

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

#### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของนาวาอากาศตรี ประสงค์ สุ่นศิริ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะรวม ๓๐ คน ผู้ร้อง สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

๑. ผู้ร้องเสนอความเห็นต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยมีความเห็นดังนี้

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องห้ามมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งแรกเริ่มที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีก็มีความเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงได้มีหนังสือมายังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติทักท้วงการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หลังจากนั้นปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติบางท่านได้เข้าพบนายกรัฐมนตรี และต่อมารัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือขอลอนหนังสือทักท้วงดังกล่าว เมื่อร่างกฎหมายนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กรณีจึงต้องห้ามมิให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอร่างกฎหมายนี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เว้นแต่จะส่งไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นชอบก่อน แต่ปรากฏว่าไม่มีการส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่ประการใด การลอนหนังสือจึงไม่มีผลตามกฎหมายว่าเป็นการให้ความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี จึงเป็นร่างกฎหมายที่ต้องห้ามมิให้เสนอและพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อนึ่ง ในชั้นกรรมาธิการมีการแปรญัตติและมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ คือ การให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่ปรากฏว่ามีการรวบรัด ไม่มีการดำเนินการดังกล่าวให้ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ดังนั้น การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินในลักษณะดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

(๑) รัฐบาลนี้ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะยึดมั่นในคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม ตลอดจนจะยึดมั่นในหลักปรัชญาพอเพียงในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปตามที่แถลงนโยบายไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้ขัดกับนโยบายของรัฐบาลที่มีผลใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕

(๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ อย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการทำลายสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ ทำให้ประชาชนลุ่มหลงและมกมายในอบายมุข ขัดกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทำลายผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมด้วย

(๓) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๙ บัญญัติให้รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครอง พระพุทธศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้ เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนา คุณภาพชีวิต แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้จะทำให้รัฐบาลกลายเป็นเจ้ามือหวยและแสวงหาผลประโยชน์จาก ความลุ่มหลงมกมายและความพ้อฝันของประชาชน มอมเมาประชาชนให้เสื่อมเสียคุณธรรมและทำลายคุณภาพชีวิต ของประชาชนทั่วประเทศ

(๔) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการ ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่การที่รัฐจะเป็นเจ้ามือหวยบนดินเสียเองตามร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นการ ทำลายแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างถึงแก่น เพราะยุยงส่งเสริมสนับสนุนมอมเมาประชาชนให้ ลุ่มหลงมกมายและฝักใฝ่ในอบายมุข ไม่รู้จักความพอเพียง ไม่รู้จักเหตุผล ไม่รู้จักความพอประมาณ

(๕) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ (๒) บัญญัติให้สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม ควบคู่กับการประกอบกิจการ ซึ่งหมายถึง การส่งเสริมสนับสนุนให้มีการประกอบสัมมาอาชีพ ที่ยึดคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้จะทำให้รัฐเป็นเจ้ามือหวย ส่งเสริมให้ประชาชนเล่นหวย มอมเมา ให้ประชาชนเล่นหวย เป็นการทำลายคุณธรรม ศีลธรรม และจริยธรรม

(๖) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในกิจการต่าง ๆ แต่รัฐบาลโดยหน่วยงานของรัฐกลับฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ สมรู้ และสมยอม ยืมมือสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนให้เสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ แทนที่รัฐบาลจะเป็นฝ่ายเสนอเสียเอง โดยมี ผลประโยชน์ทับซ้อนดังที่ปรากฏเป็นข่าวว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จ่ายเงินค่าตอบแทนในลักษณะค่า ใช้จ่ายให้กับผู้ใกล้ชิดของสมาชิกบางคนที่เสนอร่างกฎหมายนี้เป็นค่าตอบแทน เป็นการกระทำที่ จงใจ หลีกเลียงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทบต่อผลประโยชน์ของ ประชาชนทั้งชาติ

(๓) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายที่ฉ้อฉลงบประมาณแผ่นดิน และหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้เป็นการใช้จ่ายเงินตามอำเภอใจ ซึ่งขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้ทั้งปวงที่เป็นของรัฐจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง และหากจะมีการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน รัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับให้ตราเป็นกฎหมายงบประมาณ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภาก่อนเป็นรายปีหรือรายครั้งไป แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติให้นำรายได้ซึ่งเป็นของรัฐเอาไปใช้จ่ายโดยตรง โดยไม่ต้องนำเงินส่งกระทรวงการคลัง เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณทำให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามอำเภอใจโดยไม่ต้องมีการตราเป็นกฎหมายงบประมาณ และหลีกเลี่ยงไม่ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายเงินนั้นตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ใช้เล่ห์กลอุบายฉ้อฉลเงินแผ่นดิน

## ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ เป็นศาลรัฐธรรมนูญ และวรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือการที่ค้างดำเนินการนั้นให้ออนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๑๕๐ หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๑๕๑ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง (๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า ...” และมาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๓๐ คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ในขณะนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวน ๒๕๐ คน) เข้าชื่อเสนอความเห็น ว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) และให้ผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และเลขาธิการวุฒิสภา ชี้แจงแสดงความเห็น ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดประเด็นการวินิจฉัยว่า (๑) ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ (๒) ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ และจะต้องตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม หรือไม่

ประเด็นแรก ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๑๘ “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายใน

มาตรา ๑๔๑ และมาตรา ๑๕๔ ซึ่งเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติอื่นที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วว่า ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

การขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๕๔ กล่าวคือ ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติทั้งในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ อีกประการหนึ่ง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๙๓ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามจำนวนที่

กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ขอด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

สำหรับการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ขอด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๘ วรรคสอง ที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่า การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติเรื่องใด ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือของที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่าเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีใช้

เจตนาธรรมของรัฐธรรมนุญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีตรวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้รับรองการประชุมในระหว่างการประชุมโดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่า องค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเลขาธิการวุฒิสภาส่งและชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญว่า ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๗/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๒๔ นาฬิกา อันเป็นวันเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายสังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุม ๑๕๕ คน ซึ่งครบองค์ประชุม ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๙.๓๗ นาฬิกา อันเป็นวันเวลาที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ และคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๔๙ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๕ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม แต่ข้อเท็จจริงสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับของนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ ให้คณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับของนายสังคีต พิริยะรังสรรค์ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งขึ้นก่อนหน้านั้นพิจารณา เพื่อให้รวมพิจารณาร่างทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่นายสังคีต พิริยะรังสรรค์ และนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ เป็นผู้เสนอ เสร็จแล้ว จึงเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ปรากฏว่า การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สอง ร่างมาตรา ๓ มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๙๒ คน ส่วนร่างมาตรา ๔ มีจำนวนผู้เข้าประชุมเพียง ๙๓ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ในเวลา ๑๒.๐๗ นาฬิกา มีจำนวนสมาชิกผู้เข้าประชุมเพียง ๑๑๒ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือ ไม่ถึง ๑๒๑ คน จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ครบองค์ประชุมดังกล่าวเป็นการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง ได้ ดังนั้น จึงถือว่าการตราร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า

หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป และเมื่อร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสามแล้ว กรณีคำขออื่นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรูญ ภักดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๖ ตอนที่ ๘ ก วันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์  
นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ผู้เชี่ยวชาญ ฯ

ย่อโดย พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์  
ผู้อำนวยการกลุ่มงานคดี ๓