



คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๓/๒๕๕๑

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

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

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

๑. นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวม ๕๔ คน เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๐



LIRT

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

ต่อมาวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืนพร้อมด้วยข้อสังเกต และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ โดยนางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ และในการประชุมครั้งนี้ นางจรี วิจิตรวาทการ ได้ขอลอนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปปรับปรุงแก้ไข เพื่อรอพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอในโอกาสต่อไป

๒. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๐

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

๔. สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่นางจรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เป็นผู้เสนอ ไว้พิจารณา

ผลการลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง ร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจรี



วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๘๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๒๕ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นกรรมาธิการ โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน และให้ถือเอาร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

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

๕. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ 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 ไม่ลงคะแนน ไม่มี

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องแล้วมีประเด็นเบื้องต้นต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” และมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ ทำหน้าที่รัฐสภา



สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในคราวประชุมครั้งที่ ๗๑/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ และให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบเพื่อทำคำชี้แจงและเสนอความเห็น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ทำคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ส่งคำชี้แจงของ นายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นการพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ว่า การดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญบัญญัติทั้งในส่วนของการกระบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนของการสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๙) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ



ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นกร
ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ได้พิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ แล้ว มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว
ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์
๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น
เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจง
เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสาร
อันเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ในทุกขั้นตอนจัดส่ง
ไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็น
หรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด

๔. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือ
ชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาขึ้นรับหลักการในวาระที่หนึ่ง
และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิก
สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเพื่อประกอบ
การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ น. (วาระที่หนึ่ง)

- | | |
|--|--------|
| - จำนวนลงชื่อมาประชุม | ๒๑๗ คน |
| - จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง | ๒๔๘ คน |



LIART

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๒.๑๔ น. (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนลงชื่อมาประชุม ๒๐๖ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน

๕. ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๘ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมในประเด็นเรื่ององค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

(๑) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้ง เมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง

(๒) การลงมติวินิจฉัยข้อปรีกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคสอง และมาตรา ๑๔๐ ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมาก และในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และมีการออกเสียงลงคะแนนในบางประเด็นตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมของสภา ซึ่งมีมติของสภาในแต่ละประเด็นที่มีการลงมติ ก็ถือเอาเสียงข้างมากของผู้ที่ออกเสียงลงคะแนน ส่วนผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน



ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว กล่าวคือ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง และในวาระที่สอง โดยมีคะแนนเสียงข้างมาก และลงมติในวาระที่สาม โดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๓๒ จึงกำหนดประเด็นพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ โดยมีประเด็นพิจารณา ๒ ประเด็นคือ (๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มีประเด็นต้องพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภามีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด



LIRT

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอความเห็นชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความรู้เรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่า



กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(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 ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๓๐๒ นี้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา



ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายใน มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตรขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย ตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่น กล่าวคือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบังคับในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓)) ที่รัฐสภา



ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเฉพาะกรณีที่มีบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น กล่าวคือ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสอง ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายที่องค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และข้อความว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นกัน

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น มีประเด็นเกี่วข้องที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้



(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ...”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ลงนามโดยนายสมศักดิ์ มนูญปิฎ รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการวุฒิสภาว่า ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ อันเป็นวันออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๑๗ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น ๒๔๕ คน แต่ตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘ ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยุติการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผลการลงมติร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๘๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีผู้เข้าประชุม ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

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

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตส่วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วยกัน เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การออกเสียง



ลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

คำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติมตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เพียงแต่ชี้แจงว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ... ” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุม และสามารถเริ่มการประชุมได้และถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า สามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องต้องมีสมาชิมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุม



หรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใช้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย คือ การขอให้นับองค์ประชุมในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ วินิจฉัยในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุม โดยมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โงกกับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ลงมติไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ นั้น เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และแม้สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง หรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม ซึ่งในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนนี้ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดไว้ในข้อ ๖๒ ว่า ภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการเปิดเผย เว้นแต่กรณีมีผู้ขอให้ลงคะแนนลับ และกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๓ และข้อ ๖๔ ว่า สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนในกรณีที่มีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณีออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็ยอมรับหลักการที่ว่า



สมาชิกที่ออกเสียงลงมติต้องอยู่ในที่ประชุม และเมื่อนับคะแนนแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการนับที่การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยในที่ดังกล่าวไว้ให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ ทั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๒ ได้กำหนดไว้ว่า ให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกการลงมติดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับอีกด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘ ว่า ในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๔.๐๗ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งร่างที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๘๖ คน เห็นด้วย ๘๕ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ไม่มี ไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ร่างที่นางจุรี วิจิตรวาทการ กัมภณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๘๘ เสียง ไม่เห็นด้วย ๑ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี และร่างที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๐๑ คน เห็นด้วย ๑๐๐ เสียง ไม่เห็นด้วย ไม่มี งดออกเสียง ๑ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผล



ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง และกรณีไม่แจ้งด้วยวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลคงกล่าววินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. คร่าขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ วรรคสอง

นายวิรัช ลิ้มวิชัย	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายอักษราทร จุฬารัตน	รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายกิตติศักดิ์ กิติคุณไพโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจรัญ หัตถกรรม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายธานีศ เกศวพิทักษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายนุรักษ์ มาประณีต	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายวิชัย ชื่นชมพูนุท	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสมชาย พงษ์ธา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ