

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๔๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ
กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

ข้อเท็จจริง

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.
สรุปความได้ดังนี้

ด้วยรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑
ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ
มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายในร่างพระราช
บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่าง
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่าสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ประการใด

ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราช
บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไข
ให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ
ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอถอนหนังสือสำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และร่างพระราช
บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้ดำเนินการ

ตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกันจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวคืนมา เพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

ประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ทุกคณะ ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน โดยที่ประชุมร่วมกันมีความเห็นสอดคล้องกันให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล 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) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๕๒ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

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

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ 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 จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับหลักในราชกิจจานุเบกษาก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

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

๖. ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปเนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

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

การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีปัญหาข้อความขัดแย้งกันซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่าสำนักเลขาธิการ

คณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างใด และมีการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชนโดยนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ เพราะการนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นเป็นการไม่บังควร ย่อมเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้เพียงใดหรือไม่

เมื่อมีการถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อหาหนทางแก้ไขในชั้นรัฐสภาแล้ว มีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใด ๆ ไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. แล้ว ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขโดยแท้

ประธานรัฐสภาเห็นว่า แม้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเองและจำเป็นต้องมีการแก้ไขก็จริง แต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการแก้ไขภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติเล็กน้อยที่สามารถรื้อการแก้ไขได้ โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. หากมีผลใช้บังคับแล้วมีความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็มิได้เป็นความผิดของรัฐบาลและมีใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่ประการใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมติของรัฐสภาแล้ว 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

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

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ตรวจพบปัญหาข้อความ

ที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้สมบูรณ์ก่อน และจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะพิจารณารับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้หรือไม่

การพิจารณาตามประเด็นข้างต้นนี้จะต้องพิจารณาว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญให้้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ จะต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องคือ ประธานรัฐสภาหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นคำร้องที่แสดงถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง กรณีตามคำร้อง ผู้ร้องคือ ประธานรัฐสภา และเป็นคำร้องที่แสดงถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนไป เนื่องจากมีข้อขัดแย้งกัน ทำให้เข้าใจได้ว่า นายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่าถ้าได้ตรวจพบปัญหาข้อขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. อาจจะไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แต่ประธานรัฐสภาไม่เห็นว่าเป็นเช่นนั้น แม้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเองและจำเป็นต้องมีการแก้ไขก็จริง แต่เมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ก็มีได้เป็นความผิดของรัฐบาลและมีใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติ ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมติของสภาแล้ว

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กรณีตามคำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจที่จะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องส่งคำชี้แจงและเอกสารประกอบ ดังต่อไปนี้

ให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นเพิ่มเติมได้ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภา ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติกรณียื่นยันมติของรัฐสภา และส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รวมทั้งกรณีขอถอนร่างพระราชบัญญัติกลับมายังรัฐสภา และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ กรณีให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติไปดำเนินการให้ถูกต้อง

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอยืนยันข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภาชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกประการ เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ย่อมถือได้ว่านายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรี ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภา ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือชี้แจงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการยื่นยันมติของรัฐสภาและการส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และระบุว่าในอดีตนายกรัฐมนตรียังไม่เคยมีการขอให้สภาถอนร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมา ส่วนกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ จนสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และได้ยื่นยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ส่งบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำและส่งพร้อมคำชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือแจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำคำชี้แจงรวมเป็นฉบับเดียวกันกับคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ผิดพลาด ซึ่งยังคงมีเวลาดำเนินการแก้ไขความผิดพลาดได้อยู่ ก็ไม่สมควรนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายทันที แต่สมควรที่จะแสวงหาช่องทางโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่นในการแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดบกพร่องให้หมดทุกช่องทางก่อน

ช่องทางที่หนึ่ง การขอให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดกลับไปดำเนินการให้ถูกต้อง แม้ไม่เคยมีตัวอย่างเหมือนกับกรณีนี้ทุกประการ แต่มีตัวอย่างว่าเมื่อปี ๒๕๕๕ รัฐบาลในอดีตเคยไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภา และรัฐสภาลงมติให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้แทนฉบับที่ไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ รวม ๒ กรณี

นอกจากนั้น ก็ยังมีกรณีบรรทัดฐานอีกกรณีหนึ่งคือ ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๗๖ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ไขถ้อยคำ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะแก้ไขถ้อยคำตามพระราชประสงค์แล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไขถ้อยคำอื่นๆเพิ่มเติมอีก แล้วลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษารัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศแล้วพบว่าหลายประเทศได้กำหนดให้มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดโดยรัฐสภาได้ เช่น สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส อินเดีย คูเวต เม็กซิโก เกาหลีใต้ รัสเซีย

ดังนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือแจ้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าพบความผิดพลาดและเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมถอนร่างดังกล่าวคืนหรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ หรือมาตรา ๒๖๖

ช่องทางที่สอง เป็นช่องทางที่อาจดำเนินการได้ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับหนังสือแจ้งขอให้ถอนเรื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็มีหนังสือแจ้งว่า ได้นำความกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจริงจึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวกลับเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ สะดุดหยุดลง และจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

เมื่อการณืเป็นเช่นนี้ ก็หมดความจำเป็นที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะเรื่องทั้งหมดได้กลับคืนไปอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยสรุป รัฐบาลและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติพร้อมตัวอย่างกรณีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการนั้นไม่เคยปรากฏ และการดำเนินการในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ เป็นกรณีแรก

รัฐบาลและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การดำเนินการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยทันทีโดยไม่แสวงหาแนวทางอื่นที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน นอกจากมีปัญหาความชอบธรรมทางสังคม กระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติของชาติ ยังอาจมีผลเสียอันเกิดจากการล่าช้าและสิ้นเปลืองงบประมาณทั้งยังไม่ได้หาทางออกให้กับกรณีอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อีก ดังนั้น การที่รัฐสภารับแก้ไขความผิดพลาดเสียเองก็ดี หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวกระทำได้โดยวิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้แนวทางที่ถูกต้องก็ดี ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศชาติในระยะสั้น พร้อมทั้งยังสร้างแนวทางแก้ปัญหาให้ประเทศในระยะยาวเพิ่มขึ้นอีกด้วย

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ครบถ้วนทุกขั้นตอนกล่าวคือ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ดำเนินการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญกล่าวคือ

๑) ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จึงต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ... ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ... นั้น จากรัฐสภา” ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรียืนยันมติของรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

๓) การดำเนินการอื่นใดนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ จึงน่าจะเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจ

ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่า น่าจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามที่ทรงเห็นสมควร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ต่อไป

นายสุชน ชาติเครือ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา และส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบด้วย (๑) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของนายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง และ (๒) หนังสือของนายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดร้อยเอ็ด ประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาได้ชี้แจงเกี่ยวกับการพิจารณาของวุฒิสภาในมาตราที่ขัดแย้งกันตั้งแต่ชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ตลอดจนชั้นการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของที่ประชุมวุฒิสภา

จากคำชี้แจงของประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาและเอกสารประกอบซึ่งได้แก่ รายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภาเกี่ยวกับความเป็นมาของตำแหน่งอาจารย์พิเศษ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา

รายงานการประชุมวุฒิสภา (เฉพาะมาตรา ๑๗ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๑) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกรณีให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม รายงานการประชุมร่วมกันของประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ และประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ ปรากฏข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า มีข้อความขัดแย้งกันในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง กรณีหนึ่ง และอีกกรณีหนึ่งคือ มาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗)

ในกรณีแรกข้อความที่ขัดแย้งกันระหว่างมาตรา ๑๘ (๘) ซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาไม่ได้มีมติแต่อย่างใด จึงถือว่าเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ความในมาตรา ๕๒ ร่างเดิมกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษนั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภา ได้มีมติแก้ไขให้การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย แต่ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาได้มีมติไม่เห็นด้วยกับข้อแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ และให้ยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากวุฒิสภาได้นำมาตรา ๕๒ ไปพิจารณารวมกับมาตรา ๑๘ (๕) ซึ่งในระหว่างการอภิปรายมีกรรมการที่สงวนความเห็นให้คงความทั้งสองมาตรา ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการแต่งตั้งรองศาสตราจารย์พิเศษและศาสตราจารย์พิเศษไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการลงมติในมาตรา ๑๘ (๕) ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องถือว่า วุฒิสภาให้คงความในมาตรา ๕๒ ที่เกี่ยวข้องไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ดังนั้นข้อความในมาตรา ๕๒ ก็ไม่ต้องแก้ไข คือให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ปรากฏว่าข้อความในมาตรา ๕๒ ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษเป็นข้อความที่คณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีมติแก้ไขซึ่งไม่ตรงตามมติของวุฒิสภา ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้น

ส่วนในกรณีความขัดแย้งในข้อความระหว่างมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) ที่มาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่มาตรา ๓๑ (๗) ให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา ๑๘ (๕) บัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษเท่านั้น แต่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ของวุฒิสภา ได้เพิ่ม

ความในมาตรา ๑๘ (๕) ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งอาจารย์พิเศษด้วยโดยไม่ได้แก้ไขข้อความ ในมาตรา ๓๑ (๗) ให้สอดคล้องกัน มาตรา ๓๑ (๗) ยังคงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรคือ ให้อธิการบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภามีมติให้ มาตรา ๑๘ (๕) คงร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร คือ ตัดข้อความที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้ง อาจารย์พิเศษ แต่ในร่างที่วุฒิสภามีมติแล้วและส่งกลับไปในสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎร มีมติเห็นชอบนั้น ไม่ได้ตัดข้อความที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งอาจารย์พิเศษออก สำหรับ ข้อความในมาตรา ๓๑ (๗) ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาไม่ได้มีมติแต่อย่างใด จึงถือว่า วุฒิสภาเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อความในมาตรา ๑๘ (๕) จึงขัดแย้งกับข้อความ ในมาตรา ๓๑ (๗)

ในการพิจารณาตามประเด็นที่ประธานรัฐสภาได้รับรองมาข้างต้นนั้น จำเป็นต้องพิจารณาก่อนว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้สิ้นสุดลงแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ แล้วหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้สิ้นสุดลงแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ทั้งนี้เพราะสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติม ของวุฒิสภาที่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้มีมติให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีหนังสือแจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรียืนยันมติของรัฐสภา พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป

ดังนั้นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปจึงมีว่าเมื่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยรัฐสภาได้สิ้นสุดลงแต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ตรวจพบมีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกัน รัฐสภาสมควร จะดำเนินการอย่างไร

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ได้มีข้อความขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เป็นสองกรณีตั้งแต่ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

กรณีแรก เรื่องการแต่งตั้งตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ ในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง ซึ่งมีข้อความขัดแย้งกันเนื่องจากข้อความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง ไม่ได้แก้ไขให้ตรงกับมติ ของวุฒิสภา ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น

กรณีสอง เรื่องการแต่งตั้งตำแหน่งอาจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) ซึ่งมีข้อความขัดแย้งกันเนื่องจากไม่ได้มีการแก้ไขข้อความในมาตรา ๑๘ (๕) ให้ตรงกับมติของวุฒิสภา ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น

เมื่อวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ได้พิจารณาแก้ไขเรียบร้อยแล้ว คืบมาให้สภาผู้แทนราษฎร โดยมีได้แก้ไขข้อความที่ขัดแย้งกันดังกล่าว และสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบด้วย โดยมีได้มีการแก้ไขข้อความที่ขัดแย้งกัน ทำให้ข้อความที่ขัดแย้งกันทั้งสองกรณีจึงยังคงอยู่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้อความที่ไม่สอดคล้องกันนั้น เกิดจากการบัญญัติถ้อยคำในมาตราดังกล่าว ไม่ตรงตามมติของวุฒิสภา เพราะถ้าบัญญัติข้อความให้ตรงตามมติของวุฒิสภา ความขัดแย้งในประเด็นทั้งสองข้างต้นก็จะไม่เกิดขึ้น ดังนั้นเมื่อข้อความในมาตราดังกล่าวบัญญัติไม่ตรงกับมติของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติเห็นชอบกับมติของวุฒิสภา โดยที่ไม่มีการตรวจสอบให้ชัดเจนว่ามติของวุฒิสภาที่แท้จริง ในกรณีหรือประเด็นทั้งสองนั้นเป็นอย่างไร รัฐสภาก็สามารถที่จะนำกลับไปแก้ไข ถ้อยคำให้ตรงตามมติของวุฒิสภาได้ โดยการแก้ไขนั้นถือว่าเป็นการแก้ไขถ้อยคำหรือแก้ไขในทางภาษา การรับไปแก้ไขดังกล่าวจึงไม่ถือว่าเป็นการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไปสู่กระบวนการร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง เพราะกระบวนการดังกล่าวได้เสร็จสิ้นลงแล้ว

ได้มีการโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติให้รัฐสภานำเอาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภามีมติเห็นชอบแล้วนำกลับไปแก้ไขถ้อยคำหรือภาษาให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้ทำเช่นนั้นได้ ทั้งรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีก็ไม่มีทางเลือกเป็นอย่างอื่น ยกเว้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติ คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวน่าจะหมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบ โดยที่ไม่ใช่ข้อความหรือถ้อยคำผิดพลาดอันเกิดจากการบัญญัติถ้อยคำไม่ตรงตามมติของสภาหนึ่งสภาใด หรือของรัฐสภาแล้วแต่กรณี ทำให้ไม่มีความสอดคล้องหรือเกิดความขัดแย้งกันในมาตราเดียวกันหรือระหว่างมาตราต่างๆ ยกเว้นข้อผิดพลาดดังกล่าวไม่ถูกตรวจพบก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” น่าจะเข้าใจได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาจะให้คำแนะนำและยินยอมให้ตราเป็นกฎหมายได้นั้น ควรจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้มีการใช้ถ้อยคำที่ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกัน

ผู้ทำคำวินิจฉัยใคร่ขอชี้แจงในที่นี้ว่า การให้รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่มีข้อความขัดแย้งกันนำไปปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง มิได้ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมติการให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวของรัฐสภา หรือเป็นการให้อำนาจนายกรัฐมนตรี

ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เพราะเป็นเพียงการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปแก้ไขข้อความหรือถ้อยคำที่ขัดแย้งกัน อันเกิดจากมิได้แก้ไขให้ตรงตามมติของวุฒิสภาเท่านั้น มิได้ไปแก้ไขมติของวุฒิสภาหรือของรัฐสภา แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่าเมื่อปรากฏพบว่ามีข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. อันเกิดจากการข้อความที่ไม่ตรงตามมติของวุฒิสภา รัฐสภาก็สามารถที่จะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาได้ ทั้งนี้ การแก้ไขข้อขัดแย้งนั้นจะต้องใช้ในกรณีที่มีการบัญญัติข้อความที่ขัดแย้งกัน อันเกิดจากการบัญญัติที่ไม่ตรงตามมติของวุฒิสภาเท่านั้น จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ