

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภาได้ความว่า รัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยืนยันมติรัฐสภา ที่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบเรียนนายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามความในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ เรียนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ว่าได้ตรวจสอบพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๕๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอถอนหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดแย้งกันจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวกลับคืนมาเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

ประธานรัฐสภา ได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ทุกคน ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคน ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน โดยที่ประชุมร่วมกันมีความเห็นสอดคล้องกัน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

คณะกรรมการดังกล่าว ได้ตรวจพบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ทำให้เกิดปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองใน ๒ ประเด็น คือ

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

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

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และทำให้เป็นปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเอง ซึ่งกลายเป็นประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในครั้งนี้

นอกจากนั้น คณะกรรมการดังกล่าวยังได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวเป็น ๖ วิธี คือ

๑) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตาม มาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเห็นว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

๒) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริง ถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

๓) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้องเสียก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

๔) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับ ความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจา นุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๕) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวาย ภายใน ๒๐ วัน ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด

๖) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจาก เนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

ต่อมาประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการ ประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน เพื่อประชุมหารือและพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วม เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ในการพิจารณาก็ไม่อาจหาข้อยุติที่สอดคล้องต้องกันทุกฝ่ายได้ ก็มีผู้เสนอแนวทางเพิ่มเติมว่าเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์สำคัญตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริง สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีปัญหาข้อความขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องโดยถือว่าสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างใด และมีการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชนโดยนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยได้ เพราะการนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นเป็นการไม่บังควร ย่อมเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจ หน้าที่ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่าง พระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้เพียงใดหรือไม่

เมื่อมีการถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนมาจากสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเพื่อหาหนทางแก้ไขในชั้นรัฐสภาแล้ว มีการโต้แย้งว่ารัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดๆ ไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติ กระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราช บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. แล้ว ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในฐานะองค์พระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือไม่ทรงเห็นชอบด้วย และไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระขององค์ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นพระประมุขโดยแท้

แม้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเองและจำเป็นต้องมีการแก้ไขก็จริง แต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือเป็นการแก้ไขภายหลังที่นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติ

เล็กน้อยที่สามารถรอกการแก้ไขได้ โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. หากมีผลใช้บังคับแล้วมีความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็มีได้เป็นความผิดของรัฐบาลและมีใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมติของรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้น มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธย ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือทรงใช้พระราชอำนาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังที่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.

ในทางตรงกันข้ามหากจะมีการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วกลับมาแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้

ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ก็เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ประธานรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่จำเป็นต้องชี้ขาดว่า จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามความในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่ข้อความบางส่วนในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกัน หรือหากรัฐสภาจะนำร่างพระราช

บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

จึงขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและลงมติว่า จะมีคำสั่งให้รับคำร้องดังกล่าวไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ผลการลงมติปรากฏว่า

๑. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีความเห็นและลงมติว่า ให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ จำนวน ๘ คน คือ

- | | |
|-------------------------|--------------------------------|
| ๑) นายกระมล ทองธรรมชาติ | ๕) นายศักดิ์ เตชะชาญ |
| ๒) นายพันธ์ จันทรปาน | ๖) นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ |
| ๓) นายมงคล สระฐาน | ๗) พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช |
| ๔) นายมานิต วิทยาเต็ม | ๘) นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ |

๒. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ลงมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง จำนวน ๓ คน คือ

- ๑) นายสุจิต บุญบงการ
- ๒) นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์
- ๓) นายอุระ หวังอ้อมกลาง

๓. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ลงมติไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒ และไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ จำนวน ๒ คน คือ

๑) นายปรีชา เถลิมวณิชย์

๒) นายจิระ บุญพจนสุนทร

และศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งเพื่อดำเนินการต่อไป ดังต่อไปนี้

๑. แจ้งประธานรัฐสภาทราบ และให้จัดส่งรายงานการประชุมสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕ ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๕ และร่างพระราชบัญญัติอินเทอร์เน็ตซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งนายกรัฐมนตรี ระวังการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ และส่งกลับคืนมายังสภา มายังศาลรัฐธรรมนูญ ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง และหากประสงค์จะเสนอความเห็นเพิ่มเติม ให้ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก่อนการวินิจฉัย

๒. แจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา หากประสงค์จะชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ยื่นต่อ ศาลรัฐธรรมนูญได้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

๓. เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ให้นายกรัฐมนตรีจัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับคำร้องนี้ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ กรณีสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรยืนยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ รวมถึงกรณีที่ขอถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมายังรัฐสภา และสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติพร้อมตัวอย่างกรณีสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ทางรัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยเฉพาะกรณี ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มายังศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นและลงมติตามผลการลงมติข้อ ๓ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

๑. ตามถ้อยคำในย่อหน้าสุดท้ายของคำร้องระบุว่า “ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราช

บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่”

ประโยคสำคัญของความในย่อหน้านี้คือ “รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่”

ข้อความตามตัวอักษรมีความหมายอย่างชัดเจนโดยไม่มีข้อสงสัยเลยว่าเป็นเพียงคำปรึกษาหรือขอความเห็นจากศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐสภาจะปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายที่มีข้อบกพร่องทั้ง ๆ ที่ร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วได้หรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องของรัฐสภาเพียงองค์กรเดียวที่ดำรงขึ้นมาเท่านั้น และโดยที่มาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวที่จะเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะดำเนินการ แม้ตามคำร้อง นายกรัฐมนตรีมิได้ดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ แต่นายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่งหรือตัวบุคคลเป็นเพียงส่วนประกอบของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๑ มิใช่คณะรัฐมนตรี ถ้าพียงนายกรัฐมนตรีจึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมิใช่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้อที่ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ ก็เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแก่ร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว จึงถือได้ว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติใด ๆ ของรัฐสภาเกิดขึ้นอีกต่อไป ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคำสั่งของประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือขอถอนคืนร่างพระราชบัญญัติที่ได้ส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีดำเนินการ

ต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแล้ว ประธานรัฐสภาได้เรียกประชุมประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงาน พรรคร่วมฝ่ายค้านเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญ ไม่ได้บัญญัติให้มีอำนาจกระทำได้ ต่อมาเมื่อเห็นว่า ข้อเสนอแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติด้วยวิธีการต่างๆ ตามที่มีผู้เสนอหลายวิธีดังกล่าวข้างต้นอาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประธานรัฐสภาจึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๖ ส่งปัญหาที่คาดว่าจะเกิดมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์การ ตามรัฐธรรมนูญ เห็นว่า ถ้าถือตามความเห็นของประธานรัฐสภาดังกล่าวว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไข ข้อผิดพลาดบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติที่อาจจะเกิดขึ้นของรัฐสภาเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ที่รัฐสภาแจ้งยืนยันว่า รัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบ แก่ร่างพระราชบัญญัติแล้ว และส่งไปยังฝ่ายบริหาร คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรี ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ จะมีผลเป็นประการใด เพราะการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาในกรณีนี้ เป็นการให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติ ที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการ ต่อไปตามมาตรา ๕๓ โดยรัฐธรรมนูญให้ถือว่า รัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าวส่งผลให้รัฐสภาไม่อาจอ้างได้ว่า มีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติใดๆ เกิดขึ้นได้อีกต่อไป การแก้ไขข้อบกพร่องของร่างพระราช บัญญัติตามที่รัฐสภาดำริขึ้นมาดังกล่าว จึงเป็นเรื่องนอกเหนือจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือ ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้มีอำนาจกระทำได้ทั้งสิ้น ตามคำร้องของประธานรัฐสภา จึงไม่อาจถือได้ว่า มีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญหรือมีปัญหา เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เกิดขึ้นทั้งสองกรณี

๒. บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องนี้คือ มาตรา ๕๓ ที่บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้นำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑)

(๒)

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไข เพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคล เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้น

กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ปรากฏตามคำร้องว่า วุฒิสภา ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภา ผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม กรณีจึงเป็นเรื่องที่รัฐสภาได้ดำเนินการ ตรงตามตัวบทของมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ตอนต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นวิธีการปฏิบัติต่อไปว่า ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ อันมีลักษณะ เป็นบทบังคับ กรณีจึงต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ เท่านั้น แม้จะมีการตรวจพบข้อผิดพลาด หรือข้อบกพร่องในภายหลังก็ไม่อาจดำเนินการเป็นอย่างอื่นได้ รัฐสภาจึงไม่อาจขอถอนคืนร่างพระราช บัญญัติมาแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดบกพร่องนั้นได้ เพราะเป็นการปฏิบัติดำเนินการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้วินิจฉัยและลงมติว่า รัฐสภามีอำนาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ตามคำขอให้วินิจฉัย ในคำร้องก็จะเป็นคำวินิจฉัยเพิ่มเติมขึ้นตอนของมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) อันเป็นการขัดต่อ บทบัญญัติที่ให้อำนาจดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ อาจมีผลกระทบเป็นเงื่อนใ้ ให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนจากตำแหน่งได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

๓. เนื่องจากมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกระบวนการที่เป็น การดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมาย กรณีที่จะไม่ต้องดำเนินการต่อไปตาม มาตรา ๕๓ ในคดีนี้ก็คือ การส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

ราชภัฏ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือความเห็นของสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) หรือความเห็นของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง บัญญัติว่า ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยคือ ระงับการดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ดังนั้นกรณีที่จะไม่ต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) จึงมีอยู่กรณีเดียวคือ การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๒ ของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) เสนอตามความเห็นของตนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ขอให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยหรือนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็นของตนโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) กรณีเช่นนี้ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ไม่มีทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยคำร้องไปในแนวทางอื่นได้ จึงไม่อาจรับคำร้องของประธานรัฐสภาไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงลงมติไม่รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้รับเอกสารชี้แจงเกี่ยวกับการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จากผู้เกี่ยวข้องตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้

(๑) บันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำขึ้นและส่งมายังประธานศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๖๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ความว่า

“หลังจากทราบความผิดพลาด ๒ วัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๑๕๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าพบความผิดพลาดและเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ว่า หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมถอนร่างดังกล่าวคืน หรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรี

พิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๒ หรือมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ต่อมาคณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ว่า

๑) เห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกต้องกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องโดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ประการใด พร้อมมีมติด้วยว่า หากรัฐสภาไม่ยินยอมรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปปรับปรุง หรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาด ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รองนายกรัฐมนตรี (นายโภคิน พลกุล) และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาเสนอให้ นายกรัฐมนตรีส่งคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปยังรัฐสภา และให้ดำเนินการ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑.๑) เมื่อความบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ปรากฏประจักษ์ขึ้นในชั้นก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีดุลพินิจที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปยังรัฐสภาหรือไม่เพียงใด และเมื่อได้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติแล้ว จะต้องถือปฏิบัติอย่างไรกับระยะเวลา ๒๐ วัน ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

๑.๒) เมื่อรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขข้อบกพร่อง อันประจักษ์อยู่นั้นหรือไม่ เพียงใด

๑.๓) ถ้ารัฐสภาไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติที่มีการส่งคืน หรือรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมายังนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งโดยไม่พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่อง นายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้

ระคายเคืองเบี่ยงพระยุคลบาทได้หรือไม่ เพียงใด และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร

อนึ่ง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงอาศัยความในมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามข้อ ๑.๑) ข้อ ๑.๒) และข้อ ๑.๓) ดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการถือปฏิบัติให้เกิดความถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป

๒) ช่องทางที่สองซึ่งเป็นช่องทางที่อาจดำเนินการได้ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งอาจกระทำได้ ๒ ทาง ดังปรากฏตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ข้างต้น คือ

๒.๑) นายกรัฐมนตรีอาจส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.๒) นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ซึ่งทั้งสองกรณี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่นของรัฐทั้งหมด อันจะเป็นบรรทัดฐานให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไปทุกกรณีที่มีปัญหาเดียวกันนี้ในอนาคต ทั้งยังเปลี่ยนข้อโต้แย้งอันเป็นปัญหาการเมืองที่ไม่อาจหาข้อยุติอันสร้างความสับสนในหมู่ประชาชน ให้เป็นปัญหากฎหมายที่ยุติลงได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๖๖ หากรัฐสภาไม่ยอมถอนเรื่อง หรือไม่ยอมแก้ไขความผิดพลาด โดยไม่ได้มีมติให้เสนอเรื่องตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญ ก็เพราะไม่ประสงค์จะให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ตกไปทั้งฉบับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ว่า การตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะจะเกิดความล่าช้าเสียหายแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง ๔๑ แห่ง ซึ่งมีคณาจารย์ประจำ

คณาจารย์พิเศษ และนักศึกษาเกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนหลายแสนคน นอกจากนั้น ยังต้องเริ่มกระบวนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ทั้งหมด ซึ่งกว่าจะผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จะต้องเสียเวลาของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาก ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการนี้อีก เป็นจำนวนมหาศาล คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเพียงให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับหนังสือแจ้งขอให้ถอนเรื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็มีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๔๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ได้นำความกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และตรวจสอบพบว่า มีข้อความขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวกลับ เพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลง และจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๘๗๘ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ ส่งหนังสือนำของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนตามคำขอ

การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยสมัครใจของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้รับผิดชอบในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และความยินยอมให้ถอนเรื่องคืนของคณะรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่การกระทำฝ่ายเดียวของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วยการส่งเรื่องคืนให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดังที่มีการเข้าใจผิดแต่อย่างใด ทั้งยังไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสิ้น เพราะยังไม่ได้มีการส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่ประการใด

เมื่อการณืเป็นเช่นนี้ ก็หมดความจำเป็นที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะเรื่องทั้งหมดได้กลับคืนไปอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ส่งเรื่องมาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยิ่งกว่านั้นเมื่อทั้งหนังสือนำส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็สะดุดหยุดลงทั้งปวงจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมายังสำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง ระยะเวลา ๒๐ วัน จึงจะตั้งต้นเริ่มนับใหม่ อนึ่ง ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้นำส่งนายกรัฐมนตรีไว้ ทางปฏิบัติที่ผ่านมาจึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งอาจใช้เวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมงหากเป็นเรื่องด่วนที่สุด อาทิ กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ไปจนถึงหลายวันในหลายกรณี”

ต่อมาประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะและประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะเพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไข มีผู้เสนอแนวทางแก้ไข ๖ วิธีดังกล่าวข้างต้น แต่ในที่สุดประธานรัฐสภาได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ส่งปัญหามายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามคำขอในคำร้องดังกล่าวข้างต้น เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗

(๒) ประธานรัฐสภาได้ส่งคำชี้แจงประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติม มายังประธานศาลรัฐธรรมนูญโดยหนังสือที่ สผ ๐๐๐๑/๑๐๒๔ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีข้อความว่า
.....

“ในฐานะประธานรัฐสภาขอชี้แจงว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกประการ เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ แต่เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรียืนยันว่าไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้เพราะมีปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกัน และมีความเห็นว่าการนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยย่อมเป็นเหตุที่ไม่บังควร

การที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ย่อมถือได้ว่านายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภา ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่าง

รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญสมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

(๓) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งคำชี้แจง เรื่องกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มายังประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยหนังสือ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มีใจความว่า

“ขอเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

๑) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ครบถ้วนทุกขั้นตอน กล่าวคือ

๑.๑) ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ และได้นำเสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป (ข้อ ๑๒๐ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔)

๑.๒) ในคราวประชุมวุฒิสภา วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติม และส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎร

๑.๓) ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา เสียงข้างน้อยเห็นว่ามิชอบคัดค้านพร้อมขอให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกัน จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) (ข้อ ๑๒๑ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔)

๒) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ดำเนินการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กล่าวคือ

๒.๑) ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จึงต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

๒.๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ นั้น จากรัฐสภา” ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรียืนยันมติของรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๒.๓) การดำเนินการอื่นใดนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ จึงน่าจะเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจ ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านฯ มีความเห็นว่าจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามที่ทรงเห็นสมควร ตามมาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป”

(๔) รองประธานวุฒิสภาคนที่หนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ส่งเอกสารคำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยหนังสือที่ สว ๐๐๐๗/๐๔๔๕ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ความว่า.....

ตามที่ประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นั้น เนื่องจากที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของวุฒิสภาด้วย ดังนั้น ในฐานะประธานวุฒิสภาขอเรียนชี้แจงข้อเท็จจริงและลำดับความเป็นมาของกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา

วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไว้พิจารณา เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๖ ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน ต่อมาวุฒิสภาได้มีมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไป เป็นกรณีพิเศษอีก ๓๐ วัน

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา จำนวน ๓๓ คน กำหนดการแปรญัตติ ภายใน ๑๔ วัน ประธานคณะกรรมการวิสามัญได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วพร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมการวิสามัญต่อประธานวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรา และลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติม และวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

ต่อมาภายหลังปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วมีข้อความที่ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันใน ๒ ประเด็น กล่าวคือ ในประเด็นเรื่องการแต่งตั้งตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง และในประเด็นเรื่องการแต่งตั้งตำแหน่งอาจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๓) ซึ่งความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันในเรื่องดังกล่าวได้เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภา ดังนั้น จึงขอชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาในมาตราที่ขัดแย้งกันดังกล่าวตั้งแต่ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ตลอดจนในขั้นการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของที่ประชุมวุฒิสภา ดังนี้

๑) ประเด็นความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเกี่ยวกับการแต่งตั้ง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ที่มาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ แต่มาตรา ๕๒ กำหนดว่า ศาสตราจารย์พิเศษนั้นแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

ในการพิจารณาตรา ๑๘ (๘) ของที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ และไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดอภิปรายในอนุมาตรานี้ จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือเห็นชอบกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ (รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๑๑๑)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญ ได้แก้ไขความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง กำหนดให้ศาสตราจารย์พิเศษแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย ไม่ต้องเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่มีกรรมการขอสงวนความเห็นให้คงความในมาตราดังกล่าวไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเมื่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาถึงมาตรานี้ ปรากฏว่ากรรมการที่สงวนความเห็นไม่ได้ติติงอภิปราย รวมทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดในที่ประชุมอภิปรายในประเด็นที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไข จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติม (รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๑๐๘) เมื่อที่ประชุมไม่ได้แก้ไขความในมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ วรรคสอง ให้สอดคล้องกัน จึงทำให้ความในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับอำนาจการแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับกรณีให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

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

ในการพิจารณาตรา ๑๘ (๘) ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้ตัดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่ได้ใช้สิทธิอภิปรายในประเด็นดังกล่าว มีความเห็นว่าควรให้คงตำแหน่งรองศาสตราจารย์

พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษไว้ โดยไม่มีสมาชิกท่านใดอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการที่ คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนอาจารย์พิเศษ

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการลงมติ ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ ผู้ทำหน้าที่ประธานของ ที่ประชุมวุฒิสภา ได้สรุปประเด็นที่จะลงมติว่า “ความในมาตรา ๑๘ (๕) ที่เรากำลังอภิปรายกัน มีประเด็นเดียว คือ คณะกรรมการตัดคำว่า “รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ออก ในขณะที่มีผู้สงวนความเห็นขอให้คงไว้ตามร่างเดิม คงจะถามที่ประชุมได้แล้ว เราได้ใช้เวลาอภิปรายกันมากนะครับในวงเล็บนี้ท่านผู้ใดเห็นด้วยกับกรรมการโดยให้ตัด ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัดความออกตามที่กรรมการเสนอไว้ก็เห็นด้วย ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กดไม่เห็นด้วย” ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วย ๓๖ คะแนน ไม่เห็นด้วย ๑๖ คะแนน (ต่อจากนั้นผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมได้ให้ที่ประชุม พิจารณาต่อไปในมาตรา ๑๘ (๑๒) ต่อไปตามลำดับ)

ดังนั้น มติของที่ประชุมวุฒิสภาที่ให้คงความในมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตามร่างเดิมนั้น หมายถึง เฉพาะในประเด็นเรื่องตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นเดียวที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ อีกทั้งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมได้สรุปเป็นประเด็นเพื่อที่จะถามมติของที่ประชุม ส่วนในประเด็น เรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษ เมื่อที่ประชุมไม่ได้โต้แย้งการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ วิสามัญมาตั้งแต่เริ่มแรก และไม่มีสมาชิกท่านใดยกขึ้นเป็นประเด็นเพื่อให้มีการแก้ไขแตกต่างไป จากการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ก็ต้องถือว่าการลงมติในมาตรา ๑๘ (๕) ไม่รวมถึง เรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญเพิ่มเติมขึ้นใหม่แต่อย่างใด และต้องถือว่า ที่ประชุมเห็นชอบกับการที่คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขเพิ่มเติมให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ (รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ หน้า ๑๑๑ - ๑๓๕)

อนึ่ง ในการลงมติมาตรา ๑๘ (๕) ซึ่งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภาได้ถาม ที่ประชุมก่อนลงมติว่า “ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กดไม่เห็นด้วย” นั้น ได้มีสมาชิกวุฒิสภาผู้สงวนความเห็นและผู้สงวนคำแปรญัตติบางท่านมีความเห็นว่า คำว่า “ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร” นั้น หมายความว่าให้คงมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตาม

หลักการตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรในทุกประเด็น กล่าวคือ ให้คงตำแหน่ง “รองศาสตราจารย์พิเศษ” และ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ที่คณะกรรมการวิสามัญได้ตัดออกไว้ และไม่มี การเพิ่มเติมตำแหน่ง “อาจารย์พิเศษ” ตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้เพิ่มเติม ดังที่ปรากฏในร่าง ตามที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด

นอกจากนี้ในการพิจารณามาตรา ๑๘ นี้ นั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเรียงตามลำดับ เป็นอนุมาตราๆ ไป

สำหรับในการพิจารณามาตรา ๓๑ ของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นบทมาตราเกี่ยวกับอำนาจ และหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งในมาตรานี้คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดอภิปรายในมาตรานี้ และไม่มีสมาชิกท่านใดขอให้ตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ในมาตรา ๓๑ (๗) ออก ที่ประชุมจึงผ่านการพิจารณาในมาตรานี้โดยไม่มี การลงมติ จึงถือว่าในมาตรา ๓๑ นี้ ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง ต้องถือว่าเห็นชอบด้วยกับการที่กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ จึงทำให้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) ทับซ้อนกัน (รายละเอียดปรากฏตามรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ หน้า ๑๐๘)

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องของประธานรัฐสภา โดยตั้งที่ประเด็น พิจารณาวินิจฉัยว่า

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกัน ในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่

การพิจารณาวินิจฉัยปรากฏผลการลงมติตามคำแถลงสรุปผลการพิจารณาวินิจฉัยตามคำวินิจฉัย ที่ ๓๑/๒๕๔๗ ที่สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญพิมพ์แจกแก่สื่อมวลชนดังนี้

.....

การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ เมื่อรัฐสภาตรวจพบว่ามีความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองในร่างพระราชบัญญัติและได้ขอรับกลับคืนมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความไม่สอดคล้องกันในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของวุฒิสภา จึงสามารถกระทำได้เฉพาะส่วนที่ไม่สอดคล้องนั้น ให้ถูกต้องตรงตามมติและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของวุฒิสภาดังกล่าว

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๐ คน คือ

- | | |
|--------------------------------|--------------------------|
| ๑. นายกระมล ทองธรรมชาติ | ๒. นายจุมพล ณ สงขลา |
| ๓. นายพันธ์ จันทรปาน | ๔. นายมงคล สระแก้ว |
| ๕. นายมานิต วิทยาเต็ม | ๖. นายศักดิ์ เตชะชาญ |
| ๗. นายสุจิต บุญบงการ | ๘. นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ |
| ๙. พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช | ๑๐. นายอุระ หวังอ้อมกลาง |

วินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ย่อมนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าวนั้นเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน คือ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ วินิจฉัยว่า รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขไม่ได้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๓ คน คือ

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| ๑. นายจิระ บุญพจนสุนทร | ๒. นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ |
| ๓. นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ | |

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

พิจารณาแล้ว ประเด็นที่กำหนดเพื่อพิจารณาวินิจฉัยมีลักษณะเป็นเรื่องที่รัฐสภาขอคำปรึกษาหรือจากศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงมีความเห็นดังต่อไปนี้

ตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องที่ประธานรัฐสภาและคำชี้แจงของผู้เกี่ยวข้องที่ส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญได้ความว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่สอง วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวรวม ๒๐ มาตรา ภายหลังปรากฏว่า การแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาดังกล่าว มีข้อบกพร่องไม่สอดคล้องกันสองประเด็นรวม ๔ มาตรา คือ

ก. ประเด็นเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอน “ศาสตราจารย์พิเศษ” ตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง โดยบัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกันคือร่างมาตรา ๑๘ (๘) บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน “ศาสตราจารย์พิเศษ” แต่ร่างมาตรา ๕๒ วรรคสอง กลับบัญญัติว่า “ศาสตราจารย์พิเศษ” นั้น แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

ข. ประเด็นการแต่งตั้ง “อาจารย์พิเศษ” ตามความในร่างมาตรา ๑๘ (๘) บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน “อาจารย์พิเศษ” แต่ความในร่างมาตรา ๓๑ (๓) กลับบัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน อำนาจแต่งตั้งและถอดถอน “อาจารย์พิเศษ” จึงทับซ้อนกัน

เมื่อร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยวุฒิสภาดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาในการประชุมวาระที่สามแล้ว วุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) จึงต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดย มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

ต่อมาเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ จึงต้องถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ส่งจากรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมาอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เพื่อดำเนินการให้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ ต่อไป และถือได้ว่าขั้นตอนการส่งร่างพระราชบัญญัติจากฝ่ายนิติบัญญัติมาอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ต่อมาในภายหลังเมื่อฝ่ายบริหาร (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ตรวจสอบว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อผิดพลาดบกพร่อง เนื่องจากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติ มีความไม่สอดคล้องกันถึงสี่มาตราดังกล่าวเช่นนี้ จะควรแก้ไขประการใด

ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ๒ แนวทาง กล่าวคือ
แนวทางที่ ๑ นายกรัฐมนตรีควรดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อผิดพลาดบกพร่องนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

การดำเนินการตามแนวทางนี้ มีผู้เสนอแนะว่านายกรัฐมนตรีควรมีบันทึกชี้แจงให้ทรงทราบว่า ร่างพระราชบัญญัติมีข้อผิดพลาดบกพร่องอย่างไร โดยไม่ต้องถวายความคิดเห็นเป็นประการอื่น สุดแต่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้เป็นประการใด ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยโดยลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัตินั้น และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ส่วนบทบัญญัติที่มีข้อความไม่สอดคล้องกันก็ใช้บังคับไม่ได้ในตัวอยู่แล้ว รัฐบาลก็เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกมาตราที่บัญญัติไม่สอดคล้องกัน โดยบัญญัติใหม่ให้สอดคล้องกัน และตราเป็นกฎหมายใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ตามกระบวนการนิติบัญญัติต่อไปได้

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยไปในทางใช้สิทธิยับยั้ง (VETO) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๕๔ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

บทบัญญัติมาตรานี้แสดงให้เห็นว่า พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมายจะต้องมีเสมอถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ขาดเสียมิได้ มิฉะนั้นจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้มีผลบังคับเป็นกฎหมายมิได้ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้เป็นข้อปิดกั้น การตรากฎหมายที่ไม่ผ่านการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา ๒๓๒ ที่บัญญัติว่า “บทกฎหมายที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว หรือถือเสมือนหนึ่งว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยพลัน” หากไม่ผ่านมาตรานี้ก็ไม่ถือเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่ ประชาชนได้

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔ ให้อำนาจแก่รัฐสภายืนยันร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีกรณีให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็เป็นเพราะพระราชอำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นพระราช อำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจรัฐสภาเท่านั้น พระราชอำนาจ จึงทรงมีจำกัด หรือมีขอบเขตที่จำกัดมากกว่าอำนาจของรัฐสภา เฉพาะในกรณีนี้หมายความว่า ถ้ารัฐสภา มีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ ทั้งสองสภาอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย อีกครั้งหนึ่ง แต่ครั้งนี้เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ก็ถือว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์สิ้นสุดลง หรือมีขอบเขตเพียงเท่านี้ ต่อไปถือว่าไม่ใช่เป็นเรื่อง เกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรวจสอบและถ่วงดุล หรือคานอำนาจรัฐสภาอีกต่อไป รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรม ราชวินิจฉัยไปในทางใช้สิทธิยับยั้ง (VETO) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔ คือ ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียง น้อยกว่า สองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ไม่ต้อง นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอีก และถือว่า ไม่มีกรณีถือเสมือนหนึ่งว่า ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจา นุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๓๒ ได้ต่อไป ร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมตกไป ทั้งฉบับ รัฐสภาที่มีอำนาจดำเนินการตราร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่ถูกต้องสมบูรณ์ตามกระบวนการ นิติบัญญัติใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้

ตามบันทึกชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลยืนยันว่า จะไม่ดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่มีบทบัญญัติผิดพลาดบกพร่องขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย อย่างแน่นอน ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามแนวทางที่หนึ่งจึงถูกปิดกั้นจากฝ่ายบริหารหรือ รัฐบาลอย่างเด็ดขาดแล้ว

แนวทางที่สอง ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ขั้นตอนการส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) พร้อมทั้งแจ้งยืนยันมายังฝ่ายบริหารว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวแล้ว ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ตกมาอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ขั้นตอนต่อมาจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวที่จะดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ คือ นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น จากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ขั้นตอนนี้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว ไม่อาจใช้บังคับโดยตีความเป็นอย่างอื่นได้ ดังนั้น การปฏิบัติดำเนินการระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการส่งร่างพระราชบัญญัติและถอนร่างพระราชบัญญัติกลับคืนไป เพื่อรัฐสภาจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องแล้วเสนอมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยถือว่า ระยะเวลาสี่สิบวันที่นายกรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ยังไม่เริ่มนับ จึงเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ไม่บังเกิดผลตามที่กล่าวอ้างได้แต่ประการใด

กรณีต้องถือว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ส่งมาอยู่ในอำนาจของ ฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) แล้วตามมาตรา ๕๓ โดยมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ เท่านั้น นายกรัฐมนตรีจะไม่ดำเนินการ ต่อไปตามมาตรา ๕๓ จึงมีอยู่ตามแนวทางที่สองแนวทางเดียวคือ การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๖๒ เสนอศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ

ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ฝ่ายบริหาร (สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี) ตรวจพบในภายหลังว่าบทบัญญัติมีข้อความผิดพลาดบกพร่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปทั้งฉบับ มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒)

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณีต่อไป”

ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) ผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นของตนที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วได้ตรารับขึ้น โดยมีข้อบกพร่องในกรณีใดกรณีหนึ่ง ในสองกรณีเพื่อเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยคือ

- ๑) ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือ
- ๒) ตรารับขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

โดยเฉพาะการตราร่างพระราชบัญญัติโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญมีความหมายกว้างขวางมาก อาจใช้บังคับเกี่ยวกับการตราร่างพระราชบัญญัติในรัฐสภาได้ทุกขั้นตอนไม่จำกัดเฉพาะกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามที่ผู้เข้าใจเท่านั้น เช่นบทบัญญัติในมาตรา ๕๒ ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตรารับขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” ก็ย่อมมีความหมายว่า การให้คำแนะนำและยินยอมแก่ร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาจะต้องถูกต้องไม่มีข้อผิดพลาดบกพร่องหรือข้อผิดพลาดใดๆ การให้คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาโดยมีข้อผิดพลาดบกพร่องหรือมีข้อผิดพลาดใดๆ ถือว่าเป็นการให้คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญได้

ผู้มีอำนาจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) มีบุคคลดังต่อไปนี้

- ๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของสองสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นของตนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วประธานแห่งสภาที่รับความเห็นเช่นนั้นต้องส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

- ๒) นายกรัฐมนตรีมีความเห็นเองแล้วเสนอความเห็นของตนไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อผู้มีอำนาจเสนอความเห็นเช่นว่าไปยังศาลรัฐธรรมนูญแล้วมาตรา ๒๖๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย” กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ต่อไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

การดำเนินการประกาศใช้บังคับร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายตามมาตรา ๕๓ มีสองส่วนประกอบกันคือ

๑) นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับจากรัฐสภา

๒) เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับความเห็นดังกล่าวของนายรัฐมนตรีไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง ก็บัญญัติให้ระงับการดำเนินการใดๆ เพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีมีสิทธิไม่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ตามที่มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติไว้ได้

เห็นว่าการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบกพร่องผิดพลาดหรือรัฐสภาได้ให้ความยินยอมและเห็นชอบโดยผิดหลงไปไม่ว่าด้วยประการใดๆ ก็ตาม ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นว่า ไม่อาจแก้ไขโดยวิธีการที่รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องใหม่ได้ เพราะติดขัดด้วยข้อบังคับการประชุมของสภานั้นๆ และหากว่าจะมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมใหม่เพื่อเป็นหนทางให้ดำเนินการได้ก็อาจมีปัญหาว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๑ หรือไม่

จึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. อาจมีได้สองแนวทางดังกล่าวข้างต้น เมื่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้ปฏิเสธแนวทางที่หนึ่งเสียแล้ว คงเหลือเพียงแนวทางที่สองดังกล่าวข้างต้นหากได้ใช้มาตรา ๒๖๒ โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้ร่างพระราชบัญญัติที่มีปัญหาตกไปทั้งฉบับ ส่วนแนวทางตามคำร้องของประธานรัฐสภาในคดีนี้ที่ปรึกษาหารือมายังศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ไม่อาจดำเนินการได้เพราะไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจมีปัญหาต่างๆ ตามมาอีกมากมายหลายประการซึ่งยังไม่สมควรกล่าวในที่นี้

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงไม่รับคำร้องของประธานรัฐสภา และวินิจฉัยให้ยกคำร้องของประธานรัฐสภาด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ