

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร จุฬารัตน รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๕๔ คน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรี รวม ๓ ฉบับ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้ง ๓ ฉบับ ปรากฏผลการลงมติในวาระที่หนึ่ง ดังนี้

ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ

- | | |
|-------------------------------|----------|
| - จำนวนผู้เข้าประชุม | ๕๖ คน |
| - เห็นด้วย (รับหลักการ) | ๕๕ เสียง |
| - ไม่เห็นด้วย (ไม่รับหลักการ) | ๐ เสียง |
| - งออกเสียง | ๐ เสียง |
| - ไม่ลงคะแนนเสียง | ๑ เสียง |

ร่างที่ นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๐๑ คน
- เห็นด้วย	๕๕ เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๑ เสียง
- งคออกเสียง	๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง	๐ เสียง

ร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๐๑ คน
- เห็นด้วย	๑๐๐ เสียง
- ไม่เห็นด้วย	๐ เสียง
- งคออกเสียง	๑ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง	๐ เสียง

ที่ประชุมมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง โดยมีกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับ ฯ และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา จากนั้นคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่ ๒ จำนวน ๑๘ ครั้งจนแล้วเสร็จ และได้เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ซึ่งในการประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สอง เริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงเห็นชอบให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ (๒) ดังนี้

- จำนวนผู้เข้าประชุม	๑๒๕ คน
- เห็นด้วย	๑๒๔ เสียง

- ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง
- งออกเสียง ๔ เสียง
- ไม่ลงคะแนนเสียง ๐ เสียง

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้ว เห็นว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทำชี้แจงหรือเสนอความเห็นเป็นหนังสือยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ จากนั้นผู้เกี่ยวข้องได้ทำชี้แจงประกอบด้วย

๑. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ ประธานวุฒิสภา ชี้แจงตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รายละเอียดต่าง ๆ เป็นไปตามที่จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นเป็นหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมแต่อย่างใด

๒. เลขานุการคณะรัฐมนตรี ชี้แจงตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๗๖๓ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ นี้ ได้ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการตราและขึ้นตอนครบถ้วนแล้วแม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๕ แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ ยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๑ นี้ ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้น โดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงตามหนังสือ (ค่วนที่สุด) ที่ ปช ๐๐๒๒/๐๑๔ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ สรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๔. รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งแจ้งตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ สรุปว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๕ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งแจ้งเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๖๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ...” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญ มิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สองซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานประชุมของสภา ซึ่งมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มี

การลงมติที่ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน ดังนั้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองโดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สามโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา 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) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

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 แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้นี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(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 ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกคราว และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

สำหรับในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งมีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๑๔๑ ซึ่งในการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ส่งตั้งประเด็นปัญหาหรือข้อสงสัยว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนเฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการตราและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติอื่น สำหรับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบไปถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบไปถึงเนื้อหาด้วยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนด

เป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ส่วนการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น จะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๕ ที่กำหนดว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในกรณีนี้ต้องมีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นไปด้วยการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทั้งในประเด็นกระบวนการตรา และเนื้อหาว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากข้อความเช่นว่านั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ดังนั้น ตามหลักการตรวจสอบก่อนจึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราว่าตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบเนื้อหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และเนื้อหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กระทำได้โดยกระบวนการใช้สิทธิผ่านทางศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อ

ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย หรือโดยกระบวนการผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิได้โดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่บัญญัติว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วนั้น จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ก็แต่เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอันเป็นกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการดำเนินกิจการทางปกครองอื่น ซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบหลัง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓) นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตรวจสอบและวินิจฉัย

จึงเห็นว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามหลักการตรวจสอบก่อน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ นั้น ย่อมต้องกระทำทั้งการตรวจสอบว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้กระทำขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่งและการตรวจสอบว่าข้อความของร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อีกประการหนึ่ง

ในประเด็นที่หนึ่ง เรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า

“การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

.....”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกองค์กฤษฎีกาบัญญัติที่จะต้องร่วมพิจารณาและลงมติในการตรากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวนที่มากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ อันเป็นหลักการที่ใช้อยู่นานาประเทศ และเป็นหลักการอย่างเดียวกันกับการกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการของสภาด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และที่เป็นองค์ประชุมนั้นย่อมหมายถึง จะต้องต้องมีจำนวนสมาชิกที่ไม่น้อยกว่าองค์ประชุมตลอดเวลาของการประชุมพิจารณาและลงมติออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายเสมอ ในเรื่องนี้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่จะประกอบเป็นองค์ประชุม ซึ่งเดิมรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกของทั้งสภา แต่หลังจากปี ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้องค์ประชุมของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหลายจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของสภาเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยกว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาที่จะประกอบเป็นองค์ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการลงมติของสภา โดยจะต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ในการนี้ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่

และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ กำหนดว่า **ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ**

ประเด็นที่หนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องสรุปสาระสำคัญได้ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น มีจำนวน ๒๔๕ คน และมีจำนวนผู้ลงชื่อมาประชุมเมื่อเวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๗ คน แต่ปรากฏตามบันทึกการลงมติปรากฏว่า การลงมติวาระที่หนึ่ง มี ๓ ร่าง คือ ๑. ร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ลงมติเมื่อเวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ คน และไม่ลงคะแนน ๑ คน ๒. ร่างของนางจุรี วิจิตรวาทการ มีผู้เข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน ซึ่งในจำนวนผู้เข้าประชุมนั้น เห็นด้วย ๕๕ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน และงดออกเสียง ๑ คน และ ๓. ร่างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ คน และงดออกเสียง ๑ คน

ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในวาระที่หนึ่งดังกล่าวข้างต้นเป็นบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นบันทึกรายงานผลการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดของผู้เข้าประชุมประกอบด้วย เลขที่บัตรและชื่อของผู้เข้าประชุม รวมทั้งผลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน ซึ่งต้องมีการบันทึกและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้ โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๗๒ บันทึกการลงมติดังกล่าวเป็นเอกสารทางราชการที่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘

เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นข้อมูลที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติ

แห่งชาติอยู่ในที่ประชุมสภาและลงมติรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามร่าง อยู่เพียงจำนวน ๘๖ คน ๑๐๑ คน และ ๑๐๑ คน ตามลำดับ จึงเป็นการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันจะประกอบเป็นองค์ประชุมที่จะสามารถพิจารณาและมีมติดังกล่าวได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไว้ว่า ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการในเรื่ององค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ สำหรับในส่วนของการลงมตินั้น ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖๐ ข้อ ๖๑ ข้อ ๖๕ และข้อ ๗๒ กำหนดเรื่องการลงมติของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ว่า ในกรณีที่จะต้องมติดังของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ ซึ่งในการลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมาก โดยสมาชิกมีสิทธิที่ออกเสียงลงคะแนนว่าเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่ออกเสียง เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่า มติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ และให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกการลงมติไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ดังนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งอยู่ในที่ประชุมต้องออกเสียงลงคะแนนให้ปรากฏว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการวุฒิสภา และบันทึกผลการออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งซึ่งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๔๕ คน จำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม ๒๑๗ คน แต่การลงมติดังซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอมีจำนวนผู้เข้าประชุม

๕๖ คน เห็นด้วย ๕๕ คน ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี และไม่ลงคะแนน ๑ คน การลงมติร่าง ซึ่งนางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะเป็นผู้เสนอ เมื่อเวลา ๐๔.๐๘ นาฬิกา มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๕๕ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน งดออกเสียง ๑ คน ไม่ลงคะแนน ไม่มี และการลงมติร่าง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้เสนอ เมื่อเวลา ๑๔.๐๕ นาฬิกา มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ คน ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ คน และไม่ลงคะแนน ไม่มี โดยมีการประกาศผลการรวมคะแนนให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบด้วย ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สาม นั้น ปรากฏตามบันทึกการลงมติว่า มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ๒๔๐ คน จำนวนผู้ลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๒๕ คน เห็นด้วย ๑๒๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๔ เสียง และไม่ลงคะแนน ๐ เสียง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบจากบันทึกผลการลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและที่สามแล้ว แสดงให้เห็นว่า การลงมติโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งและในวาระที่สาม ซึ่งใช้วิธีการเดียวกัน แต่ผลการลงมติดังกล่าว คือ การลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุมแต่ในการประชุมในวาระที่สามครบองค์ประชุม

ส่วนกรณีที่มีสมาชิกยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนน โดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนประธานในที่ประชุมก็มีหน้าที่ที่จะควบคุมให้สมาชิกทุกคนออกเสียงลงคะแนน ตามข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๖๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่จำเป็นต้องมีมติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ” ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนน โดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน หรือสมาชิกเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน กรณีเช่นนี้ประธานในที่ประชุมก็มีอำนาจหน้าที่ให้สิทธิสมาชิกผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เช่นเดียวกับสมาชิกอื่น เช่น กรณีสมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๖๘ เมื่อบันทึกผลการรวมคะแนนของผู้ที่ออกเสียงในห้องประชุมในวาระที่หนึ่งซึ่งเป็นบันทึกที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒ ได้บันทึกผลการลงมติในวาระที่หนึ่งว่ามีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ดังนั้น จึงต้องรับฟังว่าองค์ประชุมในที่ประชุมมีจำนวนอยู่ตามบันทึกการลงมติดังกล่าว และเป็นการประชุมลงมติที่ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖

ส่วนคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติมตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม และได้ชี้แจงต่อไปว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุม และสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภานั้นเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภา นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงมติที่ปรากฏชัดเจนว่า ในการลงมติในวาระที่หนึ่งของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้ร่วมพิจารณาและลงมติ แม้จะอ้างเป็นเสียงข้างมากเมื่อคิดเทียบกับผู้ไม่เห็นด้วยหรืองดเว้นไม่ออกเสียง แต่เมื่อสมาชิกสภาที่เข้าประชุมทั้งหมดมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาซึ่งไม่ครบเป็นองค์ประชุมแล้ว ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าคะแนนเสียงที่มีอยู่นั้นเป็นเสียงข้างมากได้

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ ก็เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และเมื่อเข้าประชุมแล้วจะลงมติออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็เป็นเอกสิทธิ์ที่ต้องกระทำและต้องแสดงเจตนาให้ปรากฏในที่ประชุมของสภา โดยจะต้องปรากฏหลักฐานบันทึกการออกเสียงหรือไม่ออกเสียงดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๑๑

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์ประชุมของสภาจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาของการพิจารณา และลงมติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การลงชื่อผู้เข้าประชุมก่อนเปิดการประชุมเป็นเพียงเพื่อให้เห็นว่า มีจำนวนสมาชิกครบองค์ประชุมที่จะเปิดประชุมต่อไปได้เท่านั้น แต่การที่องค์ประชุมของสภาจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ครบองค์ประชุม จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริงในห้องประชุม ว่ามีจำนวนสมาชิกครบองค์ประชุม และจะต้องครบองค์ประชุมอยู่ตลอดเวลาที่มีการประชุมเสมอไป ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติเมื่อมีข้อสงสัยว่าที่ประชุมมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมก็จะมีผู้ขอให้ นับองค์ประชุม ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นปกติในการประชุมสภา เพราะถ้าถือว่าการลงชื่อครั้งแรก ก่อนเปิดประชุมครบแล้ว ถือว่าเป็นองค์ประชุมในครั้งนั้นตลอดไป ก็คงไม่มีการขอนับองค์ประชุมเกิดขึ้น แต่อย่างใด ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ความจริงแล้วไม่ได้มีอยู่ แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัท ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาไว้ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ วินิจฉัยในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่าการลงมติของที่ประชุม โดยมีสมาชิกลงมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่มีผู้ถือหุ้นเข้าประชุม ในขณะที่ลงมติไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่ จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ จึงเห็นว่าการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการลงมติโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลเช่นเดียวกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเสียงข้างมาก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สองและวาระที่สาม จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะได้วินิจฉัยแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ก็สมควรวินิจฉัยด้วยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นี้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างมาตรา ๖๑ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๖๑ มีข้อความว่า ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งให้กับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงานและการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรมโดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้

การจ่ายเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน

มาตรา ๑๑๑ บัญญัติว่า “อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งองค์กระอติสระตามรัฐธรรมนูญและอัยการไว้ชัดเจนว่า มิให้นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานอิสระที่เป็นฝ่ายสนับสนุนงานขององค์กระอติสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๒ วรรคหก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ก็ล้วนบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้หน่วยงานธุรการขององค์กระอติสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งรวมถึงการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในฉบับเดียวกัน แม้ต่อมาจะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการและอัยการออกไปก็ตาม แต่หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก็ยังคงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติดังเช่นกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีวิธีการกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโดยจัดทำบัญชีแนบท้าย และการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการทุกประเภทที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นกฎหมายโดยองค์กระฝ่ายนิติบัญญัติเสนอ นอกจากนี้

การที่ข้อความในร่างมาตรา ๑๑๑ วรรคสอง ซึ่งแก้ไขใหม่ กำหนดว่า เมื่อบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้นำเฉพาะเงินเดือนไปคำนวณบำเหน็จบำนาญเท่านั้น

การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑๑ จึงเป็นการแก้ไขเรื่องอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. จากเดิมที่เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นบทบังคับไว้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินแตกต่างจากร่างกฎหมายทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๖ ด้วย อันเป็นหลักการที่กำหนดให้องค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจร่วมกันเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน ในกรณีนี้เห็นได้จากการที่มาตรา ๑๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งโดยพระราชบัญญัติ และให้นำพระราชบัญญัตินั้นมาใช้โดยอนุโลม อันเป็นผลการใช้อำนาจร่วมกันตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การที่ร่างในมาตรา ๑๑๑ วรรคหนึ่ง มีการแก้ไขใหม่ โดยการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่ต้องเสนอเป็นกฎหมายต่อรัฐสภาอีก จึงเป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งทั้งหมดให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่สอดคล้องกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งขององค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่น และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การบริหารจัดการและการใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้จัดหารายได้ กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ให้เป็นไปโดยเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น รองประธานศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตรานั้น โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๓๐๒ จึงมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.อักษราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ