

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ
ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

นายอุทัย พิมพ์ใจชน ในฐานะประธานรัฐสภา ผู้ร้อง ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ ว่า ด้วยรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับ
ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบเรียนนายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์
ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ ต่อมา
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม
๒๕๕๖ เรียนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ว่าได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหา
ข้อกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาพิจารณาดำเนินการ
ให้ถูกต้องโดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราช
บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไข
ให้ถูกต้องตามแนวที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๔๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอถอน
หนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘
พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนจากสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่ามีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ขัดแย้งกันจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวกลับคืนมาเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง และประธานรัฐสภา ได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญ ประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภา ผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน โดยที่ประชุมร่วมกันมีความเห็นสอดคล้องกัน ให้แต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และคณะกรรมการ ดังกล่าว ได้ตรวจพบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาได้แก้ไข เพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ทำให้เกิดปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองใน ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้ทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย แต่ความในมาตรา ๕๒ กำหนดให้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ ๒ การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๓๑ (๗) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และถอดถอน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มีมติเห็นชอบด้วย กับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และทำให้เป็นปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. มีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเอง ซึ่งกลายเป็นประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องวินิจฉัย ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในครั้งนี้ นอกจากนั้น คณะกรรมการดังกล่าวยังได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวเป็น ๖ วิธี คือ

๑) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยเห็นว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

๒) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

๓) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๔) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๕) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายใน ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด

๖) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

ต่อมาประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน เพื่อประชุมหารือและพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วม เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ ในการพิจารณาก็ไม่อาจหาข้อยุติที่สอดคล้องต้องกันทุกฝ่ายได้ กับมีผู้เสนอแนวทางเพิ่มเติมว่าเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์รสำคัญตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริง สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประธานรัฐสภาเห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเองและจำเป็นต้องมีการแก้ไขก็จริง แต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการแก้ไขภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติเล็กน้อยที่สามารถรอการแก้ไขได้ โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. หากมีผลใช้บังคับแล้วมีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็มิได้เป็นความผิดของรัฐบาลและมีใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมติของรัฐสภาแล้ว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับหรือทรงใช้พระราชอำนาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังที่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ. ในทางตรงกันข้ามหากจะมีการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วกลับมาแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้

ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ก็เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ประธานรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นปัญหา

ความขัดแย้งที่จำเป็นต้องชี้ขาดว่า จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวาย ตามความในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ โดยที่ข้อความบางส่วนในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกัน หรือหากรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใด หรือไม่ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่

ผู้เกี่ยวข้องได้ยื่นคำชี้แจงตามลำดับดังนี้

๑. พลตรี มนูญกฤต รูปขจร สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดสระบุรี อดีตประธานวุฒิสภา ยื่นคำชี้แจงตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๗

๒. นายบุญทัน ดอกไธสง ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ยื่นคำชี้แจงตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗

๓. คณะรัฐมนตรี โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยื่นคำชี้แจงตามหนังสือ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

๔. ประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำชี้แจงตามหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

๕. นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา ยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

๖. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ยื่นคำชี้แจงตามหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

๗. นายสุชน ชาลีเครือ รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ยื่นคำชี้แจงและชี้แจงเพิ่มเติมตามหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

ความละเอียดการชี้แจงปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๕๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้องได้บรรยายถึงความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ว่า ความในร่างพระราชบัญญัติมีความขัดแย้งกันและไม่สอดคล้องกันในสองประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย แต่ความในมาตรา ๕๒ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ

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

ประธานรัฐสภาได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการสองชุดเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการชุดหลังได้เสนอแนวทางแก้ไขไว้รวม ๖ วิธีตามความที่ปรากฏในคำร้องและคำขอท้ายคำร้อง ประธานรัฐสภาเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่”

พิเคราะห์แล้วจะได้พิจารณาในปัญหาอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ของผู้ร้องก่อนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย” ในเบื้องต้นต้องปรากฏว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญก่อน องค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีนี้ได้แก่ “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา” การที่จะถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรโดยปกติจะต้องผ่านความเห็นชอบขององค์กรนั้นๆ สมาชิกขององค์กรคนใดคนหนึ่งไม่อาจใช้สิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เว้นแต่เป็นกรณีคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาที่ไม่อาจจะเรียกร้องให้เสียงข้างมากให้มติเสนอเรื่องได้ ฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งมีจำนวนพอสมควรอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยส่งเรื่องผ่านประธานรัฐสภาเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญอีกต่อหนึ่ง กรณีแห่งคดีนี้ไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงในลักษณะดังกล่าวเลย คงปรากฏเพียงว่าประธานรัฐสภา ได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นสอดคล้องกัน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และคณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขไว้รวม ๖ วิธี ดังที่ปรากฏตามคำร้อง เห็นว่าตามข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่พอที่จะถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ “สภาผู้แทนราษฎร” และ “วุฒิสภา” เพราะยังไม่ปรากฏว่าสภาทั้งสองในรูป “องค์กร” ได้เคยมีการประชุมหารือปัญหาดังกล่าวแต่ประการใด ทั้งไม่ปรากฏว่าได้มีเหตุอันจะคุ้มครองเสียงข้างน้อยในองค์กรทั้งสองแต่อย่างใด การที่ประธานรัฐสภาดำเนินการเชิญประชุม

และแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกหนึ่งชุดเพื่อหารือในปัญหาดังกล่าวโดยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดรองรับ ไม่อาจอ้างได้ว่ามีปัญหาขององค์กรทั้งสองเกิดขึ้นแล้ว จึงไม่อาจใช้เป็นช่องทางเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ ได้ นอกจากนี้ตามคำขอท้ายคำร้องของผู้ร้องประสงค์เพียงให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า “ฯลฯ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหา ข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณา ปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่” มีลักษณะเป็นเพียงการหารือศาลรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ “พิจารณาวินิจฉัย” ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จึงไม่มีเหตุที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้แล้วหลายคดี เช่น คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๒ คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๒ คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๖ เป็นต้น

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้อง

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ