

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๕๐

วันที่ ๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๑

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑)
ให้อำนาจอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่
นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
ตามความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน โดยมี
อำนาจพิจารณาวินิจฉัยทั้งในประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ตามที่
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม สำหรับการพิจารณาในประเด็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตราขึ้น โดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



LIRT

หรือไม่นั้น มีประเด็นเบื้องต้นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาคือต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ถึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้”

นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ องค์ประชุม ในข้อ ๑๘ กำหนดว่า “ให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในสมุดที่จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และมีผู้มีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกชั่งน้ำหนักที่จัดไว้

เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ให้ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมสภายืนขึ้นจนกว่าประธานจะได้นั่งลง”

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ สว (สนช) ๐๐๐๗/๕๕๒๑ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ และเอกสารเพิ่มเติมแนบท้ายหนังสือดังกล่าว ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่วมกับเสนอ จำนวน ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดย นายสังคีต พิริยะรังสรรค์ กับคณะ และร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดย นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ กับคณะ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ เสนอโดย นายสังคีต พิริยะรังสรรค์ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและรับหลักการใน วาระที่หนึ่ง ในคราวประชุม ครั้งที่ ๕๗/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ส่วนร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ เสนอโดย นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ กับคณะสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและรับหลักการ ในวาระที่หนึ่งในคราวประชุม ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้วส่งร่างฯ ที่เสนอโดย นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ กับคณะให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายสังคีต พิริยะรังสรรค์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) พิจารณา เพื่อให้รวมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเข้าด้วยกัน คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าว ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยและ

บ้านสนอสนาติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามแล้วลงมติสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายในคราวประชุมครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

การออกเสียงลงคะแนนของสนาติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้งสองร่าง ปรากฏดังนี้

๑. ในการประชุมสนาติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๗/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายสังคีต นิธิระวีวงศ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๐๘ คน จากจำนวนสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๘ คน และตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏว่า ในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๗.๒๔ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยานาติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๕๕ คน เห็นด้วย ๑๑๔ คน ไม่เห็นด้วย ๓๖ คน งดออกเสียง ๕ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

๒. ในการประชุมสนาติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ เป็นผู้เสนอ มีสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๒๒๕ คน จากจำนวนสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๘ คน และตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ปรากฏว่า ในวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ เวลา ๑๘.๓๗ นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยานาติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๔๘ คน เห็นด้วย ๔๘ คน ไม่เห็นด้วย ๑ คน ไม่มีผู้งดออกเสียง และไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

๓. ในการประชุมสนาติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ซึ่งสนาติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่สาม มีสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติลงชื่อมาประชุมจำนวน ๑๘๖ คน จากจำนวนสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่จริงในขณะนั้น จำนวน ๒๔๑ คน และตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสนาติบัญญัติแห่งชาติในการลงมติในวาระที่สาม ปรากฏว่า ในวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐



เวลา ๑๒.๐๗ นาฬิกา มีจำนวนผู้เข้าประชุม ๑๑๒ คน เห็นด้วย ๘๓ คน ไม่เห็นด้วย ๒๖ คน
งดออกเสียง ๓ คน ไม่มีผู้ไม่ลงคะแนนเสียง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญคือ กำหนดจำนวนสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วย ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ ประกอบด้วยข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของการประชุมนั้นๆ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายซึ่งจะมีผลใช้บังคับกับประชาชนในราชอาณาจักรนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบและต้องชอบด้วยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้องค์ประชุมมิได้หมายความว่าเพียงเมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเท่านั้น แต่องค์ประชุมจะต้องมีอยู่นับแต่เมื่อเปิดการประชุมจนกระทั่งมีการลงมติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ดังนี้ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมว่าต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาย่อมหมายความว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ ดังนั้น เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุมย่อมเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การตราพระราชบัญญัติขึ้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทำหน้าที่รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรา ๒๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

๒๕๕๐ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๘ วรรคสอง แล้ว จึงเห็นว่าการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่า ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ กับคณะเป็นผู้เสนอในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๔๘ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๕ คน และในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในวาระที่สามมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง ๑๑๒ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง ๑๒๑ คน ดังนี้ ในการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสองครั้ง จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ มีผลให้กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

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

นายบุญส่ง คุลบุญพา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ