

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวิรัช ลิ้มวิชัย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

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

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

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

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

และในการประชุมครั้งนี้ นางจุรี วิจิตรวาทการ ได้ขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปปรับปรุงแก้ไขเพื่อรอพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอในโอกาสต่อไป

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

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

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

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

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

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

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบ เพื่อทำคำชี้แจงหรือเสนอความเห็น ผู้เกี่ยวข้องทำคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญดังนี้

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

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

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

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

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

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

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

ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า

กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

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

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา...”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

นายวิรัช ลิ้มวิชัย

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ