

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖
เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.
โดยมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และ
ความเห็นของประธานรัฐสภา ดังนี้

๑. ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

๑.๑ ด้วยรัฐสภาโดยสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ
๐๐๑๔/๑๓๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราช
บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็น
กฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๑.๒ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖
ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายในร่าง
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง
โดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

๑.๓ ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาก่อน เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง
และหาแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘
ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอถอนหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ก็นำจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกันจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวคืนมาเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

๑.๔ ประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน โดยที่ประชุมมีความเห็นสอดคล้องกัน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

คณะกรรมการดังกล่าวได้ตรวจพบว่า สาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม ๒ ประเด็น คือ

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

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

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และทำให้เป็นปัญหาเกิดขึ้น

คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องนี้ไว้ ๖ วิธีด้วยกัน คือ

๑. นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยเห็นว่าสามารถตีความให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

๒. นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

๓. รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๔. เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับหลักในราชกิจจานุเบกษาก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๕. เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายใน ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกค้างหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับและต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด

๖. ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

จากนั้นประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้านประชุมหารือและพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมกันข้างต้น เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ในการพิจารณาไม่อาจหาข้อยุติที่สอดคล้องต้องกันทุกฝ่ายได้ โดยมีผู้เสนอแนวทางเพิ่มเติมว่าเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริง สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒. ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑ การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีปัญหาข้อความขัดแย้งกันซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด และมีการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชนโดยนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เพราะการนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นเป็นการไม่บังควร ย่อมเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้เพียงใดหรือไม่

๒.๒ เมื่อมีการถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อหาหนทางแก้ไขในชั้นรัฐสภาแล้ว มีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดๆ ไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. แล้ว ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขโดยแท้

๓. ความเห็นของประธานรัฐสภา

๓.๑ แม้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเอง และจำเป็นต้องมีการแก้ไขก็จริง แต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการแก้ไขภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติเล็กน้อยที่สามารถรอการแก้ไขได้ โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. หากมีผลใช้บังคับแล้วมีความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่าง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็มีได้เป็นความผิดของรัฐบาลและมีใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่ประการใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมติของรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือทรงใช้พระราชอำนาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้วดังที่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ.

ในทางตรงกันข้ามหากจะมีการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วกลับมาแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้

๓.๒ ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ก็เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ประธานรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่จำเป็นต้องชี้ขาดว่า จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยที่ข้อความบางส่วนในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกัน หรือหากรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญเพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

ประธานรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ ว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญให้โอกาสผู้ร้องยื่นคำร้องเพิ่มเติม และให้นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงหรือแสดงความเห็น ซึ่งทั้งหมดได้ชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๕๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

“มาตรา ๕๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

“มาตรา ๕๔ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทาน

คืนมาภายในสามสัปดาห์ ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

“มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตรากฎขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตรากฎขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตรากฎขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ทราบโดยไม่ชักช้า”

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ หรือมาตรา ๕๔ แล้วแต่กรณี ต่อไป”

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ การรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามกระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ซึ่งพระมหากษัตริย์อาจพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือทรงเก็บไว้เมื่อไม่ทรงเห็นชอบด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ แต่ในกรณีที่ประธานรัฐสภาส่งมาให้พิจารณาวินิจฉัยครั้งนี้ นายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายในระยะเวลาที่กำหนดเพราะเหตุที่มีการถอนคืนกลับไปยังรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เกิดการโต้แย้งกันขึ้นในวงการประชุมและวงการศึกษา มีสาระสำคัญว่านายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือพระราชทานคืนมาหรือทรงเก็บไว้เมื่อทรงไม่เห็นชอบด้วยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ หรือนายกรัฐมนตรีอาจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยเมื่อเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) เท่านั้น การที่จะส่งคืนแก่รัฐสภาเพื่อแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องในลักษณะที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้นจะกระทำมิได้เพราะรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ และรัฐสภาจะถอนร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่า เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้ว ให้ส่งให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และไม่มีบทบัญญัติใดให้รัฐสภามีอำนาจถอนคืน

ร่างพระราชบัญญัติเช่นนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่า ได้เกิดเหตุที่นายกรัฐมนตรีมีได้นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในระยะเวลาที่กำหนดและรัฐสภาได้ถอนคืนร่างพระราชบัญญัตินั้นจากนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ต่อไปไม่ได้เพราะเลยกำหนดเวลายี่สิบวันที่กำหนดไว้และตัวร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมาก็ถูกถอนคืนไปยังรัฐสภาแล้ว อีกทั้งการถอนคืนของรัฐสภาจะแก้กลับเป็นการไม่ถอนคืนก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะได้กระทำไปแล้วและไม่สามารถคืนระยะเวลาสี่สิบวันแก่นายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งเหตุทั้งหมดที่เกิดขึ้นนี้เป็นเพราะในเวลาที่กระทำนั้นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญเข้าใจว่า ตนมีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำการดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นว่าได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้วจำเป็นต้องอาศัยอำนาจศาลรัฐธรรมนูญทำการพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประเด็นที่ ๒ การวินิจฉัย ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตราแรกที่จะนำมาพิจารณาคือ มาตรา ๕๓ ความสำคัญของมาตรา ๕๓ คือ ข้อความที่กำหนดระยะเวลาสี่สิบวันสำหรับที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับก่อนๆ เป็นเหตุให้เกิดกรณีนายกรัฐมนตรีไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ เพราะนายกรัฐมนตรีไม่พอใจร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาส่งมานั้น อันเป็นการขัดขวางอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีบทบัญญัติบังคับดังกล่าวขึ้น ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีฝ่าฝืน ก็จะต้องรับผิดชอบในฐานะที่ไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ คำถามต่อไปก็คือว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีได้แต่จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์หรือ คำถามนี้ตอบได้แน่นอนตามรัฐธรรมนูญเองว่า ห้ามมิได้ กล่าวคือรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ ว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ส่งให้นายกรัฐมนตรีแล้วตามมาตรา ๕๓ หรือแม้แต่ที่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา หากรัฐสภายืนยันตามมาตรา ๕๔ และส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ร่างพระราชบัญญัตินั้นยังอยู่ในอำนาจตรวจสอบยับยั้งเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ๓ กรณี คือ

“(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ทราบโดยไม่ชักช้า”

ดังนั้นจึงเห็นได้ในขั้นนี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบและส่งถึงนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังมีการตรวจสอบได้อีกโดยนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี แต่ข้อที่จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม (๑) (๒) และ (๓) ข้างต้นเป็นเหตุเดียวกันทั้งหมด คือ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นๆ “มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเห็นได้ว่า เป็นเรื่องกรณีร้ายแรงเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้มาตรา ๒๖๒ บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งโอกาสในการตรวจสอบเช่นนี้มีไม่เกิดขึ้นสืบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แต่ก็เคยปรากฏกรณีที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในเวลาเพียงวันเดียวหรือสองวัน ทำให้เกิดความไม่พอใจเป็นอันมากแก่สมาชิกสภาจำนวนหนึ่งที่ไม่สามารถเสนอเรื่องให้มีการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ทันคำถามต่อไป คือ นอกจากกรณีสงสัยว่าจะขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอำนาจ

ศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ถ้ามีการตรวจพบข้อผิดพลาดบกพร่องอย่างอื่นในระยะเวลาไม่เกินยี่สิบวันก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ แต่มีใช้กรณีถึงขนาดที่ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย นายกรัฐมนตรีหรือรัฐสภาจะมีอำนาจแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องที่ตรวจพบหรือไม่ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ในการตราพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีผู้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๒ ฝ่าย คือ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับรัฐสภาซึ่งได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาอีกฝ่ายหนึ่ง โดยฝ่ายแรกมีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน บริหารประเทศ ฝ่ายหลังมีอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายหลังสามารถสนับสนุนและควบคุมกำกับรัฐบาลโดยการอนุมัติกฎหมายหรือไม่อนุมัติกฎหมายซึ่งอาจริเริ่มมาจากฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายอื่นก็ได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยขอแยกการพิจารณาอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ดังนี้

ฝ่ายนายกรัฐมนตรี ผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวไว้ตอนต้นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ภายในยี่สิบวัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ มีเจตนารมณ์ป้องกันมิให้นายกรัฐมนตรีขัดขวางอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา จึงเป็นบทบัญญัติที่ต้องบังคับโดยเคร่งครัดเพื่อมิให้มีการหลีกเลี่ยงต่างๆ นานาในอันที่จะขัดขวางอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีก็มีหน้าที่นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน เว้นแต่กรณีที่จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ หากมีเหตุผลเกี่ยวกับเนื้อความหรือถ้อยคำสำนวนในร่างพระราชบัญญัติส่วนใดส่วนหนึ่ง มีลักษณะต้องสงสัยหรือเชื่อว่าผิดพลาดบกพร่อง นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือแจ้งข้อสงสัยต่อรัฐสภาได้ ในระหว่างเวลาก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหรือส่งกลับคืนโดยพลการ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ถือว่าข้อความและลายลักษณ์อักษรทั้งปวงในร่างพระราชบัญญัติเป็นของรัฐสภา มิใช่ความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี

ฝ่ายรัฐสภา เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๒๖๒ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ อาจขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ส่งถึงนายกรัฐมนตรีแล้วแต่ยังมีให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความได้

เฉพาะแต่เหตุที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นมิใช่ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีใช้ที่มีการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุว่าได้มีการดำเนินการในการพิจารณาการแปรญัตติ การให้ความเห็นชอบ ตามขั้นตอนของรัฐสภาครบถ้วนทุกอย่าง และไม่มีผู้ใดที่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับหรือเฉพาะข้อความเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสามและวรรคสี่ การที่มีความผิดพลาดบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คือร่างมาตรา ๑๘ (๘) ขัดแย้งกับร่างมาตรา ๕๒ กรณีหนึ่งกับร่างมาตรา ๑๘ (๘) ขัดแย้งกับร่างมาตรา ๓๐ (๓) อีกกรณีหนึ่ง นี้เป็นเรื่องของการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติออกมาไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตามมติในการพิจารณาของวุฒิสภา เพราะมีความสับสนในการสื่อความหมายของข้อความที่ได้ตอบกันในการประชุมซึ่งสามารถหาความชัดเจนจากรายงานการประชุมวุฒิสภาได้

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ร่างพระราชบัญญัติที่มีมาหลายแหล่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติ แล้วแต่กรณี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ และมาตรา ๑๗๐ แต่ข้อสำคัญ คือไม่ว่าร่างพระราชบัญญัติจะริเริ่มเสนอมมาจากฝ่ายใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ตามมาตรา ๕๒ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่นายกรัฐมนตรีได้รับจากรัฐสภาเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ก็คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภานั้นเอง ดังที่ผู้ทำคำวินิจฉัยกล่าวไว้ข้างต้นในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีว่า ข้อความและลายลักษณ์อักษรทั้งปวงในร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเป็นของรัฐสภา การนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ จึงเท่ากับรัฐสภาถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อใช้เป็นกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรี เป็นสื่อของรัฐสภา การที่จะให้นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างพระราชบัญญัติโดยกราบบังคมทูลประกอบว่า แท้ที่จริงแล้วร่างพระราชบัญญัติที่ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายนั้นมีข้อผิดพลาดบกพร่องไม่สมควรลงพระปรมาภิไธย และขอให้พระราชทานคืน ย่อมเป็นเรื่องแปลกประหลาด ไม่บังควร และขัดต่อเจตนารมณ์ของกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจนายก

รัฐมนตรีไว้ และการกระทำเช่นนี้อาจเป็นการละเมิดอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาและเป็นการแทรกแซงล่วงเกินพระราชอำนาจด้วยการที่จะไม่ต้องกราบบังคมทูลประกอบดังกล่าว ก็คือต้องดำเนินการให้แน่ใจว่าไม่มีข้อผิดพลาดบกพร่องในตัวร่างพระราชบัญญัติที่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ไม่มีข้อความใดที่เร่งรัดโดยกำหนดเวลาให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีดังเช่นที่กำหนดเวลาสี่สิบวันสำหรับนายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และไม่มีข้อห้ามมิให้ขอถอนคืนมาปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่อง ดังนั้นตราบิตที่นายกรัฐมนตรียังมีได้นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ฝ่ายรัฐสภาซึ่งต้องรับผิดชอบข้อความและลายลักษณ์อักษรในร่างพระราชบัญญัติ ย่อมมีโอกาสขอถอนคืนมาปรับปรุงแก้ไขข้อความและลายลักษณ์อักษรที่ผิดพลาดให้ถูกต้องตรงกับมติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้

อย่างไรก็ดี การถอนร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาอาจมีผลเป็นการถอนความยินยอมของรัฐสภาที่ได้ให้แก่ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล หรือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้วได้โดยไม่มีขอบเขตทำให้การพิจารณาและลงมติของรัฐสภาขาดความศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งน่าจะไม่ต้องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเหตุผลที่ว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เป็นเอกสิทธิ์ที่จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อพระมหากษัตริย์ รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจถอนคืนหรือเพิกถอนร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความยินยอมและส่งต่อนายกรัฐมนตรีแล้วโดยพลการได้ ดังนั้น การถอนคืนร่างพระราชบัญญัติจากนายกรัฐมนตรีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้เช่นนี้ จึงกระทำได้เฉพาะเมื่อความผิดพลาดบกพร่องที่ปรากฏนั้นชัดเจนเป็นที่ประจักษ์ และได้รับความยินยอมของนายกรัฐมนตรีผู้ถือร่างพระราชบัญญัติในเวลาที่จะขอถอนคืนด้วยเท่านั้น

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าหากสมมติว่านายกรัฐมนตรีและรัฐสภา ต่างเห็นว่าไม่ต้องนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องเฉพาะแห่งโดยต้องให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และพระมหากษัตริย์พระราชทานคืนมาตามคำแนะนำที่นายกรัฐมนตรีถวาย การดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ก็ไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องได้ เพียงได้แต่จะลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปทั้งฉบับ หรือยืนยันให้ใช้เป็นกฎหมายต่อไปทั้งฉบับ รวมทั้งมาตราที่ผิดพลาดบกพร่องด้วยเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ อย่างน่าสงสัย เพราะตามมาตรา ๒๖๒ กรณีร่างกฎหมายมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผลการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญทำให้เฉพาะข้อความนั้นตกไป คือร่างพระราชบัญญัตินั้นเสียไปเฉพาะส่วน แต่กรณีมีข้อผิดพลาดเฉพาะส่วนแล้วดำเนินการตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรงน้อยกว่าการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กลับไม่มีทางเลือกให้เฉพาะส่วนที่ผิดพลาดบกพร่องนั้นตกไป

ด้วยหลักการเหตุผลและข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่กำลังพิจารณาอยู่นี้ ปรากฏว่ามีความผิดพลาดบกพร่องเป็นที่ประจักษ์ และรัฐสภาได้ถอนคืนโดยความยินยอมของนายกรัฐมนตรีแล้ว รัฐสภาจึงสามารถนำไปปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องที่เป็นเหตุแห่งการถอนคืนให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันได้ ตามวิธีการของรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญ

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ