

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ ศาสตราจารย์ ดร.อัคราทร อุพรัตน์ รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๔/๒๕๕๑

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๑๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๑ วรรคสอง และมาตรา ๓๐๒ วรรคสาม แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการจัดทำขึ้นใหม่ทั้งฉบับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ ประกอบมาตรา ๒๕๓ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๕๐

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๔๖๖๑ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และหากคณะรัฐมนตรีมีความเห็นและข้อเสนอแนะประการใดให้แจ้งภายในกำหนด ๑๔ วัน เพื่อจักได้บรรจุนิติบัญญัติการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป



LIRT

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๑๓๐๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ส่งความเห็นของคณะรัฐมนตรีที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว สรุปได้ความว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ให้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามคำแนะนำของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง เมื่อมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง การจะพิจารณาว่าคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเพียงคณะเดียวไม่เพียงพอ ควรมีคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ภูมิภาคด้วยหรือไม่ ก็ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง หรือคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ซึ่งจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญ การกำหนดเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดินเห็นควรกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา การที่ร่างมาตรา ๖๓ กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้เป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ดังนั้น จึงเห็นว่าควรใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญ การถือสำนวนการตรวจสอบสืบสวนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้ร่างมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง จะกำหนดขั้นตอนให้มีการตั้งคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจใช้อำนาจฟ้องคดีเองได้หากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ซึ่งจะนำไปสู่ผลที่ทำให้ศาลพิจารณายกฟ้องได้ การกำหนดเช่นนี้จึงไม่น่าจะเป็นผลดีสมควรให้เป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนตามเดิม

คณะกรรมการประสานงานและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาข้อกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า จะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยหรือไม่ คณะกรรมการประสานงาน ฯ



พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า ไม่ต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๕ (๓) ส่วนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ จึงเห็นได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้มีบทบัญญัติแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่อนุวัตตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่ร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่ฝ่ายบริหารจะต้องนำไปปฏิบัติการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นการเสนอตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ซึ่งเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ให้อำนาจในการเสนอ ส่วนมาตรา ๑๔๐ วรรคสอง เป็นการกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติมาใช้เฉพาะกับการพิจารณาเท่านั้น

ดังนั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานำเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง ตามมาตรา ๑๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ต่อมาประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. เข้าระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ โดยนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แดงหลักการและเหตุผลของร่างฯ ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีสมาชิกอภิปราย ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานจึงปิดอภิปรายและขอรับหลักการ ปรากฏว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ไว้พิจารณา ดังนี้

- จำนวนผู้เข้าประชุม
- เห็นด้วย (รับหลักการ)

๖๔ คน

๖๔ เสียง



LIART

ในส่วนของการขบวนการและขั้นตอนครบถ้วนแล้ว สำหรับในส่วนสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้จะมีเนื้อหากระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม (มาตรา ๓๑) เสรีภาพของบุคคลในเคหสถาน (มาตรา ๓๓) สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๔๐) หรือสิทธิของบุคคลในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ (มาตรา ๕๕) แต่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้มิได้กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด และในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ครบถ้วนแล้วตามที่มาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นการตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว”

สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภา มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๓๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ของศาลรัฐธรรมนูญว่า “ตามที่ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับได้ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอนโดยละเอียดแล้ว พร้อมทั้งได้รวบรวมสรรพเอกสารอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในทุกขั้นตอน จัดส่งไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยด้วยแล้ว ดังนั้น จึงไม่มีความประสงค์เสนอความเห็นหรือชี้แจงเพิ่มเติมแต่ประการใด”

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุด ที่ ดพ ๐๐๐๔/๐๕๓๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ซึ่งแจ้งว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ร่วมในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความเห็นด้วยในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้นำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงิน



แผ่นดินมาใช้เป็นกรอบในการยกร่างซึ่งมีสาระสำคัญว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๗ คน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและพิจารณาผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง จำนวน ๘ คน ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยความผิดทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณในลักษณะเป็นคณะกรรมการที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการระวางการวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และบริหารงานตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง และทำหน้าที่ตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดิน

การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ ถึงมาตรา ๒๕๔ โดยมุ่งสร้างองค์การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหนังสือ ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ส่งสำเนาลายมือชื่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ลงนามมาประชุมในวันพิจารณาชั้นรับหลักการ ในวาระที่หนึ่ง และในวันประชุมพิจารณาในวาระที่สองและที่สามของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่มีอยู่จริง ณ วันประชุมดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปว่า

วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๔๐ นาฬิกา (วาระที่หนึ่ง)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๒๑๒ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๒ คน

วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๑๖ นาฬิกา (วาระที่สองและวาระที่สาม)

- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน
- จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ๒๔๐ คน



LIRT

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกรมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด”

มาตรา ๑๔๐ บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๖ ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”



LIRT

มาตรา ๑๔๑ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

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 แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้น



ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบ โดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อ ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการ ตามมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

มาตรา ๓๐๒ บัญญัติว่า “ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับ ต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศ ใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๕ มีผล ใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้



ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยมีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

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

สำหรับในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น ได้รับการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีลักษณะที่พิเศษและแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ



ร่างพระราชบัญญัติ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๑๔๑ ซึ่งในการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้ผู้ส่งตั้งประเด็นปัญหาหรือข้อสงสัยว่ากระบวนการตราหรือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนเฉพาะกรณีที่มีปัญหาไว้ ตามมาตรา ๑๕๔ เท่านั้น อันแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติอื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการตราและเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติอื่น สำหรับการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบไปถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบไปถึงเนื้อหาด้วยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยกำหนดเป็นบทบังคับไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดระยะเวลาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ส่วนการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามหลักการตรวจสอบก่อน นั้น จะแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๔ ที่กำหนดว่า หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวหรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในกรณีนี้ต้องมีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นไปด้วย ส่วนการส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ไม่มีการตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ ศาลรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทั้งในประเด็นกระบวนการตรา และเนื้อหาว่ามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบ



รัฐธรรมนูญตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากข้อความเช่นนั้นเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๕๑ วรรคสอง ดังนั้น ตามหลักการตรวจสอบก่อน จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตราว่าตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และตรวจสอบเนื้อหาว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบการตรวจสอบก่อนที่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องกระบวนการตรา และเนื้อหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว กระทำได้โดยกระบวนการใช้สิทธิผ่านทางศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติว่าในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย หรือโดยกระบวนการผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ เสนอผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือเสนอผ่านคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ที่บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถใช้สิทธิได้โดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วนั้น จะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ก็แต่เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎ อันเป็นกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการดำเนินการทางปกครองอื่น ซึ่งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการ



ตรวจสอบหลัง ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๒) และมาตรา ๒๕๗ (๓) นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองตรวจสอบและวินิจฉัย

จึงเห็นว่า ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายตามหลักการ ตรวจสอบก่อน ตามมาตรา ๑๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ย่อมต้องกระทำทั้งการตรวจสอบว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้กระทำขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการหนึ่ง และการตรวจสอบว่าข้อความของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง

ในประเด็นที่หนึ่ง เรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ บัญญัติว่า

“การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภามีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

.....”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกองค์กรนิติบัญญัติที่ต้องร่วมพิจารณาและลงมติในการตรากฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ คือ การกำหนดให้มีสมาชิกสภาจำนวนที่



LIRT

มากเพียงพอที่จะร่วมกันแสดงความคิดเห็นในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ อันเป็นหลักการที่ใช้อยู่นานาประเทศ และเป็นหลักการอย่างเดียวกันกับการกำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการของสภาด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และที่เป็นองค์ประชุมนั้นย่อมหมายถึง จะต้องมิมีจำนวนสมาชิกที่ไม่น้อยกว่าองค์ประชุมตลอดเวลาของการประชุมพิจารณาและลงมติออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายเสมอ ในเรื่องนี้เดิมรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๑ จะกำหนดไว้เพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกของทั้งสภา แต่หลังจากปี ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดให้องค์ประชุมของสภาในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งหลายจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกของสภาเสมอ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญของไทยกว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาที่จะประกอบเป็นองค์ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ และการลงมติของสภา ในการนี้ทั้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒ กำหนดว่า ต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ

ประเด็นที่หนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องสรุปสาระสำคัญได้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว ๐๐๐๓/๖๖๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง มีจำนวน ๒๔๒ คน และมีผู้ลงชื่อประชุมเมื่อเวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา จำนวน ๒๑๒ คน แต่ปรากฏตามบันทึกการลงมติในวาระที่หนึ่ง เมื่อเวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา ว่า มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๖๔ คน โดยมีผู้เห็นด้วยทั้งหมด ๖๔ คน

ข้อมูลอันเป็นข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เป็นบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๔/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ณ ตึกรัฐสภา ซึ่งเป็นบันทึกรายงานผลการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดของผู้เข้าประชุม ประกอบด้วย เลขที่บัตรและชื่อผู้ที่ประชุม รวมทั้งผลการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน ซึ่งต้องมีการบันทึกและเปิดเผยการลงมติดังกล่าวไว้โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖



พรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๑๒ บันทึกการลงมติดังกล่าวเป็นบันทึกเอกสารทางราชการที่ส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๕

เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับรายละเอียดการลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นข้อมูลที่ทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง มีจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ในที่ประชุมสภา และลงมติรับหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่เพียงจำนวน ๖๔ คน จึงเป็นการประชุมที่มีจำนวนสมาชิกไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันจะประกอบเป็นองค์ประชุมที่จะสามารถพิจารณาและมีมติดังกล่าวได้

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๖ บัญญัติเรื่ององค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ว่า ต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับหลักการในเรื่ององค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ สำหรับในส่วนของกรณคดีนั้น ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๖๐ ข้อ ๖๑ ข้อ ๖๕ และข้อ ๑๒ กำหนดเรื่องการลงมติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ว่า ในกรณีที่จะต้องมิตติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติซึ่งในการลงมติให้ถือเอาเสียงข้างมาก โดยสมาชิกมีสิทธิที่จะออกเสียงลงคะแนนว่า เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย และไม่ออกเสียง เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมสภาทันที ในกรณีเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่า มติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ และให้เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกการลงมติไว้ ณ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ดังนั้น ในการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งอยู่ในที่ประชุมต้องออกเสียงลงคะแนนให้ปรากฏว่าเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง โดยเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนไว้



ข้อเท็จจริงรับฟังได้ตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และบันทึกผลการออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งซึ่งส่งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ... วาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เวลา ๑๑.๑๔ นาฬิกา มีสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๒ คน ลงชื่อเข้าประชุม ๒๑๒ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๖๔ คน เห็นด้วย ๖๔ คน ส่วนผู้ไม่เห็นด้วย งดออกเสียง และไม่ลงคะแนน ไม่มี โดยมีการประกาศผลการรวมคะแนนให้ที่ประชุมทราบด้วย ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ในวาระที่สาม นั้น ปรากฏตามบันทึกการลงมติว่า มีสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ๒๔๐ คน จำนวนผู้ลงชื่อมาประชุม ๑๗๔ คน แต่มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๓๔ คน เห็นด้วย ๑๓๒ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง งดออกเสียง ๑ เสียง และไม่ลงคะแนน ๑ เสียง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบันทึกผลการลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและที่สามแล้ว แสดงให้เห็นว่า การลงมติโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง และในวาระที่สาม ซึ่งใช้วิธีการเดียวกันแต่ผลการลงมติดังกล่าว คือ การลงมติ ในวาระที่หนึ่งเป็นการประชุมที่ไม่ครบองค์ประชุม แต่ในการประชุมในวาระที่สามครบองค์ประชุม

ส่วนกรณีที่มีสมาชิกยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนน โดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ประธานในที่ประชุมก็มีหน้าที่ที่จะควบคุมให้สมาชิกออกเสียงลงคะแนนทุกคนออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๖๐ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่จะต้องมีมติของสภา ให้ประธานขอให้ที่ประชุมสภาลงมติ” ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมยังไม่ได้ออกเสียงลงคะแนน โดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน หรือสมาชิกเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน กรณีเช่นว่านี้ ประธานในที่ประชุมก็มีอำนาจหน้าที่ให้สิทธิสมาชิกผู้นั้นออกเสียงลงคะแนน โดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเช่นเดียวกับสมาชิกอื่น เช่น กรณีสมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมสภาระหว่างการออกเสียงลงคะแนน สมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ ๖๘ เมื่อบันทึกผลการรวมคะแนนของผู้ที่ออกเสียงในห้องประชุมในวาระที่หนึ่ง ซึ่งเป็นบันทึกที่จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๗๒ ได้บันทึกผลการลงมติในวาระที่หนึ่งว่า มีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ดังนั้น จึงต้องรับฟังว่า องค์ประชุมในที่ประชุมมีจำนวนอยู่ตามบันทึกดังกล่าว และเป็นการประชุมลงมติที่ไม่ครบองค์ประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖



ส่วนคำชี้แจงของประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งส่งมาเพิ่มเติม ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๖๗๘ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นั้น ก็ยอมรับว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดให้การประชุมของสภาต้องมีสมาชิกลงชื่อประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุม เป็นองค์ประชุมของสภางานเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังชี้แจงว่าการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนน ก็จะไม่ปรากฏชื่อผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์สมาชิกในแต่ละท่าน

ในเรื่องนี้เห็นว่า การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภา นั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้ การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงมติที่ปรากฏชัดเจนว่า ในการลงมติในวาระที่หนึ่ง ในร่างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผู้ร่วมพิจารณาและลงมติ แม้จะอ้างเป็นเสียงข้างมากเมื่อคิดเทียบกับผู้ไม่เห็นด้วยหรืองดเว้นไม่ออกเสียง แต่เมื่อสมาชิกสภาทั้งหมดมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาซึ่งไม่ครบเป็นองค์ประชุมแล้ว ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าคะแนนเสียงที่มีอยู่นั้นเป็นเสียงข้างมากได้

ส่วนการอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๐ ก็เป็นคนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และเมื่อเข้าประชุมแล้วจะลงมติออกเสียงลงคะแนนอย่างไรก็เป็นเอกสิทธิ์ที่ต้องกระทำ และแสดงเจตนาให้ปรากฏในที่ประชุมของสภา โดยจะต้องปรากฏหลักฐานบันทึกการออกเสียงหรือไม่ออกเสียง ดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการลงมติการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข ๘



รองประธานศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า องค์ประชุมของสภาจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาของการพิจารณา และลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว การลงชื่อผู้เข้าประชุมในครั้งแรกเป็นเพียงเพื่อให้เห็นว่า มีสมาชิกครบจำนวนองค์ประชุมที่จะเปิดประชุมต่อไปได้เท่านั้น แต่การคงอยู่ของจำนวนสมาชิกเพื่อให้ครบองค์ประชุม จะต้องมิอยู่ตลอดไปเสมอ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติ เมื่อมีข้อสงสัยว่าที่ประชุมมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมก็จะมีผู้ขอให้นับองค์ประชุม ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นปกติในการประชุมสภา เพราะถ้าถือว่าการลงชื่อครั้งแรกก่อนเปิดประชุมครบแล้ว ถือว่าเป็นองค์ประชุมในครั้งนั้นตลอดไป ก็คงไม่มีการขอนับองค์ประชุมเกิดขึ้นแต่อย่างใด ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ นั้น ความจริงแล้วไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัทตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๖๒๓/๒๕๒๗ เป็นบรรทัดฐานในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกร่วมประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์กับพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว เป็นกรณีที่ผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ไม่ครบองค์ประชุมเป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่จึงไม่มีผลตามกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ จึงเห็นว่า การประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่ง เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง เมื่อการลงมติในวาระที่หนึ่งเป็นการลงมติโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงมีผลเช่นเดียวกับการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมิได้รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเสียงข้างมาก ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในวาระที่สองและวาระที่สามจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะได้วินิจฉัยแล้วว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ และมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. เป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๑ วรรคสอง ก็สมควรวินิจฉัยด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลายประการ ดังเช่นในกรณีต่อไปนี้

ร่างในหมวด ๒ ว่าด้วยวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

มาตรา ๓๘ “การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย ให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดโดยผ่านคณะกรรมการวินัยที่วินิจฉัยเรื่องนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าการวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด”

มาตรา ๔๐ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความตามร่างในมาตรา ๓๘ ที่กำหนดว่า การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้ยื่นต่อศาลปกครองสูงสุด และร่างในมาตรา ๔๐ ที่ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์และการบังคับใช้กฎหมายว่าการได้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้กระทำโดยการยื่นอุทธรณ์ ดังนั้น ประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ ตามร่างในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐ จึงเป็นประเด็นที่ได้มีการอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” มาตรา ๑๕๘ บัญญัติว่า “บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณา



พิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้ การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครองไว้ในมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่งว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง” และบัญญัติเรื่องเขตอำนาจศาลไว้ในวรรคสามว่า “ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้” ส่วนจะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติเรื่องอำนาจศาลและวิธีพิจารณาคดีปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด หรือกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด การที่ร่างในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ กำหนดเป็นบทบังคับว่า การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยให้กระทำโดยวิธียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด จึงมีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลรวมทั้งวิธีพิจารณาความในคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นการแก้ไขในเรื่องเขตอำนาจศาลที่ไม่สอดคล้องกับหลักการในการกำหนดเรื่องลักษณะคดีและเขตอำนาจศาล ซึ่งจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา ๑๕๘ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ อีกทั้งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ซึ่งกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลและ



ลักษณะคดีไว้เป็นการเฉพาะว่า ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นใด ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง ว่า ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เสนอต่อศาลฎีกาได้โดยตรง และได้กำหนดลักษณะคดีที่จะยื่นฟ้องตรงต่อศาลฎีกาไว้ในมาตรา ๒๑๕ วรรคสาม ว่า ให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และให้ศาลอุทธรณ์มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น หรือในกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามมาตรา ๒๖๓ หรือในกรณีการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๒๗๕ ซึ่งเห็นได้ว่า กรณีที่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลชั้นใด รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น การบัญญัติให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาตามมาตรา ๒๑๕ วรรคสาม หรือมาตรา ๒๖๓ หรือมาตรา ๒๗๕ อันเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีในศาลสูง โดยไม่ผ่านการพิจารณาของศาลชั้นต้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้คดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อศาลสูงได้ จึงมีลักษณะเป็นคดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อศาลสูงของศาลยุติธรรม และไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจยื่นอุทธรณ์ตรงต่อศาลสูงเหมือนกับกรณีตามร่างในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๔๐

สำหรับในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดบทนิยามไว้ในมาตรา ๓ ว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า “คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาคดีสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” และบัญญัติเรื่องอำนาจศาลปกครองสูงสุดไว้ในมาตรา ๑๑ ว่า “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด



(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น” กรณีเช่นนี้ หากคณะกรรมการวินัย มีคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีองค์ประกอบของผู้ทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยที่เป็นกลาง มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับผู้พิพากษาและตุลาการ และมีวิธีพิจารณาคดีที่กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยกฎหมาย ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในฝ่ายบริหาร หรือเทียบได้กับศาล ดังเช่นที่กำหนด คุณสมบัติและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ในกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย หากคู่กรณีมิได้ อุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริง ศาลปกครองสูงสุดย่อมไม่อาจพิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ วินัยได้ฟังมา อันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์เช่นเดียวกับการพิจารณาคดีพิพาท เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประกาศกำหนด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๑๑ (๑) ส่วนกรณีการยื่นฟ้องตรงตามมาตรา ๑๑ (๓) ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด นั้น ย่อมหมายความว่า ถึงคดีที่ยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาคดีโดยการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง สูงสุด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ปัญหาว่า การที่กฎหมายจะกำหนดให้คดีพิพาทโดยยื่นฟ้องตรงต่อศาลใดหรือต่อศาลชั้นใดในระบบของศาล เดียวกันนั้น ย่อมเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล และวิธีพิจารณาของศาล และการที่จะยื่นฟ้องตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้ จะต้องประกอบด้วย สาระสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการ คือ ประการแรก ความสำคัญขององค์กรที่ใช้อำนาจมหาชนของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และลักษณะคดีพิพาทต้องมีความสำคัญ ดังเช่นที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นข้อยกเว้นกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลและวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม โดยการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะและชัดแจ้งไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้ยื่นฟ้องตรงต่อศาลอุทธรณ์หรือ ศาลฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๖๓ และมาตรา ๒๖๕ แต่ในกรณีที่กำหนดไว้ใน ร่างมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ที่ให้ยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยต่อศาลปกครองสูงสุด เป็นกรณีที่กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ บัญญัติให้ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจ ศาลปกครอง ดังนั้น กรณีตามร่างในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ จึงมิใช่เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของ



ศาลปกครองสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๑ (๑) และ (๓)

ร่างมาตรา ๖๕ ที่ว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม สวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีการจัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพื้นความรู้ ประสบการณ์ ภาระหน้าที่ตามคุณภาพงาน และการดำรงตนอยู่ในความยุติธรรม โดยเทียบเคียงได้กับบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของข้าราชการอื่นในกระบวนการยุติธรรม

บัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเรื่องการได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๓ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบัน บัญญัติไว้ว่า “การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม...” และมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ จะนำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยโดยอนุโลม” และมาตรา ๒๕๕ วรรคเจ็ด บัญญัติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐๒ มาใช้บังคับกับพนักงานอัยการโดยอนุโลม แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งของผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอัยการไว้ชัดเจนว่า มิให้



นำระบบบัญชีเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับหน่วยงานอิสระที่เป็นฝ่ายสนับสนุนงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา ๒๓๕ วรรคสาม สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๒ วรรคหก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๑ วรรคสาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๕๔ วรรคสอง ก็ล้วนบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า ให้หน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งรวมถึงการกำหนดอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและเงินอื่นในลักษณะเดียวกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ไว้ในฉบับเดียวกัน แม้ต่อมาจะมีการแยกบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการตุลาการและอัยการออกไปก็ตาม แต่หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก็ยังคงต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติดังเช่นกรณีของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีวิธีการกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติโดยจัดทำบัญชีแนบท้าย และการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการทุกประเภทที่ผ่านมาจะต้องตราเป็นกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ นอกจากนี้การที่ข้อความในร่างมาตรา ๖๕ กำหนดว่า เมื่อบัญชีเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งตามวรรคหนึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และสามารถนำมาคำนวณบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้นำเฉพาะเงินเดือนไปคำนวณบำเหน็จบำนาญเท่านั้น

การแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา ๖๕ ที่เป็นอันจรร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารจัดการงบประมาณของแผ่นดิน ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี อันเป็นหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินร่วมกันโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งในกรณีนี้เห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง กำหนดให้อัตรา



เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งซึ่งเป็นการกำหนดโดยพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจร่วมกันตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน การที่ร่างในมาตรา ๖๕ ซึ่งแก้ไขใหม่เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ โดยการให้อำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยไม่ต้องเสนอเป็นกฎหมายต่อรัฐสภาอีก อันเป็นการมอบอำนาจนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งทั้งหมดให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับการกำหนดเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งขององค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งข้าราชการประเภทอื่น และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การบริหารจัดการงบประมาณแผ่นดินเป็นอำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้จัดทำรายได้อีก ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ดังปรากฏให้เห็นจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ได้กำหนดเป็นบทบังคับว่า การที่จะเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดขั้นตอนและวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงิน แตกต่างจากร่างกฎหมายทั่วไป ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๖

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น รองประธานศาลรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๓๐๒ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.อภขราทร จุฬารัตน

รองประธานศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT