

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว  
ของ นายวิชัย ชื่นชมพูนุท ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

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

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

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

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

### ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณากรณีตามคำร้องนี้หรือไม่

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

### ประเด็นวินิจฉัย

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

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่

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

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

ประเด็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในชั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

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

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

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

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

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

นายวิชัย ชื่นชมพูนุท  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ