. ตำหนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า “การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว”

๒. สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ของศาลรัฐธรรมนูญว่า “ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกชั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกชั้นตอน จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วยแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด”

๓. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นกรอบในการร่างซึ่งมีสาระสำคัญคือ

(๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง จำนวน ๕ คน ทำหน้าที่ในการวินิจฉัย ความผิดทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกระบวนการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

(๓) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

(๔) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระ รับผิดชอบงานธุรการของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ตรวจสอบ การเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัย ทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นไปตามกรอบของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กร ที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย”

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และ ในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๑๖ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่าย แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยและมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๑๔๑ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ



(๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นสมควรวินิจฉัยตามประเด็น (๑) ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีกระบวนการตราที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๕๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา 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 ๒๕๔๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

#### ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๘ ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัตยาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

ข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งเสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามมาตรา ๑๑๕ ประกอบกับมาตรา ๓๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุม ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จากเอกสารในสำนวนปรากฏว่า ในการประชุม วาระที่หนึ่ง มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน แต่ในชั้นลงมติรับหลักการปรากฏว่ามีสมาชิกลงมติเห็นด้วยจำนวน ๖๔ คน โดยไม่มีผู้คัดออกเสียง ไม่มีผู้ที่ไม่ลงคะแนนและไม่เห็นด้วย จากข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นการยืนยันว่าในขณะที่ลงมติรับหลักการมีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเพียง ๖๔ คนเท่านั้น ดังนั้นแม้ตอนเปิดประชุมจะมีสมาชิกลงชื่อเข้าร่วมประชุม จำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทำให้เปิดการประชุมได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งก็ตาม แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคสอง ยังบัญญัติว่า การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักเกณฑ์ในการลงมติไว้ก็เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยจะต้องมีสมาชิกครบองค์ประชุมอย่างแท้จริง ส่วนการที่สมาชิกคนใดจะใช้สิทธิงดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนนหรือลงมติแต่ไม่เห็นด้วย สมาชิกนั้นจะต้องอยู่ในที่ประชุม จึงจะนับเป็นองค์ประชุมในขณะที่ลงมติได้ ดังนั้น องค์ประชุมจึงมิได้หมายความว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้วผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีกระบวนการตราที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ แล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นอื่นอีกต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๑๒๖ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายจรัญ หัตถกรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

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

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒  
วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
ซึ่งจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๖๖๑ ลงวันที่  
๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และ  
หากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นและข้อเสนอแนะประการใดให้แจ้งภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อจักได้  
บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๓๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

๒. เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ดังนั้น การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควรกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๔. การที่ร่างมาตรา ๖๓ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนั้น จึงเห็นว่าควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ

๕. การถือสำนวนการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนดขั้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนดเช่นนี้จึงไม่น่าจะเป็นผลดี สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการประสานงาน ฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะ

๑. รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับการพิจารณานั้น

ดังนั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ต่อมาประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ โดยนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แถลงหลักการและเหตุผล



ของร่าง ฯ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีสมาชิกอภิปรายผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน จึงปิดอภิปรายและขอมติรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้พิจารณา ดังนี้

- จำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน
- เห็นด้วย ๖๔ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งดออกเสียง ๐ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๐ เสียง

ที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑๘ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองขึ้นกรรมาธิการโดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน

คณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจำนวน ๕ ครั้ง และประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และขอให้นำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง ต่อจากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่สามเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนี้

- จำนวนผู้เข้าประชุม ๑๓๔ คน
- เห็นด้วย ๑๓๒ เสียง
- ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง
- งดออกเสียง ๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๑ เสียง

เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ตุลาการประจำคดีตรวจคำร้องแล้วมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย สำเนาให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ผู้เกี่ยวข้องยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๗ วัน นับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า “การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในส่วนของการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่อง ที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว”

สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๓/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ของศาลรัฐธรรมนูญว่า “ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอน โดยละเอียดแล้วพร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอน จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วยแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด”

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุด ที่ ศพ ๐๐๐๔/๐๕๓๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นกรอบในการยกร่างซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง จำนวน ๕ คน ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความคิดทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกระบวนการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

๓. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาหลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่งและในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๑๖ นาฬิกา (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือ คำว่าที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่  
๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งมีบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวข้อง คือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

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

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น  
ในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธาน  
ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึก  
การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไป  
ตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

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

มาตรา ๑๕๔ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติเป็นอันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรี จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราช บัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศ ใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ใ้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้นี้มีผลใช้บังคับ ต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(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 ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมี  
สัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม  
เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการ  
ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลง  
พระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้อง  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็น  
บทบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญ ทุกฉบับ ก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญ  
จึงต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และตรวจสอบ  
เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่  
อีกประการหนึ่ง โดยผู้เสนอเรื่องไม่จำเป็นต้องกำหนดประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบเพื่อให้  
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป แต่หากข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้น  
ตกไปเฉพาะส่วนที่ขัดหรือแย้งนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบ  
ด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย  
ก็เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ  
ก่อนการประกาศใช้บังคับจึงต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน  
ซึ่งแตกต่างกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ที่จะส่งศาลรัฐธรรมนูญ  
ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ใน



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ เท่านั้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ก็เฉพาะกรณีมีปัญหาว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินั้นมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเสนอผ่านศาลตามมาตรา ๒๑๑ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) เสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) หรือประชาชนเสนอโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ โดยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่วนกฎหมายลำดับรอง รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วยโดยให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ จึงให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาตรวจสอบนี้ ซึ่งมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... คราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่งที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... คราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่ององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ การริเริ่มเสนอกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมาย และการประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ โดยในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ฉบับนี้ สถานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓

การที่จะพิจารณาว่าสถานิติบัญญัติแห่งชาติใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ สถานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีองค์ประกอบถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ประกอบกับมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ คือ มีจำนวนไม่เกินสองร้อยห้าสิบคน ซึ่งปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องตามเอกสารหมายเลข ๕ ที่ผู้ร้องส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ และหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่เลขาธิการวุฒิสภาส่งต่อศาล ตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ สมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติมีอยู่จริงจำนวน ๒๔๒ คน มีผู้ลงชื่อมาประชุมเวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน แต่ในการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา มีผู้เข้าประชุมจำนวน ๖๔ คน โดยมีผู้เห็นด้วยทั้งหมด ๖๔ คน

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิก สถานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องมีการประชุมปรึกษา และแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุม ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้” และบัญญัติในวรรคสองว่า “การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งตามมาตรา ๑๕๕ และมาตรา ๑๕๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้บัญญัติเรื่ององค์ประชุมและการลงมติโดยมีสาระสำคัญอย่างเดียวกันกับ มาตรา ๑๒๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ๒๕๓๘ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ ก็ได้บัญญัติเรื่องจำนวนองค์ประชุมไว้เช่นเดียวกันว่า ต้องมี

สมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ และฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ กำหนดองค์ประชุมไว้เพียงหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา และแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง จะกำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม....” ก็เป็นเรื่องการสันนิษฐานจากการลงชื่อของผู้มาเข้าประชุมว่าครบองค์ประชุมแล้ว ซึ่งหมายถึงว่าก่อนที่จะเป็นองค์ประชุมต้องมีสมาชิกลงชื่อเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ในขั้นตอนการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือ และแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องประกอบด้วยเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๐๕ และข้อ ๑๑๐ ก็กำหนดว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ โดยในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายขององค์กรรณิบัญญัติที่ผ่านมาตามที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ บัญญัติไว้ ก็มีการพิจารณาเป็นสามวาระดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๐ ว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้ (๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา (๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...” ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการลงมติว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามาหรือไม่ หากสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติว่าไม่รับร่างกฎหมายในวาระที่หนึ่งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะตกไป แต่ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้รับร่างกฎหมายไว้พิจารณา ร่างกฎหมายนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

ปัญหาว่าองค์ประชุมในการลงมติในวาระที่หนึ่งจะถือเอาตามรายชื่อที่สมาชิกลงชื่อมาประชุม หรือจะถือเอาตามจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะลงมติ

ในประเด็นนี้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติก็น่าจะถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองโดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนนไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียง

ลงคะแนนให้กระทำการเป็นการเปิดเผย เว้นแต่เมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ขอให้กระทำการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ แต่ถ้ามีสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองมากกว่าหนึ่งในสาม ของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมสภา ก็ให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย และกำหนดเรื่องการออกเสียงลงคะแนน เปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ ว่า การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยให้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ ประธานสภากำหนด และจะใช้วิธีอื่นได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมสภานุมัติ หรือ เมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ กรณีที่สมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน หากเป็นกรณีออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีใช้เครื่องออกเสียงหรือออกเสียงลงคะแนนลับ โดยวิธีใช้เครื่องออกเสียง ข้อบังคับการประชุมข้อ ๖๘ กำหนดไว้ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง จึงแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติกำหนดเรื่องการลงมติของสภา ซึ่งจะใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยโดยวิธีการ ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเป็นหลัก ส่วนการที่สมาชิกจะลงมติดังไร ซึ่งแม้จะเป็นเอกสิทธิ์ของ สมาชิกก็ตาม แต่สมาชิกที่จะลงมติดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนน และเมื่อนับคะแนนเสียง เสร็จแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผย บันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ อีกทั้ง ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ ก็กำหนดไว้ว่า เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นความลับ อันเป็นบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบ ว่าการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละสภาเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งเป็นการยืนยันหลักองค์ประชุมตามที่วินิจฉัยข้างต้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการรายงานผลการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้ว่า สมาชิกผู้ใดเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนนเสียง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า ในขณะที่การลงมติ ของสภา มีสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมเพื่อออกเสียงลงคะแนนทั้งหมดจำนวนเท่าใด และครบองค์ประชุม

หรือไม่ แม้ว่าในขณะที่เปิดประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีผู้ลงชื่อเข้าประชุมเวลา ๐๘.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงจำนวน ๒๔๒ คน ก็ตาม แต่องค์ประชุมในขณะที่มีการลงมติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เมื่อเวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา มีผู้เข้าร่วมประชุมจริงและอยู่ในที่ประชุมจำนวน ๖๔ คน ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงคือ จำนวน ๒๔๒ คน จึงเป็นการประชุมที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ต้องมีสมาชิกลงมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม และการที่จะถือเป็นมติของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นั้น จะต้องมียกองค์ประกอบและจำนวนของผู้เข้าประชุมครบองค์ประชุมเสียก่อน และเมื่อครบองค์ประชุมแล้ว การลงมติของที่ประชุมจึงจะถือเอาเสียงข้างมากของที่ประชุมเป็นองค์ประชุมนั้นได้ การที่จะถือเอาจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตลอดไปในการประชุมวันนั้น โดยไม่ถือเอาจำนวนสมาชิกของสภาที่มีอยู่ขณะลงมติและอยู่ในที่ประชุมของสภา จึงเป็นการลงมติของสภาที่ขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

สำหรับในส่วนขององค์ประกอบขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญ เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๓ ว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน ไม่อาจดำเนินการประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภามาตามบทบัญญัติของกฎหมายและในระหว่างสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนยังไม่ครบ ๒๐๐ คน สมาชิกวุฒิสภาที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่วุฒิสภามาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ และศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกลงมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีและผู้ถือหุ้่นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบองค์ประชุมเป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๖๐๗/๒๕๔๕ ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ ที่ ๘๖๑/๒๕๒๕ และที่ ๑๔๕๕/๒๕๐๐ ดังนั้น

องค์ประชุมและองค์ประกอบขององค์ประชุมจึงมีความสำคัญในการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ และแสดงเจตนาออกมาในรูปมติที่ประชุม ซึ่งถือเอาเสียงข้างมากอย่างเด็ดขาดของสมาชิกเป็นมติของที่ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๔๐ บัญญัติไว้

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมและอยู่ในที่ประชุมขณะลงมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ เมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การลงมติในวาระที่หนึ่ง จึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตกไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ประกอบข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒๔

**ประเด็นที่สอง** ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

แม้ว่าจะได้วินิจฉัยแล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นอันตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระ

เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าว เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เห็นว่า ในหมวด ๒ ว่าด้วยวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ มีข้อความที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ควรวินิจฉัยไว้ เช่น

มาตรา ๑๘ ที่มีข้อความว่า ให้คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่กระทำความผิดวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณที่คณะกรรมการกำหนด วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (๑) การกระทำความผิดอันเป็นความผิดและต้องรับโทษปรับทางปกครองจะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง (๒) เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจที่เกี่ยวข้องในการบริหารการเงินและการคลังตำแหน่งใดหรือมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใด ๆ ที่จะต้องรับผิดชอบทางวินัยการเงิน การคลัง และการงบประมาณจะต้องระบุไว้โดยชัดแจ้ง (๓) อัตราโทษปรับทางปกครองในการกำหนดโทษปรับทางปกครองนั้น ให้คณะกรรมการวินัยคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำความผิดวินัย ระดับความสำคัญของการบริหารการเงินและการคลังในแต่ละเรื่อง ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำความผิดวินัย และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด เห็นว่า บทกำหนดความผิดวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ รวมทั้งบทกำหนดโทษปรับทางปกครองเกี่ยวกับความผิดดังกล่าว เป็นบทจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ การกระทำความผิดที่จะถือเป็นความผิด และการกระทำความผิดที่จะต้องรับโทษปรับทางปกครอง รวมทั้งอัตราโทษปรับทางปกครอง จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายที่บัญญัติโดยองค์กรนิติบัญญัติเพียงเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธินั้นมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๑ ซึ่งในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นผู้มีอำนาจกำหนดบทความผิดและบทกำหนดโทษปรับทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด สำหรับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ไม่อาจแปลความว่าให้มีอำนาจกำหนดบทความผิดและบทกำหนดโทษปรับทางปกครองด้วย สำหรับข้อความในร่างพระราชบัญญัติประกอบ



รัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา ๑๔ (๑๔) ที่ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจออกระเบียบว่าด้วยวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ หากมีความหมายถึงมีอำนาจตามข้อความ มาตรา ๑๘ เช่นว่านั้น ก็ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่นกัน นอกจากนี้ การที่มาตรา ๓๗ มีข้อความให้คำวินิจฉัยลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการวินัยมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนที่ตั้งโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจ และวิธีชำระค่าปรับทางปกครองให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัย และระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ก็ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อีกทั้ง คำวินิจฉัยลงโทษทางวินัยดังกล่าวให้มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนของผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจ ย่อมเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการประเภทนั้น ๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมิใช่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ และมีใช้องค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๒๖ ที่มีข้อความให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ ซึ่งคณะกรรมการวินัย ฯ ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์ประกอบสำคัญในฐานะประธาน และกำหนดให้คณะกรรมการวินัย ฯ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่เสนอโดยประธาน รวมทั้งมีอำนาจกำหนดโทษปรับทางปกครองตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัย จึงอาจขัดต่อหลักความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระของคณะกรรมการวินัย ฯ

มาตรา ๓๕ มีข้อความว่า “การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยผ่านคณะกรรมการวินัยที่วินิจฉัยเรื่องนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าการวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด” และมาตรา ๔๐ ที่มีข้อความว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้...” ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๕๘ ที่บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใด

ฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้ การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” และมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด (๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น” นอกจากนี้ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตราอื่น ๆ ประกอบด้วย จะเห็นได้ว่า หากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้คดีพิพาทประเภทใดอยู่ในอำนาจของศาลใด รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดเจน เช่น มาตรา ๒๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ประกาศผลการเลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าควรให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้ใด ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย มาตรา ๒๓๕ วรรคสี่ บัญญัติให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม

โดยให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ หรือมาตรา ๒๗๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า กรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ฯลฯ ถูกกล่าวหาว่าร้ายรายผิดปกติกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น มิได้ระบุให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ย่อมอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง โดยต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ชั้นต้น หากไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น จึงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง การที่มาตรา ๓๕ มีข้อความให้การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยผ่านคณะกรรมการวินัยฯ ที่วินิจฉัยในเรื่องนั้น จึงมีผลเสมือนว่าคณะกรรมการวินัยฯ ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ หากพิจารณาว่า คณะกรรมการวินัยฯ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ (๑) แต่การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๒๘ กำหนดให้คณะกรรมการวินัยฯ เป็นผู้กำหนดระเบียบวิธีพิจารณา จึงถือไม่ได้ว่าวิธีพิจารณาดังกล่าวกำหนดไว้โดยกฎหมายตามความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และไม่อาจถือว่ามีศักดิ์เท่ากับระเบียบวิธีพิจารณาคดีปกครองตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบก่อนตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือหากจะถือว่าเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่คดีพิพาทตามมาตรา ๑๑ (๓) นี้ ต้องเป็นคดีที่ฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย มิใช่การรับฟ้องในชั้นอุทธรณ์ดังเช่นที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ กำหนดไว้ ดังนั้น มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ จึงมีข้อความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๔๕ ที่มีข้อความว่า ความผิดวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ มีอัตราโทษปรับทางปกครองสี่ชั้น ดังนี้ (๑) โทษปรับชั้นที่หนึ่ง โทษปรับไม่เกินเงินเดือนหนึ่งเดือน

(๒) โทษปรับชั้นที่สอง โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่สองเดือนถึงสี่เดือน (๓) โทษปรับชั้นที่สาม โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่สามเดือนถึงแปดเดือน (๔) โทษปรับชั้นที่สี่ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่สี่เดือนถึงสิบสองเดือน... เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้กระทำความผิดที่ต้องรับโทษปรับทางปกครองจะชำระค่าปรับเป็นระยะเวลากี่เดือน และอัตราเดือนละเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย เห็นว่า อัตราโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๔๕ ดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานตามปกติแล้วต้องถูกลงโทษปรับตามที่กำหนดโดยมีผลว่าไม่ได้รับเงินเดือนเลย ย่อมเป็นการจำกัดสิทธิเกินจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๑ และการที่ให้คณะกรรมการวินัยฯ เป็นผู้กำหนดค่าปรับว่าจะปรับกี่เดือนและอัตราเดือนละเท่าใด จึงเป็นการจำกัดสิทธิโดยคณะกรรมการวินัยฯ มิใช่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย ก็ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวเช่นกัน

มาตรา ๖๕ ที่มีข้อความว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม โดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้...” เห็นว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับพนักงานอัยการ โดยอนุโลม จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและ

ตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและพนักงานอัยการไว้ชัดเจน โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และจะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้ แต่ในส่วน of สำนักงานศาลและสำนักงานองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 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 รวมทั้งการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณก็เพื่อเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานด้านธุรการเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้น ซึ่งในเรื่องของการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของบุคลากรอันเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณนั้น ต้องกำหนดโดยกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรมนั้น จึงมิใช่การกำหนดโดยกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ไม่ให้นำระบบเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้ และเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งรวมการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในฉบับเดียวกัน แม้ต่อมาจะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการและอัยการออกไป แต่การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ยังอิงหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ และกำหนดให้ตราเป็น

พระราชบัญญัติโดยจัดทำบัญชีแนบท้าย การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการ  
ทุกประเภทที่ผ่านมามีข้อกำหนดเป็นกฎหมาย แม้แต่เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาและ  
ตุลาการรวมทั้งพนักงานอัยการก็กำหนดโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา กรณีเป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มาตรา ๗๒ ยังบัญญัติให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
เป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ  
ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๖๕  
วรรคสอง กำหนดให้บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
แล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ  
ข้าราชการได้ ทั้ง ๆ ที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดให้นำ  
เงินเดือนเท่านั้นมาคำนวณบำเหน็จบำนาญ จึงเห็นว่า มาตรา ๖๕ มีข้อความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ  
 อีกทั้งยังเป็นการก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งอาจมี  
ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการอื่น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๓๐ ด้วย

ด้วยเหตุผลที่พิจารณาวินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตรานั้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

นายเจริญ หัตถกรรม  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายธานีศ เกศวพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และเอกสารประกอบเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๕๐ สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบได้ดังนี้

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒  
วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
ซึ่งจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้คณะรัฐมนตรีทราบ และหากคณะรัฐมนตรี  
มีความเห็นประการใดให้แจ้งภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของ  
คณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๑. บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้องกับ มาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง

๒. เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ดังนั้น การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่อำนาจของ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทาง การเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ

๓. การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควร กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๔. การที่ร่างมาตรา ๖๓ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระ ตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนั้น จึงควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ

๕. การถืออำนาจการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจ การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนด ขึ้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า อำนาจดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้ หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนด เช่นนี้ไม่น่าจะเป็นผลดี สมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ



มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ และมีความเห็นว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะ

๑) รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีการบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติ

๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

คณะกรรมการประสานงานฯ มีความเห็นสรุปว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมาเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอ) ดังนี้

จำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ เสียง

- เห็นด้วย ๖๔ เสียง



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

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ทั้งในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอน จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๓. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นกรอบในการยกร่างซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

(๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง จำนวน ๕ คน ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความผิดทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกระบวนการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

(๓) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

(๔) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญ และเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๑๖ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

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

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนน ตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมีมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยมีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็น คือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ต่อไปจะได้อภิปรายวินิจฉัยตามประเด็นดังกล่าวไปตามลำดับ

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามคำร้อง

เอกสารประกอบคำร้อง และคำชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อ มาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน จากจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๒ คน จึงมีผู้ไม่มาประชุม ๓๐ คน ต่อมาในวันดังกล่าวเวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้น รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ คน ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนน เห็นว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ ดังนั้น จึงต้องนำ บทบัญญัติเรื่ององค์ประชุมตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เรื่องการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๐ และเรื่องประธานสภามีอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับตามมาตรา ๑๒๕ ของรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ มาใช้บังคับในการประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ด้วย โดยเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่าการประชุมต้องมีสมาชิกลงชื่อไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม นั้น มีเจตนารมณ์ ให้มีสมาชิก เข้าประชุมจริงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม มิใช่ถือจำนวนที่สมาชิกลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เพราะหากแปลความเช่นนั้นก็เท่ากับว่าจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้มีความสำคัญเพียงแค่ลงชื่อให้เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่านั้น โดยสมาชิกมิได้มีความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาและลงมติในร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่อง que เข้าสู่การประชุมของสภาเลย ซึ่งน่าจะมิใช่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุมไว้ในมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เพราะมิฉะนั้น จะกลายเป็นว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมถึง ๑๒๑ คน ซึ่งไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน อันเป็นการครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และสามารถเริ่มประชุมได้ ครั้นการประชุมดำเนินการมาจนกระทั่งถึงวาระขึ้นลงมติ เหลือสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมและออกเสียงลงมติเพียง ๑๐ คน และผลการลงมติปรากฏว่า

มีสมาชิกลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ๖ คน และ ไม่เห็นชอบ ๔ คน ก็จะถือได้ว่าได้คะแนนเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่ง และถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว การตีความหมายของเรื่อง องค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง จึงเกิดผลประหลาดชนิดที่ไร้เหตุผลโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพราะเจตนาที่แท้จริงของบทบัญญัติเรื่ององค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น นอกจากจะมุ่งประสงค์ให้ต้องมีสมาชิกสภาจำนวนอย่างน้อยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมาประชุมให้ครบองค์ประชุม เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่มาเข้าร่วมประชุมจนครบองค์ประชุมนั้น ได้มีส่วนร่วมในการประชุม และลงมติในประเด็นที่พิจารณาตามภาระหน้าที่หลักของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว องค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ยังหมายถึงอำนาจแห่งการดำเนินการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย ดังนั้น การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงหาใช่พิจารณาว่ามีสมาชิกครบองค์ประชุมเฉพาะเพียงขณะที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเริ่มเปิดประชุมสภาเท่านั้นไม่ หากแต่การมีสมาชิกสภาครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง นั้น จะต้องดำรงอยู่ตลอดเวลาที่มีการประชุมตลอดจนกระทั่งถึงวาระการออกเสียงลงมติด้วย ยิ่งกว่านั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) บัญญัติว่าการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ซึ่งมีความหมายอยู่ในตัวว่าในขั้นตอนนี้ องค์ประชุมก็ต้องชอบตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งด้วย ดังนั้น แม้ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติประชุมครั้งที่ ๖๔ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จะมีผู้ลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๒ คน ซึ่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ในขณะนั้นอันเป็นการครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้วก็ตาม แต่ต่อมาเมื่อที่ประชุมพิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... กลับปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาประชุมจริงเพียง ๖๔ คน จึงเท่ากับว่าในขณะที่ลงมติวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คือไม่ถึง ๑๒๑ คน เพราะในขณะนั้นสมาชิกที่มีอยู่จริงจำนวน ๒๑๒ คน องค์ประชุมในขณะที่ลงมติจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และเมื่อองค์ประชุมไม่ชอบย่อมมีผลให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๑) ไปด้วย เมื่อเห็นว่า องค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้น



รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ชอบแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าองค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองและที่สามชอบหรือไม่ ทั้งไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นที่สองที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่ทำให้ผลของการวินิจฉัยเปลี่ยนไป

อาศัยข้อเท็จจริงและบทกฎหมายดังที่ได้วินิจฉัยมา จึงมีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นายธานีศ เกศวพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

## ของ นายอนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

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

เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ ตุลาการประจำคดีตรวจคำร้องแล้วมีคำสั่งรับคำร้องไว้  
พิจารณาวินิจฉัย สำเนาให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ และให้ผู้เกี่ยวข้องยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน  
๗ วันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง

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

ยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จึงเห็นว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

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

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

๑. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

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

๓. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการเงินแผ่นดิน

๔. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระรับผิดชอบงานธุรการของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน

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

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

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีสองประเด็น ดังนี้

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

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

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ...”

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

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

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้...”

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

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

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

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ข้อความตาม



มาตรา ๖๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ จึงให้มาตรา ๖๕ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... กลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

นายอนุรักษ์ มาประณีต  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๓/๔๑๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ โดยข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ซึ่งจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของ  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง  
ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการ  
ประสานงาน ฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง  
ของรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประธานสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติจึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานำเพื่อให้  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรี  
ให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
จึงพิจารณาอนุญาตบรรจुर่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
เข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔  
พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ  
โดยนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แถลงหลักการและเหตุผลของร่าง ฯ  
ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีสมาชิกอภิปรายผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานจึงปิดอภิปราย  
และขอมติรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ไว้พิจารณา และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
จำนวน ๑๘ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองขึ้นกรรมาธิการโดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน  
คณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว  
จำนวน ๕ ครั้ง และประธานคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีหนังสือลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๐  
รายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
และขอให้นำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา

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

### ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง วรรคสามและวรรคสี่ บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้ได้

### ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

ประเด็นที่สาม บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีตามประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ วรรคสอง บัญญัติว่า การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....  
ในชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

จากบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา เริ่มประชุมเวลา ๑๐.๐๕ นาฬิกา ระบุว่าเมื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาครบองค์ประชุมและการพิจารณารายการที่ ๔ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ระบุว่าที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา จำนวน ๑๘ คน ฯลฯ โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการทักท้วงเรื่ององค์ประชุม แต่จากเอกสารประกอบ ระบุว่าจำนวนสมาชิกลงชื่อประชุม ๒๑๒ คน สมาชิกทั้งหมด ๒๔๒ คน จำนวนที่เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ คน ไม่เห็นด้วย ๐ คน จดออกเสียง ๐ คน ไม่ลงคะแนน ๐ คน จึงมีปัญหาว่า ในการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งนั้นมีสมาชิมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติไว้ว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ฯลฯ เห็นว่าปัญหาเรื่ององค์ประชุมเป็นปัญหาข้อเท็จจริง จะมีสมาชิมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือไม่ ต้องถือตามที่แต่ละสภามีมติรับรองไว้หากจะทักท้วงว่า ไม่ครบองค์ประชุมจะต้องมีการตรวจนับในขณะที่ประชุมว่ามีสมาชิมาประชุมครบองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการนับองค์ประชุมและเอกสารบันทึกการประชุมซึ่งสภารับรองแล้วระบุว่า มีผู้มาประชุม ครบองค์ประชุม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ แล้ว ส่วนเอกสารที่เจ้าหน้าที่บันทึกไว้ว่าจำนวนที่เข้าประชุม ๖๔ คน คำว่าผู้ที่เข้าประชุมตามเอกสารมีนัยแตกต่างจากคำว่าผู้มาประชุมและลงชื่อรับรองการมาประชุมไว้ เป็นหลักฐานตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เอกสารของเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจฟังหักล้างบันทึกการประชุม ที่สภามีมติรับรองแล้วได้ ส่วนองค์มติเมื่อผู้ซึ่งเห็นด้วยเป็นเอกฉันท์ จึงถือว่าเป็นเสียงข้างมากแล้ว ฉะนั้นการประชุมในวาระที่หนึ่งของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

กรณีตามประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑)...(๒)...(๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระ

ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๕ ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (๑)...(๒)...(๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ (๔)... และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (๒) (๓) หรือ (๔) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ (๓) และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ได้บัญญัติถึงการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับร่างพระราชบัญญัติอื่นไว้ต่างมาตรากัน โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการอนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นเป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารต้องนำไปปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย อีกทั้งการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอโดยผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นยังมีกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคสอง ที่กล่าวเป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาเท่านั้น ไม่รวมถึงขั้นตอนการเสนอด้วย ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๒ วรรคสาม บัญญัติให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็นผู้ดำเนินการปรับปรุงภายในหนึ่งปี แสดงว่าผู้เสนอร่างตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติย่อมไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองเช่นการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมในขณะนั้นจึงไม่ต้องวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเพื่อส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง และเมื่อการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่เป็นอำนาจของประธานสภาโดยเฉพาะจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

กรณีตามประเด็นที่สาม พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... โดยเรียงลำดับตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๕ หมวด ๑ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๑๗ หมวด ๒ วินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ มาตรา ๑๘ ถึงมาตรา ๕๒ หมวด ๓ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๕๓ ถึงมาตรา ๖๑ หมวด ๔ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๖๒ ถึงมาตรา ๑๐๔ หมวด ๕ บทกำหนดโทษ มาตรา ๑๐๕ ถึงมาตรา ๑๑๐ และบทเฉพาะกาล มาตรา ๑๑๑ ถึงมาตรา ๑๑๖ แล้วไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย 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 มาใช้บังคับกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

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 และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุมให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้ 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