

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๐

วันที่ ๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย มีประเด็นพิจารณาตามคำร้องรวมสองประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตราขึ้นโดยมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕
มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ (๒) และมาตรา ๘๖ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

เห็นว่า นาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะ รวม ๓๐ คน
เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง ได้เสนอความเห็น
ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งในสาระสำคัญ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีเป็นไปตามเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ
เพื่อวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้วินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ตามคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาการตราร่างพระราชบัญญัติ
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราขึ้นโดย
ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒

เนื่องจากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี แต่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญปรากฏข้อเท็จจริงว่า การตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวดำเนินการไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่ององค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเรื่ององค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบผู้แทน สมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติถือเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ทำหน้าที่แทนตน ในการประชุมของสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณากฎหมายหรือดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้กำหนดจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาเป็นองค์ประชุมไว้อย่างแน่นอน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง จึงได้บัญญัติให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม อันเป็นการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาให้มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็น และแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรอบคอบมีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่

ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาดังกล่าวที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ กล่าวคือในขั้นตอนของการลงมติซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง โดยจะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพราะองค์ประชุมมิได้หมายความว่าเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป จะเห็นได้ว่า องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นสาระสำคัญของการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จึงต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด หากองค์ประชุมไม่ครบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อาจส่งผลให้การดำเนินการตามมติที่ประชุมย่อมนำไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของแต่ละสภา หากมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ในการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำชี้แจงเพิ่มเติม และเอกสารประกอบคำชี้แจงปรากฏว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๐๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๕ คน ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่นายสังศิต พิริยะรังสรรค์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เห็นด้วย ๑๑๔ คน ไม่เห็นด้วย ๓๖ คนงดออกเสียง ๕ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน รวม ๑๕๕ คน ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ประชุมพิจารณาขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่) พ.ศ. ตามที่นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ลงชื่อมาประชุม จำนวน ๒๒๕ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๕ คน โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติ เห็นด้วย ๔๘ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน

รวม ๔๕ คน และที่ประชุมเห็นชอบให้ส่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ ให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายสังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ เป็นผู้เสนอ พิจารณารวมกันไปโดยกำหนดเวลาแปรญัตติตามข้อบังคับการประชุมฯ

ต่อมาในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณารวมร่างพระราชบัญญัติทั้งสองเป็นร่างเดียวกันเสร็จแล้ว ในวาระที่สอง และในวาระที่สามให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ปรากฏว่าในการประชุมดังกล่าวมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ลงลายมือชื่อเข้าร่วมประชุมจำนวน ๑๕๖ คน จากจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริง ในขณะนั้น ๒๔๑ คน โดยมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติ เห็นด้วย ๘๓ คน ไม่เห็นด้วย ๒๖ คน งดออกเสียง ๓ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนน รวม ๑๑๒ คน เป็นจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่ง (น้อยกว่า ๑๒๑ คน) ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด ๒๔๑ คน จึงมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุม ตามมาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในประเด็นอื่นอีก เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ