

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 จำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ 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 ๓๑/๒๕๕๐ 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. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 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 สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง 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 ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

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

ต่อไปจะได้อภิปรายวินิจฉัยตามประเด็นดังกล่าวไปตามลำดับ

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตรารึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ 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 ก็จะถือว่าได้คะแนนเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่ง 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