

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
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. การถือสำนวนการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 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) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของ 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 ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ 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 จะถือว่าผู้ที่มีใ้ได้อยู่ในที่ประชุมอีก 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