

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระแก้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับคืนมาเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนได้หรือไม่โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. รัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๓. ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมา เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ

๐๐๑๔/๑๔๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อขอลอนหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืบจากสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี เนื่องจากได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกันจริง จึงถอนเรื่องดังกล่าวกลับคืนมาเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลง และจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้ต่อไป

๔. ประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสมาชิกรัฐสภาประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการสมาชิกรัฐสภาประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน โดยที่ประชุมร่วมกันมีความเห็นสอดคล้องกัน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวม ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

คณะกรรมการดังกล่าวได้ตรวจสอบพบว่า สาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ทำให้เกิดปัญหาข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองใน ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๕๒ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ ๒ การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๓๑ (๗) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และทำให้เป็นปัญหาเกิดขึ้น

คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่อง ๖ วิธี คือ

๑) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยเห็นว่าสามารถตีความให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติตามกฎหมายได้

๒) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

๓) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้องเสียก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๔) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วให้ประกาศฉบับหลักก่อน แล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๕) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ทำให้งานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด

๖) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

๕. จากนั้นประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้านเพื่อประชุมหารือและพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วม เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ในการพิจารณาก็ไม่อาจหาข้อยุติที่สอดคล้องต้องกันทุกฝ่ายได้ ก็มีผู้เสนอแนะเพิ่มเติมว่าเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริง สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๖. ประธานรัฐสภามีความเห็นว่า

๑) การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีปัญหาข้อความขัดแย้งกันซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเห็นควรให้มีการแก้ไขก็จริงแต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการแก้ไขภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าว เป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติเล็กน้อยที่สามารถรอกการแก้ไขได้ โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. หากมีผลใช้บังคับแล้วมีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็มีได้เป็นความผิดของรัฐบาลและมีใช่เป็นการกระทำที่มีบังคับแต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมติของรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือทรงใช้พระราชอำนาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่มีความบกพร่อง หรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังที่ทรงใช้พระราชอำนาจกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ.

ในทางตรงกันข้ามหากจะมีการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กลับมาแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้

๒) ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ก็เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ประธานรัฐสภาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่จำเป็นต้องชี้ขาดว่า จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามความในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่ข้อความบางส่วนในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกัน หรือหากรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่ จึงส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้ส่งคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรีจัดทำโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สรุปได้ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริง

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๖ รับทราบสรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งให้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเป็นเรื่องด่วน และได้มีการส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๖

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ จนถึงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ จึงลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ต่อมาวุฒิสภาได้ใช้เวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๖ และมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต่อมาพบว่า มีจุดผิดพลาด ๒ ประเด็นหลักในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกัน

สภาผู้แทนราษฎรมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา โดยไม่มีการทักท้วงถึงความผิดพลาดใน ๒ ประเด็นหลัก

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยินยัมนตรัฐสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากติดวันหยุดประจำสัปดาห์เรื่องดังกล่าวจึงมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในวันจันทร์ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖



LIRT

ระหว่างการจัดพิมพ์และตรวจทานร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อนำความกราบเรียนนายกรัฐมนตรี ได้มีผู้แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบว่ามี ความผิดพลาดพร้อมกันนั้น เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ตรวจพบว่ามี ความผิดพลาด โดยมีข้อความขัดแย้งกันใน มาตรา ๑๘ (๘) ซึ่งให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์ พิเศษ ในขณะที่ในมาตรา ๕๒ กลับบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษได้เอง อันเป็นความขัดแย้งของกฎหมายว่าอำนาจแต่งตั้งจะเป็นของผู้ใด ซึ่งหากปล่อยให้ผิดพลาดออกไปเป็น กฎหมายใช้บังคับ ก็จะทำให้ไม่อาจใช้บังคับกฎหมายที่ยังขัดแย้งกันอยู่นี้ได้ ทั้งยังจะก่อให้เกิดปัญหา ข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งมีอยู่ถึงจำนวน ๔๑ แห่งทั่วประเทศ

การพบข้อผิดพลาดและได้รับแจ้งความผิดพลาดนี้ พบเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ ช่วงเย็น ซึ่งยังคงมีระยะเวลาเหลืออีก ๘ วัน ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในวันเสาร์ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงนำความเรียนรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในส่วนที่ เกี่ยวกับราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับทราบนโยบายในวันนั้นว่าเมื่อครั้งร่างพระราช บัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ. ผิดพลาดข้อเท็จจริงของทั้งสองเรื่อง ต่างจากเรื่องนี้ประกอบกับเมื่อครั้งที่ตรวจสอบพบความบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าว ยังไม่เคยมีบรรทัดฐานในอดีตว่าสมควรดำเนินการประการใดทั้งเมื่อหารือกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วได้รับคำแนะนำว่า ควรนำเรื่องดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก่อน เพื่อรับพระบรมราชวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานหรือทราบแนว พระราชปฏิบัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมาย ทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และนายกรัฐมนตรีได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเฝ้าฯ เพื่อกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติด้วยแล้ว ต่อมาเมื่อมีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คืนรัฐสภาเนื่องจากมีข้อบกพร่องในถ้อยคำและในการอ้างอิงบทกฎหมายหลายประการ (กรณีร่างพระราช บัญญัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.) และเนื่องจากมีข้อบกพร่องในมาตรา ๓ ถ้อยคำที่ว่า พระองค์เจ้าเบ็ญจมาศประดับเหรียญรัตนกรณรัชกาลที่ ๘ (กรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญ เฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล

เฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.) และรัฐสภาได้ลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ จึงไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้อีกหนึ่ง เมื่อการดำเนินการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่ารัฐบาลไม่สมควรนำเรื่องผิดพลาดขึ้นกราบบังคมทูล นอกจากนั้น นักวิชาการและนักการเมืองบางคนยังถามหาความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ “บังอาจ” นำร่างกฎหมายที่ผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายด้วย ดังนั้น ในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ผิดพลาด ยังคงมีเวลาดำเนินการแก้ไขความผิดพลาดได้อยู่ ไม่สมควรนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทันที ทั้งนี้รู้ว่าผิดพลาดมาก่อนจะส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการ แต่สมควรที่จะแสวงหาช่องทางโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่นในการแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดครบถ้วนให้หมดทุกช่องทางก่อน หากไม่อาจดำเนินการโดยช่องทางอื่นได้ทุกช่องทางแล้ว จึงจะกราบเรียนเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมทั้งกราบบังคมทูลให้ทรงทราบว่า รัฐบาลได้หาช่องทางทุกช่องทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ไม่อาจดำเนินการได้

ในบรรดาช่องทางอื่นนอกเหนือจากการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีช่องทางอื่นที่ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อนคือ

(๑) การขอให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดกลับไปดำเนินการให้ถูกต้องซึ่งเมื่อได้ศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาไทยในอดีต แม้ไม่เคยมีตัวอย่างเหมือนกับกรณีนี้ทุกประการแต่มีตัวอย่างที่การดำเนินการของรัฐสภาในอดีตเป็นบรรทัดฐานว่า เมื่อปี ๒๔๘๕ รัฐบาลในอดีตเคยไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อเดียวกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภา และรัฐสภาลงมติให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้แทนฉบับที่ไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้ ๒ กรณี ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็มีสาระสำคัญในเรื่องการที่นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ มาตรา ๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”



ข้อเท็จจริงอันเป็นบรรทัดฐาน ๒ เรื่องนั้น ได้แก่

(๑.๑) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕ ซึ่งรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) เห็นชอบแล้ว แต่รัฐสภาไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพราะมีความจำเป็นต้องปรับปรุงงบประมาณ แต่กลับเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕ แก้ไขวงเงินงบประมาณรวมและการจัดสรรงบประมาณรายการต่างๆ ใหม่ ในการนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับ แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎร (พระยามานวราชเสวี) ก็ดี นายเดือน บุนนาค ก็ดี อภิปรายสนับสนุนว่ากระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และสภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติด้วยคะแนนเสียง ๖๑ ต่อ ๑๔ ให้รับหลักการไว้พิจารณาปรากฏตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๘/๒๕๕๕ - ๒๕๕๕ (วิสามัญครั้งที่ ๓) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๕ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พิจารณาเรื่องร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕

(๑.๒) ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๕ ซึ่งรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) เห็นชอบแล้ว แต่รัฐบาลไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่กลับเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีชื่อเดียวกันกลับมาแก้ไขร่างเดิม โดยเฉพาะแก้ไขสาระสำคัญที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว เป็นประการอื่น โดยรัฐบาลขอให้สภาผู้แทนราษฎรทบทวน เพราะหากคงไว้ตามร่างที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว จะมีปัญหาในการใช้บังคับ ซึ่งมีสมาชิกอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน ประธานสภาผู้แทนราษฎร (พระยามานวราชเสวี) ก็ชี้แจงว่ากระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ นายเดือน บุนนาค ก็ชี้แจงว่ากระทำได้โดยชอบเช่นเดียวกัน และสภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปรากฏว่ามีผู้ลงมติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๖๕ คน ไม่ชอบ ๑๒ คน และเมื่อถามมติเห็นชอบด้วยหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ก็มีผู้ลงมติเห็นชอบ ๖๕ คน ไม่เห็นชอบ ๑๐ คน ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๕ (สามัญ) สมัยที่ ๒ ชุดที่ ๓ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พิจารณาเรื่องร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๕

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๕๗๕ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

นอกจากนั้น ก็ยังมีกรณีบรรทัดฐานอีกกรณีหนึ่งคือ ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๗๖ (ที่เสนอในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๗๖ วิสามัญ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ไขถ้อยคำ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะแก้ไขถ้อยคำตามพระราชประสงค์แล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไขถ้อยคำอื่นๆ เพิ่มเติมอีก แล้วลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่งเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓/๒๕๔๖ (วิสามัญ) วันจันทร์ที่ ๒๖ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๔๖ ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม

ทั้ง ๓ บรรทัดฐานนี้ปรากฏชัดว่า ทั้งๆ ที่ไม่ใช่ความผิดพลาดในกฎหมายที่จะทำให้กฎหมายใช้บังคับไปโดยมีปัญหา รัฐสภาก็สามารถแก้ไขได้ โดยเฉพาะเมื่อรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญตีความแล้ว การตีความดังกล่าวก็เป็นบรรทัดฐานอยู่ เมื่อปรากฏว่าช่องทางเช่นนี้เคยมีในอดีต ประกอบกับจากการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษารัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศพบว่า หลายประเทศได้กำหนดให้มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดโดยรัฐสภาได้ เช่น สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส อินเดีย อุเวต เม็กซิโก เกาหลีใต้ รัสเซีย แม้แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเมื่อพบว่าสนธิสัญญามีความผิดพลาด อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาก็ให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องได้

ดังนั้น ในวันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ หลังจากทราบความผิดพลาด ๒ วัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่า พบความผิดพลาดและเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง

๒. การไม่พยายามดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดเสียก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จะสร้างปัญหามากกว่าการดำเนินการแก้ไขก่อน

(๑) การดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากรัฐบาลพยายามดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ทุกวิถีทางแล้วปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ รัฐสภาไม่ยอมแก้ไขข้อผิดพลาด และศาลรัฐธรรมนูญก็วินิจฉัยว่าแก้ไขไม่ได้ อันเป็นเหตุสุดวิสัยที่รัฐบาลไม่อาจดำเนินการอื่นใดได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยรัฐบาลจะกราบบังคมทูลขอพระมหากรุณาเป็นที่พึ่ง และถวายรายงานข้อเท็จจริงว่า รัฐบาลได้พยายามดำเนินการทุกช่องทางตามรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ไม่ดำเนินการได้แม้แต่ช่องทางเดียว ในกรณีเช่นว่านี้รัฐบาลก็จะรับพระบรมราชวินิจฉัยใส่เกล้าฯ ไปดำเนินการต่อทุกประการ



LIERT

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในทันทีโดยไม่หาทางออกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่นก่อน มีผลเสียหลายประการดังนี้

(๑.๑) การนำเรื่องที่ถูกฝ่ายต่างยอมรับอยู่ว่าผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทันทีย่อมขัดต่อสามัญสำนึกทั่วไปของประชาชนว่านำสิ่งผิดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ทั้งๆ ที่รู้ว่าผิด อันเป็นความควรหรือไม่ควรทางสังคม ทั้งๆ ที่อาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจะอาศัยแต่ความถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมทางสังคมไม่ได้เพราะในการบริหารประเทศต้องคำนึงถึง ทั้ง ๒ ประการเสมอ นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวยังอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติของชาติอย่างรุนแรงได้ว่า ไม่ได้พยายามหาทางแก้ไขข้อบกพร่องผิดพลาดที่เกิดจากการกระทำของสถาบันนิติบัญญัติเอง

นอกจากความไม่สมควรทางสังคมแล้ว การดำเนินการดังกล่าวทั้งที่ยังมีเวลาพอที่จะหาทางแก้ไขความผิดพลาดในช่องทางอื่นที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ก็ขัดต่อหลักความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้

(๑.๒) หากนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทันที ผลที่เกิดขึ้นอาจมี ๒ ทาง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นทางใดทางหนึ่งก็เกิดความเสียหายมาก กล่าวคือ

ถ้าพระราชทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมายังรัฐสภา และรัฐสภาลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปก็จะต้องใช้เวลาในการดำเนินการใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะกระทบต่อสถาบันราชภัฏ ๔๑ แห่งทั่วประเทศ ทั้งคณาจารย์และนักศึกษาหลายแสนคน ทั้งยังต้องเสียเวลาและคนจำนวนมาก มาเริ่มกระบวนการใหม่ รวมทั้งเสียเงินงบประมาณอีกมากมายมหาศาล

ถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยและมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวก็จะเกิดความสับสนและปัญหา ตลอดจนข้อพิพาทต่างๆ ที่จะตามมามากมาย ด้วยเหตุที่มีความขัดแย้งกันในกฎหมาย อันอาจส่งผลให้การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษของสถาบันราชภัฏ ๔๑ แห่ง ซึ่งมีอยู่ ๓,๖๖๒ คน ทำให้กระบวนการเรียนการสอนในสถาบันมีปัญหาจนอาจไม่สามารถดำเนินการได้ ก็จะเกิดผลเสียหายศาลในบ้านเมือง

(๑.๓) กรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็คือ กระบวนการที่ดำเนินการก็ดี แตกต่างโดยสิ้นเชิงจากกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. กล่าวคือ



LIR

(ก) กรณีร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ข้างต้นนั้นยังไม่เคยมีตัวอย่างการดำเนินการในอดีตมาเลย ทั้งเมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นการภายในเรื่องร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ผิดพลาด โดยท่านประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับจะประสานเป็นการภายในกับประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ แต่ไม่ได้ผล ประกอบกับได้มีการปรึกษากับผู้รับผิดชอบในการนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ก็ได้รับคำแนะนำให้ทูลเกล้าฯ ถวายก่อนครบเวลา ๒๐ วัน ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับเวลากระชั้นชิด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงต้องกราบเรียนนายกรัฐมนตรีให้ทูลเกล้าฯ ถวายไปก่อน แล้วรอการประสานจากประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อไม่ได้รับคำตอบจึงจำต้องกราบบังคมทูลความผิดพลาดขึ้นไป หลังจากทำหนังสือส่งเรื่องไปยังสำนักราชเลขาธิการถึง ๑ เดือน กับ ๗ วัน

(ข) กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. นั้น ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญใกล้หมดลง คือเหลืออีก ๒ วัน การนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายจึงมีความจำเป็น แต่กรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ พบความผิดพลาดก่อนครบกำหนดเวลาถึง ๘ วัน จึงมีเวลาแก้ไขได้

(ค) กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. นั้น เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วทราบว่า นายจำลอง ครุฑขุนทด ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้เคยมีหนังสือแจ้งข้อผิดพลาดแล้วแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่อาจแก้ไขมติของรัฐสภาได้ จึงไม่ได้แจ้งแก้ไขมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(ง) การดำเนินการกรณีร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับที่ทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นไปนั้น เมื่อทราบผลแล้วว่าพระราชทานคืนลงมาและรัฐสภาไม่ยืนยันก็ตกไปทั้ง ๒ ฉบับ โดยขณะนั้นไม่มีเวลาเปิดโอกาสให้แสวงช่องทางแก้ไขให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทางอื่นได้ แต่กรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ ยังมีช่องทางอื่นที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่ ประกอบกับไม่มีปัญหาเรื่องความกระชั้นชิดของเวลา รัฐบาลจึงตัดสินใจดำเนินการตามช่องทางอื่นก่อน ซึ่งถ้าเป็นไปได้ก็จะเป็นการแก้ปัญหาให้กับความผิดพลาดครั้งนี้และเป็นแนวทางแก้ปัญหาเพิ่มขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย

(๒) การดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการที่ประธานรัฐสภาตั้งขึ้นอีก ๕ แนวทาง

(๒.๑) การนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเห็นว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้ การดำเนินการดังกล่าวนอกจากไม่สมควร ดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว ผลอาจไม่ต่างจากการดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ ที่สำคัญก็คือการคาดเดาว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลบังคับได้ เป็นการคาดเดาแทนศาลทั้งหลายที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตีความกฎหมาย ซึ่งผล อาจเป็นในทางตรงกันข้ามกับการคาดเดาได้

(๒.๒) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้อง เสียก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรัฐบาลเห็นพ้องด้วย

(๒.๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการ และเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐบาลก็ไม่ขัดข้อง ที่จะดำเนินการหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าทำได้ อนึ่ง เคยมีบรรทัดฐานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ยืนยันแนวทางนี้อยู่ด้วย

(๒.๔) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วัน ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด ความเห็นนี้แม้พิจารณาผิวเผินจะเห็นว่าคล้ายกับบรรทัดฐาน ๒ กรณีเมื่อปี ๒๕๔๕ ก็จริง แต่ก็มิมีปัญหาตรงความเห็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพ ของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ว่ามีฐานใดในรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายรองรับความหมดสภาพดังกล่าว



(๒.๕) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความหมายในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกันซึ่งรัฐบาลไม่ขัดข้องหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำได้

โดยสรุป หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติพร้อมตัวอย่างกรณีเลขานุการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการนั้นไม่เคยปรากฏ การดำเนินการในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ เป็นกรณีแรก แต่จากการประสานเป็นการภายในระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งให้ทราบด้วยวาจาไม่อาจแก้ไขร่างกฎหมายที่มีมติรัฐสภาเห็นชอบแล้วได้ อนึ่งการประสานภายในในเรื่องอื่นโดยไม่แจ้งเป็นทางการได้มีการดำเนินการอยู่เนื่อง ๆ ตามสภาพปัญหา

อย่างไรก็ดี การดำเนินการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยทันที โดยไม่แสวงหาแนวทางอื่นที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน นอกจากมีปัญหาความชอบธรรมทางสังคม กระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติของชาติ ยังอาจมีผลเสียอันเกิดจากการล่าช้าและสิ้นเปลืองงบประมาณทั้งยังไม่ได้หาทางออกให้กับกรณีอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อีก ดังนั้น การที่รัฐสภารับแก้ไขความผิดพลาดเสียเองก็ดี หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวกระทำได้โดยวิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้แนวทางที่ถูกต้องก็ดี ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศชาติ ในระยะสั้นคือแก้ปัญหาของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ลุล่วงไปได้โดยประหยัดทั้งเวลาและเงินงบประมาณ ทั้งยังสร้างแนวทางแก้ไขปัญหาให้ประเทศในระยะยาวเพิ่มขึ้นอีกด้วย และช่วยเรียกความเชื่อมั่นในสถาบันนิติบัญญัติของประเทศให้กลับคืนมา รวมถึงการยุติปัญหาความขัดแย้งแบบแบ่งฝักแบ่งฝ่ายทางการเมืองได้ด้วย

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญดังนี้

๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ครบถ้วนทุกขั้นตอน กล่าวคือ

(๑) ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วได้นำเสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป (ข้อ ๑๒๐ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔)



LIR

(๒) ในคราวประชุมวุฒิสภา วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมและส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา เสียงข้างน้อยเห็นว่า มีข้อผิดพลาดบกพร่องขอให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกัน จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) (ข้อ ๑๒๑ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕)

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ดำเนินการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ

(๑) ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จึงต้องดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๕๓ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

(๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ ... ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ...นั้น จากรัฐสภา” ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยืนยันมติของรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญแล้ว

(๓) การดำเนินการอื่นใดนอกเหนือที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ จึงน่าจะเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจ

ดังนั้น ผู้นำฝ่ายค้าน ฯ มีความเห็นว่า ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามที่ทรงเห็นสมควรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ต่อไป

นายสุชน ชาลีเครือ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา มีหนังสือ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

ราชภัฏ พ.ศ. ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา และส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบด้วย (๑) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของนายสหัส พินทุเสนีย์ รองประธานวุฒิสภาคนที่สอง และ (๒) หนังสือของนายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดร้อยเอ็ด ประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาได้ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาในมาตราที่ขัดแย้งกันตั้งแต่นั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ วุฒิสภา ตลอดจนชั้นการพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ของที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า

(๑) ประเด็นความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเกี่ยวกับการแต่งตั้ง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ตามมาตรา ๑๘ (๘) ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ แต่มาตรา ๕๒ กำหนดว่า ศาสตราจารย์พิเศษนั้นแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ (๘) ของที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ และไม่มีสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดอภิปรายในอนุมาตรานี้ จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เห็นชอบกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แก้ไขความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง กำหนดให้ศาสตราจารย์พิเศษแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่มีกรรมการขอสงวนความเห็นให้คงความในมาตราดังกล่าวไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาถึงมาตรานี้ ปรากฏว่ากรรมการที่สงวนความเห็นไม่ได้ติดใจอภิปราย รวมทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดในที่ประชุมอภิปรายในประเด็นที่คณะกรรมการแก้ไข จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อที่ประชุมไม่ได้แก้ไขความในมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ วรรคสอง ให้สอดคล้องกัน จึงทำให้ความในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับอำนาจการแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับกรณีให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(๒) ประเด็นการทับซ้อนกันของอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน “อาจารย์พิเศษ” ซึ่งมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษและมาตรา ๓๑ (๗) กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษเช่นกัน

ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ (๕) ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้ตัดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออก ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่ได้ใช้สิทธิอภิปรายในประเด็นดังกล่าว มีความเห็นว่าควรให้คงตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษไว้ โดยไม่มีสมาชิกท่านใดอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษ

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการลงมติ ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ ผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ได้สรุปประเด็นที่จะลงมติว่า “ความในมาตรา ๑๘ (๕) ที่เรากำลังอภิปรายกัน มีประเด็นเดียว คือ คณะกรรมการตัดคำว่า “รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ออก ในขณะที่มีผู้สงวนความเห็นขอให้คงไว้ตามร่างเดิม คงจะถามที่ประชุมได้แล้ว เราได้ใช้เวลาอภิปรายกันมากนะครับ ในวงเล็บนี้ท่านผู้ใดเห็นด้วยกับกรรมการโดยให้ตัด ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัดความออกตามที่กรรมการเสนอไว้ให้เห็นด้วย ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กดไม่เห็นด้วย...” ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วย ๓๖ คะแนน ไม่เห็นด้วย ๗๖ คะแนน

ดังนั้น มติของที่ประชุมวุฒิสภาที่ให้คงความในมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตามร่างเดิมนั้น หมายถึงเฉพาะในประเด็นเรื่องตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นเดียวที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการอีกทั้งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมได้สรุปเป็นประเด็นเพื่อที่จะถามมติของที่ประชุมวุฒิสภา ในประเด็นเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษ เมื่อที่ประชุมไม่ได้โต้แย้งการแก้ไขแตกต่างไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการตั้งแต่เริ่มแรกและไม่มีสมาชิกท่านใดยกขึ้นเป็นประเด็น เพื่อให้มีการแก้ไขแตกต่างไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการก็ต้องถือว่าการลงมติในมาตรา ๑๘ (๕) ไม่รวมถึงเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ซึ่งคณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นใหม่แต่อย่างใด และต้องถือว่าที่ประชุมเห็นชอบกับการที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ

อนึ่ง ในการลงมติมาตรา ๑๘ (๕) ซึ่งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภาได้ถามที่ประชุมก่อนลงมติว่า “ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กดไม่เห็นด้วย...” นั้น ได้มีกรรมการผู้สงวนความเห็นและสมาชิกวุฒิสภาบางท่านมีความเห็นว่า ถ้าว่า “ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร” นั้น หมายความว่า ให้คงมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตามหลักการตามร่างเดิมของ

สภาผู้แทนราษฎรในทุกประเด็น กล่าวคือ ให้คงตำแหน่ง “รองศาสตราจารย์พิเศษ” และ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ที่คณะกรรมการได้ตัดออกไว้ และไม่มี的增加เพิ่มเติมตำแหน่ง “อาจารย์พิเศษ” ตามที่คณะกรรมการได้เพิ่มเติม ดังที่ปรากฏในร่างตามที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ แต่อย่างไร

นอกจากนี้ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ นี้ นั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเรียงตามลำดับ เป็นอนุมาตราๆ ไป

สำหรับในการพิจารณามาตรา ๓๑ ของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นบทมาตราเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งในมาตรานี้คณะกรรมการวิสามัญฯ มิได้แก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดอภิปรายในมาตรานี้ และไม่มีสมาชิกท่านใดขอให้ตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ในมาตรา ๓๑ (๗) ออก ที่ประชุมจึงผ่านการพิจารณาในมาตรานี้โดยไม่มีการลงมติ จึงถือว่าในมาตรา ๓๑ นี้ ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง ต้องถือว่าเห็นชอบด้วยกับการที่กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ จึงทำให้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) ทับซ้อนกัน

นายสหัส พินทุเสนีย์ ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้จัดทำข้อพิจารณาเสนอต่อรักษาการประธานวุฒิสภาและได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นคำชี้แจงของประธานวุฒิสภา สรุปได้ว่า

(๑) ประเด็นมาตรา ๑๗ (๘) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) วุฒิสภาไม่ได้มีการแก้ไขแต่ประการใด

(๒) ประเด็นมาตรา ๑๗ (๕) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขตัดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนให้ครอบคลุมถึงตำแหน่งอาจารย์พิเศษซึ่งมีสมาชิกอภิปรายกันกว้างขวาง ในขณะที่ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร เป็นประธานในที่ประชุม นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กรรมการ เสนอให้แขวนมาตรา ๑๗ (๕) นี้ไว้ก่อน เพราะมาตรานี้เป็นผลของหลักการในหมวด ๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แต่ประธานวุฒิสภาไม่อนุญาต โดยให้พิจารณาเรียงลำดับมาตราไป ต่อมาเมื่อนายสหัส พินทุเสนีย์ ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม ได้ถามมติในมาตรา ๑๗ (๕) โดยจับประเด็นการแก้ไขของคณะกรรมการ กับประเด็นการสงวนความเห็นของกรรมการเสียงข้างน้อย (นายอุมาร์ ตอยิบ นายพา อักษรเสื่อ นายวิบูลย์ แซ่มชื่น นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ นายวิชัย ครอบงุมติ นายพลสันห์ โพธิ์ศรีทอง นายเป็รื่อง กิจรัตน์กร) ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม ปรากฏว่าที่ประชุมเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิม ๗๖ เสียง และเห็นชอบกับ

คณะกรรมการให้แก้ไขเพิ่มเติม ๓๖ เสียง ตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิก ดังนั้นจึงเท่ากับมาตรา ๑๗ (๕) นี้ มติที่ประชุมวุฒิสภาให้คงไว้ตามร่างเดิมแต่ตามร่างที่วุฒิสภาได้ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๗/๕๕๕๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ นั้น ในมาตรา ๑๗ (๕) มิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว (กล่าวคือ ตามร่างเดิมสภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่ตามร่างที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้นสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษได้) จึงเป็นผลให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ (๗) ที่ให้อธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามมติของวุฒิสภาอย่างถูกต้องแล้วจะไม่เกิดความขัดแย้งดังกล่าว

(๓) ประเด็นมาตรา ๓๐ (๗) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) เป็นเรื่องอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้นมี ๕ อนุมาตรา (อนุมาตรา ๗ เป็นเรื่องให้อำนาจอธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมถึงอาจารย์พิเศษด้วย) เมื่อผ่านการพิจารณาคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาไม่ได้มีการแก้ไขยังคงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๕ อนุมาตรา และเมื่อนำเข้าสู่การประชุมวุฒิสภาที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๓๐ ซึ่งเท่ากับเห็นชอบกับคณะกรรมการให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร คือ อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งจะไม่ขัดแย้งกับมาตรา ๑๗ (๕) หากมาตรา ๑๗ (๕) เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภาดังกล่าวมาข้างต้น

(๔) ข้อเท็จจริงในการพิจารณามาตรา ๕๑ (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) มี ๓ วรรค

- ในวรรคหนึ่ง เป็นเรื่องตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขโดยตัดตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออก

- ในวรรคสอง เป็นเรื่องการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขโดยให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งแทนการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

- ในวรรคสาม เป็นเรื่องคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งถอดถอนคณาจารย์พิเศษ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความตอนท้าย ห้ามมิให้ผู้รับแต่งตั้งทางวิชาการเสนอตนเพื่อขอรับตำแหน่ง

- ในมาตรา ๕๑ นี้ มีกรรมวิธีการเสียงข้างน้อย (นายอุมาร์ ตอยิบ นายพา อักษรเสือนายวิบูลย์ แซ่มชื่น นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ นายวิชัย ครอบยุติ นายพลศักดิ์ โพธิ์ศรีทอง นายเป็รื่อง กิจรัตน์กร) สวจนความเห็นให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิม ซึ่งกลุ่มผู้สงวน ๗ ดังกล่าวนี้ เป็นกลุ่มเดียวกับผู้สงวนความเห็นในมาตรา ๑๗ (๕) และได้อภิปรายครอบคลุมถึงมาตรา ๕๑ แล้ว ในการอภิปราย มาตรา ๑๗ (๕) ประกอบกับหลังจากการพิจารณามาตรา ๑๗ เสร็จสิ้นลง กลุ่มผู้สงวนความเห็น คือ นายวิบูลย์ แซ่มชื่น ได้เรียนถามประธานที่ประชุม (นายสหัส พินทุเสนีย์) ว่า “เนื่องจากว่ามาตราที่ผ่านไปแล้วเมื่อสักครู่นี้ เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ เราถือว่าถึงโน้นก็ไม่ต้องอภิปรายอีกใช่ไหมครับ” ประธานที่ประชุมได้พิจารณาวินิจฉัยว่า “ครับ” ดังนั้น เมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น มาตรา ๕๑ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน จึงจะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับมติของที่ประชุมในมาตรา ๑๗ (๕) และ (๕) ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ ในการประชุมวุฒิสภา จึงไม่มีการอภิปรายของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เนื่องจากผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายไปก่อนแล้วในมาตรา ๑๗ (๕) ที่ประชุมจึงได้พิจารณาผ่านไปโดยไม่มีการถามมติอีกครั้งหนึ่ง ในทางปฏิบัติตามปกติ การที่ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๕๑ ไปจะถือว่า ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ แต่ในกรณีของมาตรา ๕๑ นี้ เป็นเรื่องที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับการอภิปรายในมาตรา ๑๗ (๕) ซึ่งมีผู้สงวนความเห็นกลุ่มเดียวกัน ให้คงไว้ตามร่างเดิมในทั้งสองมาตรา ซึ่งเมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เมื่อพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ ถึง มาตรา ๕๓ แม้ผู้สงวนความเห็นจะไม่อภิปราย ก็จะต้องมีการแก้ไขความให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมซึ่งเป็นประเด็นเดียวกัน จึงไม่อาจถือเป็นกรณีปกติทั่วไปได้ การไม่แก้ไขความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๗ (๕) เพราะถือว่าที่ประชุมไม่ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้เลย จึงไม่น่าจะถูกต้องและทำให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) กับมาตรา ๕๑ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกัน

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายต่างๆ และนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่นำร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย เมื่อประธานรัฐสภาผู้มีอำนาจเสนอเรื่องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันสมควรนำกลับมาแก้ไขแทนที่จะให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร กรณีจึงเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นหลักตามคำร้องที่ต้องวินิจฉัยมีว่า รัฐสภามีอำนาจปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่มีข้อบกพร่องหรือไม่ เห็นว่า ประเทศไทยได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา เป็นที่ยอมรับกันว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาของประเทศไทยได้มีการวิวัฒนาการมาหลายร้อยปีและมีผลงานด้านการออกกฎหมายเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ดังนั้น การออกกฎหมายของรัฐสภาจึงเป็นงานที่เป็นหัวใจและมีความสำคัญที่สุดของรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” และมาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ...ฯลฯ... ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ...ฯลฯ... จากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ดังนั้น การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์เพื่อประกาศใช้กฎหมายที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว เป็นพระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ในฐานะทรงเป็นพระประมุขและทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทย ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล จากการศึกษา รัฐธรรมนูญจะพบว่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้มีบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโดยไม่มีกำหนดเวลา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๘๘ บัญญัติกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในสามสิบวัน

นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ ได้บัญญัติลดระยะเวลาเหลือยี่สิบวัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารสามารถกักร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลไม่ชอบ กับให้ร่างพระราชบัญญัติประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เร็วขึ้น และเมื่อคำนึงว่าเพื่อให้โอกาสฝ่ายบริหารสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย เพราะการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติมีความถูกต้องสมบูรณ์ทุกประการหรือไม่ เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” และวรรคสองบัญญัติว่า “ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใดๆ มิได้” ซึ่งแสดงพระราชฐานะอันสูงสุดของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญว่าพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมือง ตามหลักว่า “พระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำผิด” (The King can do no wrong) ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยข้างต้นสามทางแล้ว พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบใดๆ แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีซึ่งคือนักการเมืองมาจากการเลือกตั้ง ที่อยู่ในการเมืองและต้องรับผิดชอบทางการเมือง การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่บกพร่องขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แม้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะพระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมายังรัฐสภา หรือไม่พระราชทานคืนมาภายในเก้าสิบวันอาจมีผู้ที่ไม่เห็นด้วยวิพากษ์วิจารณ์กล่าวหาว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีส่วนทำให้การประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลต้องล่าช้า ซึ่งไม่เป็นความจริง เพราะความล่าช้าเกิดจากรัฐสภาผู้พิจารณากฎหมาย และพระมหากษัตริย์ไม่ได้เกี่ยวข้องด้วย แต่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำทุกอย่างเพื่อให้ประชาชนอยู่ดีมีความสุขและให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง จึงเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีไม่สมควรดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาเกิดมีข้อบกพร่องจะอย่างไร เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติไว้เฉพาะกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่เข้าทั้งกรณีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญและไม่เข้ากรณีกระบวนการตราไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยกรณีกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง

การดำเนินงานขององค์การห้ามอาวุธเคมี พ.ศ. ของคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ โดยวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถูกยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถนำกลับไปให้วุฒิสภาพิจารณา แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบได้อีกครั้ง แต่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งกันเอง กรณีจึงไม่เข้าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓)

ปัญหาเรื่องร่างพระราชบัญญัติที่สภาให้ความเห็นชอบ มีความบกพร่องในกรณีต่างๆ ได้เคยเกิดขึ้นหลายครั้งคือ

(๑) ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๖

(๒) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๔๘๕

(๓) ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับถูกเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพราะรัฐธรรมนูญที่ใช้ขณะนั้นบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความของรัฐธรรมนูญ ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ ปรากฏหลักฐานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายโต้แย้งว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แม้จะมีข้อผิดพลาด ต้องเสนอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอย่างเดี๋ยวนั้น และการพิจารณาบททวนนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในที่สุดว่าสภาผู้แทนราษฎรสามารถบททวนแก้ไขข้อผิดพลาดได้ และเมื่อแก้ไขแล้วจึงให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้ง เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบและส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ นั้น ตามคำชี้แจงของวุฒิสภา และรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ประกอบรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ และครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ และวันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ รับฟังได้ว่า ความขัดแย้งในเนื้อหา

สาระที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา มีรายละเอียดว่า วุฒิสภามีมติให้คงความในร่างมาตรา ๑๘ (๘) ไว้ตามร่างเดิม และให้แก้ไขความในมาตรา ๕๒ ให้สอดคล้องกันด้วย และมาตรา ๑๘ (๕) มีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่กลับมีอาจารย์พิเศษอยู่ด้วย จึงขัดแย้งกันกับมาตรา ๓๑ (๗) ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบจึงคลาดเคลื่อนมิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภา เมื่อพิเคราะห์เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญแล้ว เห็นว่า ยังถือไม่ได้ว่า รัฐสภาได้ให้คำแนะนำและยินยอมตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๕๒ โดยถูกต้องสมบูรณ์ ประกอบกับประธานรัฐสภาได้ขอลอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาตรวจสอบ และพบว่า การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ตามมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ มีข้อความขัดแย้งกัน และการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ ตามมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๓๑ (๗) มีข้อความขัดแย้งกันเองอีกด้วย ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เนื่องจากเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญและเห็นได้แจ้งชัด และร่างพระราชบัญญัติได้กลับคืนสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจปรับปรุงข้อบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้เป็นการชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๕๒ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านรัฐสภาให้ความเห็นชอบถูกต้องสมบูรณ์แล้ว จึงให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๕๓ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรในการให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๕๒ สามารถนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภา เฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันในมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ ที่วุฒิสภามีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อไปได้

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT