

การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย



นางสาวน้ำฝน ศาสตร์พิสุทธิ

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต


สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE RECTIFICATION OF ERROR IN BILL AND ACT



Miss Namfon Saspisit

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย

โดย

นางสาวน้ำฝน ศาสตร์พิสุทธิ

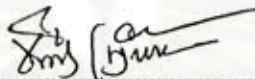
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

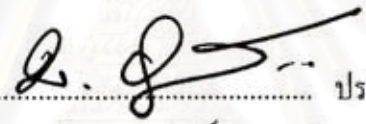
อาจารย์ที่ปรึกษา

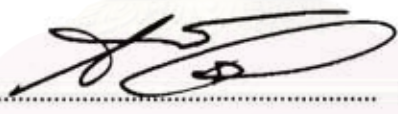
รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา

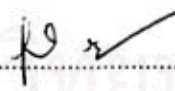
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิดิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)


..... กรรมการ
(อาจารย์ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

นำฝน ศาสตร์พิสุทธิ์ : การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย.

(THE RECTIFICATION OF ERROR IN BILL AND ACT) อ. ที่ปรึกษา : ร.ศ. มานิตย์ จุมปา,
257 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายที่เป็นความผิดพลาดในเนื้อหา ซึ่งหมายรวมถึง การพิสูจน์อักษร การอ้างอิงบทมาตรานบทกฎหมายขัดแย้งกันเอง และความผิดพลาดจากเนื้อหาที่ถูกต้อง โดยการพบความผิดพลาดดังกล่าวนั้น อาจเกิดขึ้นได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ผลการศึกษา ในการพบความผิดพลาดในขั้นตอนก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย พบว่า รัฐสภาผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความผิดพลาดย่อมต้องแก้ไขร่างกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความผิดพลาด ย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข ซึ่งเกิดจากการเปรียบเทียบแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในระหว่างประเทศ และต่างประเทศ การแก้ไขความผิดพลาดในผลแห่งการใช้อำนาจอธิปไตย ข้อบังคับการประชุม และการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต

ในส่วนการพบความผิดพลาดในขั้นตอนหลังประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ผลการศึกษาพบว่า อาจพบคำผิดในราชกิจจานุเบกษาได้ใน 2 กรณี คือ (1) กรณีเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิดจากต้นฉบับ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ จึงต้องมีการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ (2) กรณีเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายตรงตามต้นฉบับ แต่ผิดของสภาพผิด หากความผิดพลาดนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ หากความผิดพลาดนั้นเป็นสาระสำคัญ ต้องให้รัฐสภาผู้มีอำนาจแก้ไข

นอกจากแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายแล้ว ในกระบวนการร่างกฎหมายควรให้ความสำคัญกับแนวทางการป้องกันความผิดพลาดด้วย โดยการคำนึงถึงการป้องกันในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเริ่มข่างกฎหมาย จนกระทั่งการประกาศกฎหมายลงราชกิจจานุเบกษา และมีการประสานงานที่ดีต่อกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สาขาวิชา นิติศาสตร์ ลายมือชื่อนิสิต ๒๕-๑๖๖
ปีการศึกษา 2549 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4786258634 : MAJOR LAW

KEY WORD: THE RECTIFICATION OF ERROR / ERROR IN BILL

NAMFON SASPISUT : THE RECTIFICATION OF ERROR IN BILL AND ACT.

THESIS ADVISOR : ASSOCIATE PROFESSOR MANIT JUMPA, 257 pp.

This thesis purposes to study a problem of rectification of error in bill and act with regard to information error. It includes proofreading, sectional citation, conflict of laws, and the error of right information. From this issue, it could be suggested that the errors may occur both before and after the process of proclamation of legal validity.

The result of study has found that, before proclamation of legal validity, it is the responsibility of the parliament to correct any mistake. The parliament should completely amend the bill before they would offer it to the Majesty the King for signature. According to the general principle of law, it said that anyone, who make an error, he shall revise the error by himself. The author compared the study between the rectifications of error by use of the direction of rectification of other countries, the rectification of error caused by state's sovereignty, and conference regulation, including the amendment of error in bill in the past.

In the context of the errors after proclamation of legal validity in the government gazette, it is divided into two cases; 1.) The officers do not follow the masterpiece as they type the law. Therefore, we have to revise the law according to the master in order to harmonize the spirit of law. 2.) The officers type the right laws according to the masterpiece but the parliament resolution was wrong. If the error is not important, the officers are able to correct by themselves. If the error is important, the parliament has the authority to amend the law.

Furthermore, the process of legal enactment should be concerned in order to protect any possible mistake. It shall begin from the codification of bill until the proclamation of legal validity in the government gazette. The cooperation between involved authority is also necessary.

Field of study Law Student's signature.. *Namfon Saspiwat*
 Academic year 2006 Advisor's signature.. *Manit Jumpa*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความกรุณาจากคณาจารย์และผู้ที่เกี่ยวข้องหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ (กิตติคุณ) ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี รูปสุวรรณ และอาจารย์ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำ ปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จและสมบูรณ์ไปได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อบิดามารดา และพี่สาว ที่ให้กำลังใจ และให้ผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษาจนประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณเกรียงเดช อินทาปัจ ผู้อำนวยการกองราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คุณสิทธิพร เสาวภายน คุณเจษฎา ลูประสงค์ ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านข้อมูลที่เป็นประโยชน์ด้วยน้ำใจและไมตรีอันดียิ่ง ขอขอบคุณพี่ ๆ ร่วมชั้นปี ที่ให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนขอขอบคุณผู้มีพระคุณทุกท่านที่มีอากถาวนามไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 สมมุติฐาน	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
2 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและ กฎหมายในระหว่างประเทศและต่างประเทศ	6
2.1 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย	6
2.1.1 อำนาจอธิปไตย	8
2.1.2 อำนาจบริหาร	8
2.1.3 อำนาจตุลาการ	9
2.1.4 อิทธิพลของหลักการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย	10
2.2 การแก้ไขความผิดพลาดในกฎหมายระหว่างประเทศ (อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา)	12
2.3 การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในต่างประเทศ	13
2.3.1 ระบบรัฐสภา : อังกฤษ	14
2.3.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ	15
2.3.1.2 ร่างกฎหมายผิดพลาด	20
2.3.1.3 คำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา	20

บทที่	หน้า
2.3.2 ระบบประธานาธิบดี : สหรัฐอเมริกา	22
2.3.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา	24
2.3.2.2 ร่างกฎหมายผิดพลาด	32
2.3.2.3 คำพิพากษาในรัฐกิจจานุเบกษา	33
2.3.3 ระบบกึ่งรัฐสภา : ฝรั่งเศส	35
2.3.3.1 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส	36
2.3.3.2 ร่างกฎหมายผิดพลาด	40
2.3.3.3 คำพิพากษาในรัฐกิจจานุเบกษา	41
3 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในประเทศไทย	43
3.1 การตีความกฎหมาย	43
3.1.1 เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ	46
3.1.2 การอุดช่องว่างของกฎหมาย	47
3.1.3 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	50
3.1.4 พระบรมราชาโฆวาทและพระราชดำรัสที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย	52
3.2 การแก้ไขความผิดพลาดในผลแห่งการใช้อำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ..	54
3.2.1 กฎหมายผิดพลาด	54
3.2.1.1 ร่างกฎหมายผิดพลาด	54
3.2.1.2 คำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา	55
3.2.2 คำสั่งทางปกครอง	55
3.2.3 คำพิพากษาผิดพลาด	59
3.2.3.1 คำพิพากษาศาลยุติธรรมผิดพลาด	61
3.2.3.2 คำพิพากษาศาลปกครองผิดพลาด	68
3.3 ข้อบังคับการประชุม	70
3.3.1 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 116	72
3.3.2 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 119	72
3.3.3 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ 97	73
3.4 หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยเรื่อง ผู้ที่ก่อให้เกิด	
ความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข	77

บทที่	หน้า
4 ปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย	83
4.1 ความหมายของความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย	83
4.2 ความผิดพลาดในร่างกฎหมาย	83
4.2.1 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต (พ.ศ.2475-2545)	84
4.2.1.1 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปี พ.ศ.2476	85
4.2.1.2 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปี พ.ศ.2477	85
4.2.1.3 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปี พ.ศ. 2485	86
4.2.2 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปัจจุบัน	92
4.2.2.1 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.	92
(1) ประวัติความเป็นมา	92
(2) สาเหตุแห่งความผิดพลาด	93
(3) ความผิดพลาด	94
4.2.2.2 ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติ สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.	100
(1) ประวัติความเป็นมา	100
(2) สาเหตุแห่งความผิดพลาด	102
(3) ความผิดพลาด	102
4.2.2.3 ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.	103
(1) ประวัติความเป็นมา	103
(2) สาเหตุแห่งความผิดพลาด	104
(3) ความผิดพลาด	105
4.2.3 การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต (พ.ศ.2475-2545)	106
4.2.4 การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปัจจุบัน	106

4.2.4.1 การแก้ไขความผิดพลาดในกรณีร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้า สิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคล เฉลิมพระชนมพรรษาหกรอบ 12 สิงหาคม 2546 พ.ศ.	106
4.2.4.2 การแก้ไขความผิดพลาดในกรณีร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.	109
4.3 ความผิดพลาดในกฎหมาย	111
4.3.1 กรณีพิมพ์กฎหมายผิดพลาด	112
4.3.1.1 คำพิพากษาฎีกา	112
(1) คำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 เรื่อง พ.ร.บ. ให้บำเหน็จใน การปราบปรามผู้กระทำความผิดการแก้ไขกฎหมาย	112
(2) คำพิพากษาฎีกาที่ 971/2541 เรื่อง พ.ร.บ. ให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด	113
4.3.1.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา	113
(1) เรื่องเสร็จที่ 47/2508 เรื่อง คำผิดในราชกิจจานุเบกษา	113
(2) เรื่องเสร็จที่ 234/2523 เรื่อง หารือกรณีการจ่ายเงิน รางวัลให้แก่ผู้จับกุม (มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติ ให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489)	114
4.3.2 กรณีบทกฎหมายขัดแย้งกันเอง	115
4.3.2.1 คำพิพากษาฎีกาที่ 790/2498 เรื่อง พ.ร.บ. สงวนป่า	115
4.3.2.2 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2496	116

5 บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย	117
5.1 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย	117
5.1.1 นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93	117
5.1.2 รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย	120
5.1.3 เสนอศาลรัฐธรรมนูญ	122
5.2 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย	124
5.2.1 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย	124
5.2.1.1 นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย	125
5.2.1.2 รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย	126
5.2.1.3 เสนอศาลรัฐธรรมนูญ	128
5.2.2 สรุปบทวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย	143
5.3 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายอย่างถาวร	148
5.3.1 ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงร่างกฎหมายให้ ถูกต้องสมบูรณ์ พ.ศ.	148
5.3.2 ยกร่างหรือแก้ไขข้อบังคับการประชุม	150
5.4 แนวทางการป้องกันความผิดพลาดในกฎหมาย	152
5.4.1 การป้องกันในทุกขั้นตอน	152
5.4.1.1 ขั้นตอนภายในฝ่ายบริหาร	152
5.4.1.2 ขั้นตอนภายในรัฐสภา	157
5.4.2 การประสานงานที่ดี	160

บทที่	หน้า
6 บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดหรือคำผิดใน	
ราชกิจจานุเบกษา	163
6.1 วิเคราะห์คำพิพากษาและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีมีคำผิดใน	
ราชกิจจานุเบกษา	164
6.2 แนวทางการแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษา	167
6.2.1 การแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาในต่างประเทศ	167
6.2.1.1 ประกาศแก้ไขคำผิดพลาดในตัวอักษรที่พิมพ์ได้	167
6.2.1.2 ศาลสามารถตีความกฎหมายที่มีความผิดพลาดในการพิมพ์	
ให้ถูกต้องได้	167
6.2.2 การแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาในประเทศไทย	167
6.3 แนวทางการป้องกันคำผิดในราชกิจจานุเบกษา	173
6.3.1 กรณีเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิดจากต้นฉบับ	173
6.3.1.1 กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการพิมพ์	
ราชกิจจานุเบกษา	173
6.3.1.2 วิเคราะห์กระบวนการตรวจสอบความถูกต้อง	
ในการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา	174
6.3.2 กรณีเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายตรงตามต้นฉบับ แต่มีผิดพลาด	174
7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	177
7.1 บทสรุป	177
7.2 ข้อเสนอแนะ	185
รายการอ้างอิง	194
ภาคผนวก	201
ภาคผนวก ก คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่31/2547	202
ภาคผนวก ข ตัวอย่างความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษา	247
ภาคผนวก ค ตัวอย่างการประกาศแก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษา	254
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	257

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการในการตรากฎหมายเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อกฎหมายที่จะเกิดขึ้น เพื่อนำมาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยหลายขั้นตอนและต้องใช้ระยะเวลาในการตรากฎหมายมาแต่ละฉบับ นับตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาโดยวุฒิสภา การลงพระปรมาภิไธย และการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยในแต่ละขั้นตอนที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นอาจมีความผิดพลาดเกิดขึ้นในลักษณะต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นความผิดพลาดในด้านธุรการซึ่งรวมถึง การพิมพ์ การอ้างอิงบทมาตรา บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกันเอง และ ความผิดพลาดในหลักการและความถูกต้องของกฎหมาย

ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2546 เป็นความผิดพลาดในร่างกฎหมาย ดังกรณีแรก คือ การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับกลับคืนมาเนื่องด้วยมีความผิดพลาดในร่างกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ดังกล่าวนั้น คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. โดยมีความผิดพลาดเกี่ยวกับการพิสูจน์อักษรและการอ้างอิงบทมาตราที่ผิด หลายประการ อาทิ มาตรา 32 วรรค 2 “กระทรวงการศึกษา” ที่ถูกต้อง คือ กระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 99 ที่อ้างถึงมาตรา 68 ที่ถูกต้อง คือ มาตรา 100 เป็นต้น และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. ซึ่งพบความผิดพลาดในมาตรา 3 ที่อธิบายลักษณะของเหรียญว่ามีพระรูปสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย “เหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ 8” มีความผิดพลาด เพราะแท้จริงเป็นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตระกูลอื่น

ในระยะเวลาต่อมาเกิดปัญหาความผิดพลาดในลักษณะเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. โดยในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ ทำให้มีข้อความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (8) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 52 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ 2 การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (9) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 31(7) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.นี้มิได้มีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายดังเช่น ในกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. ดังกล่าวข้างต้น จนทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นกันหลายฝ่ายถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่าด้วยกระบวนการนิติบัญญัติ

นอกจากปัญหาในขั้นตอนก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ยังมีปัญหาในขั้นตอนหลังประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย คือ ความผิดพลาด หรือ คำผิดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่ผิดพลาดตามไปด้วย ทำให้เกิดปัญหาแก่คู่ความ ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาฎีกาอาทิ คำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 เรื่อง พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด แก่กฎหมาย ซึ่งปรากฏในหนังสือราชกิจจานุเบกษาว่า สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัตินั้นย่อมน่าจะมีผลตามที่ขอแก้ นั้น พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด กำหนดให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละยี่สิบห้า แม้จะมีคำขอแก้ไขของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอแก้เป็นร้อยละสิบห้าลงในราชกิจจานุเบกษา ศาลก็คงต้องถือตามอัตราในพระราชบัญญัติ คือ ร้อยละยี่สิบห้า โดยการที่ศาลให้ใช้ตามกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้เหตุผลว่าประกาศแก้ไขของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ลงในราชกิจจานุเบกษาไม่สามารถแก้บทกฎหมายที่ตราไว้แล้ว ประกาศนี้ไม่สามารถทำให้ร้อยละยี่สิบห้ากลับกลายเป็นร้อยละสิบห้า ในกรณีนี้จึงควรค่าที่จะนำมาทำการศึกษาอีกกรณีหนึ่ง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(1) เพื่อศึกษาถึงปัญหาความผิดพลาดในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยทั้งในกระบวนการก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย(ร่างกฎหมายผิดพลาด) และหลังประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย(ความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา)

(2) เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในประเทศไทย

(3) เพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในต่างประเทศ ทั้งในระบบรัฐสภา (ประเทศอังกฤษ) ประธานาธิบดี (ประเทศสหรัฐอเมริกา) และกึ่งรัฐสภา (ประเทศฝรั่งเศส)

(4) เพื่อนำผลการศึกษาปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศมาเปรียบเทียบและวิเคราะห์หาแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายที่เป็นแนวทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติ

1.3 สมมุติฐาน

ปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายประการหนึ่ง คือ ความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมาย โดยการพบความผิดพลาดคลาดเคลื่อนดังกล่าวนั้น อาจเกิดได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ความผิดพลาดก่อนที่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้น คือ ความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภา และอยู่ในขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยในกรณีนี้ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดดังกล่าวย่อมมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามหลักผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาด ย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข

ในส่วนของความผิดพลาดในกรณีหลังจากการประกาศใช้กฎหมายแล้ว คือ พบความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งความผิดพลาดดังกล่าวนี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายผิดพลาดตามไปด้วย ดังนั้นการใช้กฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ต้องแก้ไขความผิดพลาดเหล่านั้นให้ถูกต้องตามต้นฉบับ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

กระบวนการนิติบัญญัติ คือ ชื่อเรียกขั้นตอนในการตรากฎหมายทั้งหมดของรัฐสภา ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาจนกระทั่งพิจารณาแล้วเสร็จผ่านความเห็นชอบ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ในที่สุด¹ โดยกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัตินั้นคือกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 4. หลักการใหม่ในกระบวนการนิติบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 5.

ความผิดพลาดในกระบวนการนิติบัญญัติอาจเกิดความผิดพลาดได้ทั้งในกระบวนการและเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะกำหนดแนวทางการแก้ไขที่สามารถส่งองค์กรชี้ขาด ไม่ว่าจะเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติแนวทางแก้ไขในด้านความผิดพลาดในกระบวนการไว้ในมาตรา 262 แต่ในส่วนความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมาย ยังมีได้มีการบัญญัติทางแก้ไขไว้ จึงถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมาย

การศึกษาวิจัยนี้ จึงจำกัดเพียงความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมาย ทั้งในกรณีก่อนและหลังประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง คือ ขั้นตอนก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เป็นความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภา ซึ่งอยู่ในขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยได้มีการศึกษาในกรณีที่ได้เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ ที่เกิดปัญหาขึ้นในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน นั่นคือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

อีกประการหนึ่ง คือ ขั้นตอนหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เป็นปัญหาความผิดพลาดในกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ล่วงพ้นจากการลงพระปรมาภิไธย และได้มีการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว แต่ปรากฏว่าได้มีความผิดพลาดหรือมีคำผิดในราชกิจจานุเบกษาเกิดขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นการค้นคว้าและวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจาก รัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ตำรา บทความ ทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ ซึ่งคำนึงถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยการศึกษาถึงความผิดพลาดและการแก้ไขที่เกิดขึ้นแล้วหรือการแก้ไขที่อาจสามารถนำมาใช้ได้ โดยมีการนำแนวทางต่าง ๆ มาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในกระบวนการนิติบัญญัติอื่น ๆ ที่เหมาะสม และเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิเคราะห์ คาดว่าจะทำให้ได้รับประโยชน์ ดังต่อไปนี้

- (1) ได้ทราบถึงปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติของไทย
- (2) ได้ทราบผลการวิเคราะห์แนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาคความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายของไทย
- (3) ได้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาคความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์กับกรณีในประเทศไทย
- (4) ได้ทราบแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และตรงตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและเพื่อพัฒนาเป็นกฎหมายหรือระเบียบมาใช้บังคับต่อไปเมื่อเกิดปัญหา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและ กฎหมายในระหว่างประเทศและต่างประเทศ

ในส่วนนี้เริ่มต้นด้วยการทำการศึกษาถึงทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีความสำคัญต่อระบบกฎหมายมหาชนในเรื่องการใช้อำนาจ และถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิจัย โดยการใช้อำนาจอริปไตย มีองค์กรผู้ใช้อำนาจอริปไตยหรือองค์กรที่เป็นองค์ประกอบที่มีบทบาทหน้าที่ในการใช้อำนาจทั้ง 3 ส่วน และก่อให้เกิดผลแห่งการใช้อำนาจ ซึ่งผลแห่งการใช้อำนาจประการหนึ่ง คือ กฎหมาย ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐบาล โดยร่างกฎหมายและกฎหมายอาจเกิดความผิดพลาดในลักษณะต่าง ๆ ขึ้นได้ และส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายต่อไป ในส่วนที่สองจะทำการศึกษากฎหมายการแก้ไขความผิดพลาดในกฎหมายระหว่างประเทศ และส่วนสุดท้าย คือ การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในต่างประเทศทั้ง 3 ระบบ คือ ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภา โดยนำประเทศต้นแบบ คือ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ตามลำดับ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบต่อไป

2.1 ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจอริปไตย (Separation of power)

แนวความคิดในการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยให้องค์กรผู้ใช้อำนาจแยกต่างหากจากกันเป็นทฤษฎีที่มีวิวัฒนาการมายาวนานและมีนักคิดหลายท่านได้กล่าวถึง แต่โดยส่วนมากมักจะอ้างอิงถึงแนวคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวปรากฏในหนังสือที่ชื่อว่า “De l' esprit des lois” หรือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดโดยบุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียวโดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

โดยแท้จริงแล้ว รัฐบาลใช้อำนาจอริปไตยของตนกระทำการต่างๆ โดยทางองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่น ในการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอริปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการแต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว แต่ประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองได้แสดงให้เห็นอยู่เสมอ ๆ ว่า เมื่อใดก็ตามที่การใช้อำนาจอริปไตยของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่คน ๆ เดียว หรือคนคณะเดียวไม่ว่าคน ๆ นั้นหรือคนคณะนั้นจะได้อำนาจมาโดยการแบ่งแยกอำนาจ การแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้งจากราชฎหรือพลเมืองก็ตาม ราชฎหรือพลเมืองจะไม่มีสิทธิเสรีภาพในอันที่จะกระทำการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตนทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจได้

เลย์¹ ดังคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “อำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลงอย่างถึงที่สุด”และ “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่ไม่ชอบ และการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้นย่อมจะเกิดการกระทำที่ไม่ชอบอย่างแน่นอน” (power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely) ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตย จำกัดอำนาจของผู้ปกครองตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม

ในปัจจุบันเข้าใจกันโดยทั่วไปว่าลักษณะของการใช้อำนาจรัฐแบ่งเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจสามารถคานและดุลกัน (check and balance) และมีใช้เป็นการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาดแต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะของการแบ่งแยกหน้าที่ (Separation of function) และเมื่อกล่าวถึงการแบ่งแยกอำนาจก็ต้องเข้าใจว่า คือ การแบ่งแยกหน้าที่นั่นเอง ซึ่งหมายความว่า ความจริงแล้วไม่ว่าจะทำหน้าที่ใดก็ตาม ต่างก็ใช้อำนาจอย่างเดียวกัน คือ อำนาจธิปไตยอันเป็นอำนาจหนึ่งเดียวกับประชาชน องค์การของรัฐผู้ใช้อำนาจดังกล่าวจะมีที่องค์กรก็ตามต่างแยกกันทำหน้าที่ของตน แต่ต้องพึ่งพาอาศัยกันมาจน้อยบ้างแล้วแต่จะกำหนดตามความเหมาะสม²

ดังนั้น ความหมายแท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจควรเป็นการกระจายหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะด้านและดูแลให้เกิดการคานและดุลกัน เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบมากกว่า และในความเป็นจริงการจัดกลไกการปกครองกลับปรากฏให้เห็นถึงการร่วมมือกันและการคานกันชัดเจน อาทิ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในการจัดทำกฎหมายถ้าเป็นการปกครองแบบรัฐสภา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะเสนอโดยรัฐบาล (องค์กรบริหาร) และรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาต่อไปว่าจะรับหรือไม่ ถ้าเป็นระบบประธานาธิบดีการจัดทำกฎหมายเป็นการริเริ่มโดยรัฐสภา แต่การประกาศใช้บังคับกฎหมายต้องให้ประธานาธิบดีลงนาม ซึ่งประธานาธิบดีอาจใช้สิทธิยับยั้ง (veto) ไม่ยอมลงนามให้ใช้เป็นกฎหมาย เว้นแต่รัฐสภาจะยืนยันเป็นมติพิเศษจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภา³ เป็นต้น

¹ ชาลส์ แอสตัน, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 62.

² มาริสา ไพบทยะทัตย์, “ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 5.

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2540), หน้า 39.

2.1.1 อำนาจนิตินิติบัญญัติ

อำนาจนิตินิติบัญญัติมีฝ่ายนิตินิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ โดยมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย โดยรัฐสภา, มองเตสกีเออนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส และจอห์น ล็อก นักปราชญ์ชาวอังกฤษ เห็นว่า อำนาจที่สำคัญที่สุดในบรรดาสามอำนาจ คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ องค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจจึงต้องมาจากประชาชน ซึ่งก็คือ รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามแนวความคิดในเรื่องทฤษฎีสัญญาประชาคม หน้าที่อีกประการหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องของ การควบคุมและดุลกัน คือ การควบคุมกำกับการบริหารของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้

โดยทั่วไปกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้นเรียกว่า “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญมีกฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการนิตินิติบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งประเทศไทยถือว่ามีความศักดิ์ของกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

โดยหลักแล้วฝ่ายนิตินิติบัญญัติจะออกกฎหมายแบบเป็นการทั่วไป ไม่หมายเจาะจงเฉพาะบุคคล เรียกการออกกฎหมายในลักษณะทั่วไปเช่นนี้ว่า “การออกกฎหมายตามเนื้อหา” คือ ออกกฎหมายทั่วไป ไม่เจาะจงใครหรือกลุ่มใด เช่น พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาจึงเป็นหลักประกันของความเสมอภาค แต่รัฐสภาก็อาจตรากฎหมายที่เฉพาะเจาะจงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ซึ่งจะเป็น “การออกกฎหมายตามรูปแบบ” โดยตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของสังคมในวงแคบ เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมจะใช้กับคณะผู้ปฏิวัติเท่านั้น ไม่ใช้กับบุคคลทั่วไป พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะใช้กับผู้ครอบครองที่ดินที่รัฐต้องการใช้ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วนกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกานั้น โดยหลักออกโดยฝ่ายบริหารเป็นเรื่องรายละเอียดปลีกย่อยของพระราชบัญญัติอีกที จึงเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องเจาะจงบุคคล แต่พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงที่วางหลักไว้เป็นการทั่วไป ฝ่ายบริหารก็สามารถตราได้เช่นกัน และถือเป็นกฎหมายตามเนื้อหา โดยเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง⁴

2.1.2 อำนาจบริหาร

อำนาจบริหารมีฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ โดยมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน บริหารประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และที่สำคัญ คือมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

⁴ เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์, เอกสารประกอบการสอนกฎหมายมหาชนเบื้องต้น ปีการศึกษา 2543. หน้า 38. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ในการบริหารงานของฝ่ายบริหารต้องอาศัยกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งโดยกฎหมายดังกล่าวนั้นอาจเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งผ่านกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภา และฝ่ายบริหารอาจออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่ได้รับการมอบอำนาจจากกฎหมายแม่บท เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมาย เพื่อใช้ในการบริหารงานราชการ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีความจำเป็นที่ควรมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความราบรื่น และในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตุลาการ อาทิ การเปรียบเทียบปรับของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง การที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ถือเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง แต่หากยังไม่สามารถยุติได้ภายในฝ่ายปกครอง ก็สามารถนำคดีไปสู่ศาลได้ ซึ่งศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง ในประเทศไทย คือ ศาลปกครอง ประเทศฝรั่งเศส คือ สภาแห่งรัฐ หรือ Conseil d'Etat เป็นต้น

2.1.3 อำนาจตุลาการ

อำนาจตุลาการมีฝ่ายตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจ โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความยุติธรรม

มองเตสกีเออเป็นผู้ตั้งอำนาจตุลาการออกมาวิเคราะห์ว่า ควรแยกจากอำนาจอื่น ๆ แต่ยังไม่ได้มีการเสนอให้มีองค์กรตุลาการอย่างชัดเจน เนื่องจากมองว่าอำนาจในการตัดสินใจคือการเกิดขึ้นเพียงชั่วคราว เหมือนระบบลูกขุนของประเทศอังกฤษ มองเตสกีเออจึงกล่าวว่า “อำนาจตัดสินใจนี้ไม่ควรมอบให้แก่คณะบุคคลใดเป็นการถาวร แต่ควรให้ใช้อำนาจนี้ผ่านกลุ่มบุคคลที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนในช่วงระยะเวลาหนึ่งของรอบปี ตามรูปแบบที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประกอบเข้ากันเป็นศาลซึ่งตั้งอยู่เพียงความจำเป็นเรียกร้องเท่านั้น”⁵

ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะบัญญัติให้แยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งรวมเรียกว่า “การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางการเมือง” อย่างเคร่งครัด กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล ในด้านกลับกัน ศาลก็

⁵ Montesquieu, De l' esprit des lois, livre XI , chapitre VI, PARA. 13 (1748) (Oeuvres Completes de Montesquieu, Roger Caillois edition 1951) อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร. สมภพ โฆตระกูลกิจย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2540), หน้า 311.

จะต้องจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ศาลร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และ/หรือทางบริหารกับองค์กรอื่น

บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกขององค์กรอื่น เช่น เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองในเวลาเดียวกันกับที่ เป็นผู้พิพากษาไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นผู้พิพากษานั้นเป็น “ลักษณะต้องห้าม” มิได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น

การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารอย่างเคร่งครัดเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของศาล ทำให้ศาลอยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้อย่างปราศจากอคติลำเอียง และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม⁶

2.1.4 อิทธิพลของหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

ความเห็นของมองเตสกีเออได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของผู้ซึ่งถูกกดขี่โดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป ตลอดจนผู้ซึ่งไปตั้งรกรากอยู่ในรัฐต่าง ๆ ในทวีปอเมริกา (ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษอยู่) เป็นอย่างมาก โดยบุคคลเหล่านั้นเข้าใจหรือตีความเห็นของมองเตสกีเออว่าจะต้องแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และจะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย ความเข้าใจเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจดังกล่าวจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันและไม่เข้าไปก้าวก่ายในการใช้อำนาจของกันและกัน⁷

ความเข้าใจความคิดของมองเตสกีเออดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 และรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1797 ซึ่งจัดตั้งระบบการเมืองแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ⁸ ซึ่งเท่ากับว่าความคิดของมองเตสกีเออตามความเข้าใจ หรือการตีความของผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีอิทธิพลต่อระบบ

⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 63.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

⁸ Hauriou, Gicquel et Gélard, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. 6 e édition, Montchrestien, Paris, 1975, pp. 235-236. อ้างใน ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 56.

การเมืองแบบที่เรียกว่า “ระบบประธานาธิบดี” ขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในโลก และได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของชาวฝรั่งเศสในสมัยนั้นเป็นอันมาก เพราะในขณะนั้นประเทศฝรั่งเศสยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งกษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวทั้งหมด และมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789⁹

กล่าวได้ว่าแนวคิดของมองเตสกีเออได้มีอิทธิพลครอบงำระบบการเมืองในศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 เป็นอย่างมากโดยแนวคิดของเขาทำให้คนยุคหลัง ๆ มุ่งความสนใจไปสู่จุดเดียวกันคือเป็นการก่อให้เกิดขบวนการรัฐธรรมนูญนิยมขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาตรา 16 ที่กำหนดว่า “ไม่ว่าสังคมใดก็ตามหากไม่มีการค้ำประกันเสรีภาพของปวงชนและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้วไซ้ สังคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่”

สำหรับในประเทศไทยได้มีการแสดงถึงการยอมรับแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย ตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ที่กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ สถาผู้แทนราษฎร กรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นการแยกอำนาจธิปไตยเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ต่อมา 10 ธันวาคม 2475 รัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกเริ่มใช้ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลเรื่อยมา ดังที่ได้ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่า “อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับชั่วคราว นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แสดงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยไว้ในมาตรา 2 ว่า “อำนาจธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการใช้อำนาจเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ โดยให้รัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตยทางนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจธิปไตยทางบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีสามารถร่วมใช้อำนาจธิปไตยทางนิติบัญญัติได้ โดยขอยกตัวอย่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น ให้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 169 ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 219 และ 220 เป็นต้น รัฐสภาสามารถร่วมใช้อำนาจธิปไตยทางบริหารกับคณะรัฐมนตรีได้ เช่น การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน ตามมาตรา 179 สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ ตามมาตรา 183 และ 184 และการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสอง ก็มีลักษณะการคานและดุลกัน กล่าวคือ การให้

⁹ ชาลซีย์ แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า 56-58.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า มีสิทธิเข้าเสนอชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ ตามมาตรา 185 คณะรัฐมนตรีมีสิทธิถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 116

ส่วนศาลองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ จะมีลักษณะเด่นที่ว่า ศาลเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังปรากฏในมาตรา 249 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย”

2.2 การแก้ไขความผิดพลาดในกฎหมายระหว่างประเทศ

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงกฎหมายที่กล่าวถึงการแก้ไขความผิดพลาดในเนื้อหาของสนธิสัญญาในระหว่างประเทศ โดยตามอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และ 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties) ในบทบัญญัติส่วนที่ 4 ของอนุสัญญาว่าด้วยเรื่องการแก้ไขและการแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญา (Amendment and modification of treaties) เมื่อพบว่ามีสนธิสัญญามีความผิดพลาด อนุสัญญาดังกล่าวก็ให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องได้

อย่างไรก็ดี ในเบื้องต้นต้องเข้าใจก่อนว่า การแก้ไข (Amendment) หมายถึง การแก้ไขสนธิสัญญาที่มีผลกระทบต่อภาคีทั้งหมดของสนธิสัญญา ส่วนการแก้ไขปรับปรุง (Modification) หมายถึงการทำข้อตกลงแก้ไขสนธิสัญญาระหว่างภาคีบางภาคีเท่านั้น

การแก้ไขสนธิสัญญาสามารถทำได้โดยข้อตกลงระหว่างภาคีสถิติสนธิสัญญา ดังนั้นสนธิสัญญาเก่าย่อมถูกแทนที่โดยบทบัญญัติโดยข้อตกลงฉบับใหม่ ซึ่งในการทำข้อตกลงแก้ไขสนธิสัญญานี้ไม่ใช่เป็นการทำข้อตกลงยกเลิกสนธิสัญญา ดังปรากฏในมาตรา 39 ซึ่งบัญญัติว่า “สนธิสัญญาอาจถูกแก้ไขได้โดยข้อตกลงระหว่างรัฐภาคี เว้นแต่จะเป็นกรณีที่สนธิสัญญานับบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ...”

ในกรณีนี้สนธิสัญญาเดิมกับสนธิสัญญาฉบับใหม่ที่ทำขึ้นแก้ไขสามารถใช้บังคับได้ทั้งสองฉบับ ซึ่งต่างกับการทำสนธิสัญญาฉบับหลังขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญาฉบับก่อน เพราะการทำสนธิสัญญาฉบับหลังขัดหรือแย้งกับสนธิสัญญาฉบับก่อน สนธิสัญญาฉบับหลังย่อมยกเลิกสนธิสัญญาเก่าทั้งหมด

ในส่วนการแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญา มาตรา 41 ได้กำหนดว่า

รัฐภาคีสถิติสนธิสัญญาหลายฝ่ายสองรัฐหรือกว่านั้น อาจทำข้อตกลงที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญาเฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างกันได้

- ก) ถ้าสนธิสัญญาได้กำหนดถึงความเป็นไปได้ของการแก้ไขปรับปรุงเช่นว่านั้น หรือ
- ข) ถ้าการแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวไม่ต้องห้ามตามสนธิสัญญา ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้การแก้ไขปรับปรุงนั้น

(1) ไม่กระทบกระทั่งถึงการใช้สิทธิโดยภาคีอื่นที่ภาคีอื่นนั้นมีอยู่ตามสนธิสัญญา และไม่กระทบถึงการบังคับการตามพันธกรณีของภาคีอื่น และ

(2) ไม่กระทบถึงบทบัญญัติซึ่งไม่อาจมีข้อยกเว้นได้โดยปราศจากข้อขัดแย้งกับการบังคับการตามวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาทั้งหมด

เว้นแต่จะเป็นกรณีที่กำหนดไว้ตามอนุ ก. ของวรรค 1 หรือเป็นกรณีที่สนธิสัญญากำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ภาคีดังกล่าวจะต้องแจ้งเจตจำนงของตนในการจัดทำข้อตกลงและแจ้งเจตจำนงของตนในการแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญาตามที่สนธิสัญญาบัญญัติไว้ให้แก่ภาคีอื่นได้ทราบ

บทบัญญัติตามมาตรา 41 นี้ กำหนดให้มีการแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญาได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ¹⁰

1. **ข้อจำกัดในเนื้อหา** คือ การแก้ไขปรับปรุงจะต้องไม่กระทบถึงการใช้สิทธิและบังคับการตามพันธกรณีที่เกิดจากสนธิสัญญาซึ่งรัฐอื่น ๆ นอกข้อตกลงแก้ไขปรับปรุงเป็นภาคี และการทำข้อตกลงแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกระทั่งวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา

2. **เงื่อนไขในแง่วิธีการจัดทำข้อตกลงแก้ไขปรับปรุง** รัฐที่ประสงค์จะทำข้อตกลงแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญา จะต้องแจ้งเจตจำนงของตนในการจัดทำข้อตกลงแก้ไขปรับปรุงและประเด็นแก้ไขปรับปรุงให้ภาคีอื่น ๆ ได้ทราบ และควรจะต้องให้ความมั่นใจแก่ภาคีอื่นว่า การทำข้อตกลงแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญาดังกล่าวจะไม่ขัด หรืออยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา

2.3 การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในต่างประเทศ

ในการตรวจกฎหมายของหลาย ๆ ประเทศ ทั้งในระบบ Civil law และ Common law ปรากฏว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติจะถูกส่งไปให้ประมุขของรัฐเพื่อลงนามประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยจะมีการให้อำนาจแก่ประมุขของรัฐ (ประธานาธิบดีหรือพระมหากษัตริย์) ในการขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง (Reconsideration) เช่น บัลแกเรีย แคนเมอรูน สาธารณรัฐฝรั่งเศส อินเดีย คุเวต เม็กซิโก เกาหลีใต้ และรัสเซีย หรือมีอำนาจในการยับยั้งร่าง

¹⁰ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 245-246.

กฎหมาย (Veto) เช่นบราซิล คอสตาริกา ฟินแลนด์ จอร์แดน ลิกเตนสไตน์ เนเธอร์แลนด์ ไทย และสหรัฐอเมริกา*

โดยการศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาถึงการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย รวมถึงกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และระบบกึ่งรัฐสภา โดยนำประเทศต้นแบบในแต่ละระบบ คือ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ตามลำดับ มาเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.3.1 ระบบรัฐสภา : ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศในระบบกฎหมาย common law และเป็นประเทศแม่แบบของระบบการปกครองแบบรัฐสภา(Mother of Parliament) กล่าวได้ว่า มีที่มาของรัฐธรรมนูญในหลายทาง ทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ จากกฎหมายสารบัญญัติ (Statute Law) คำพิพากษา (Judicial Decisions) และขนบธรรมเนียม (Convention) อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่ากฎหมายที่ผ่านรัฐสภาทุกฉบับของประเทศอังกฤษจะเป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่จะเป็นรัฐธรรมนูญจะต้องมีลักษณะสำคัญ คือ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์ สภานิติบัญญัติ และสภาสามัญชนที่ ส่วนประกอบของสภา สิทธิของรัฐสภา เสรีภาพของพลเมือง สิทธิเลือกตั้ง เช่น The Parliament Act เป็นต้น

ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ มีรัฐสภาทำหน้าที่ออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย องค์พระประมุข และสภาทั้งสอง ได้แก่ สภาสามัญ(House of Commons) สมาชิกได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญในส่วนของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ บทบาทในการเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติและเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติ พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล และร่างกฎหมายที่พิจารณาในสภาสามัญนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ และส่งให้คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนแล้วจึงส่งให้สภาสามัญและสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งมีได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประกอบด้วยขุนนางฝ่ายสงฆ์ และขุนนางฝ่ายฆราวาส อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางในส่วนของการใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ การตรวจและแก้ไขกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาในสภาสามัญแล้ว ซึ่งสภาขุนนางสามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัติได้ทุกร่างพระราชบัญญัติ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีและการเงิน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสภาสามัญเท่านั้น

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Inter-Parliamentary Union, Parliaments of the World Volume II. 2 nd ed. Aldershot: Gower, 1986, page 921-959.

2.3.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษ

(1) ขั้นตอนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

การริเริ่มร่างกฎหมายขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลหรือผู้บริหารในขณะนั้น เมื่อมีนโยบายจะมีบุคลากรกลุ่มหนึ่งซึ่งเรียกว่า “Bill Team” ซึ่งเป็นบุคลากรที่มีที่มาจากหลากหลายสาขา ทั้งนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสาระของกฎหมาย โดย Bill Team จะมีหน้าที่จัดเตรียมรายละเอียดของร่างกฎหมาย ในขั้นตอนนี้ยังมิใช่การยกร่างกฎหมาย แต่เป็นการจัดเตรียมเนื้อหาสาระ รายละเอียดของกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ Bill Team จะต้องทำเอกสารที่เรียกว่า Green paper ซึ่งเป็นรายละเอียดที่จะมีในกฎหมายและใช้สำหรับนำเสนอต่อสาธารณะ เพื่อรับฟังความคิดเห็น และเอกสารอื่น ๆ เพื่อจัดส่งไปยังบุคลากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหา ความคิดเห็นต่าง ๆ ดังกล่าว จะนำมาประมวลเพื่อเสนอคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรี” มาเพื่อพิจารณาและเมื่อได้ข้อยุติจะจัดทำเอกสารที่เรียกว่า “White Paper” ซึ่งเป็นข้อสรุปของฝ่ายบริหารว่าร่างกฎหมายที่จะยกร่างนั้นมีเนื้อหาสาระ แนวทาง บทบังคับ และหลักเกณฑ์อย่างไร และมีการเปิดเผย White Paper ต่อสาธารณะ

เมื่อมีการจัดเตรียมรายละเอียดเสร็จต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว มีบุคลากรอีกกลุ่มหนึ่งเรียกว่า “Parliamentary Counsel” เป็นผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นนักกฎหมาย โดยนำเนื้อหาสาระใน White Paper เพื่อทำการยกร่างกฎหมายโดยมีการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยหากผู้ร่างกฎหมายเห็นว่ามีปัญหาเกิดขึ้น หรือไปกระทบกระเทือนกฎหมายฉบับอื่น จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายฉบับอื่นด้วย ก็จะเสนอร่างกฎหมายฉบับอื่นที่จำเป็น ไปพร้อมกันได้ และสามารถเสนอความเห็นเพิ่มเติมได้ ไม่จำเป็นต้องยกร่างตามที่กำหนดไว้ใน White Paper เพียงอย่างเดียว และนำเสนอร่างกฎหมายให้ฝ่ายบริหารเห็นชอบต่อไป

เมื่อผู้ร่างกฎหมายทำการยกร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งกลับไปยังคณะกรรมการนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นไปตามแนวทางใน White Paper หรือไม่ หากถูกต้องครบถ้วนก็จะเห็นชอบ ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อรัฐสภาจะบรรจุอยู่ใน Government Legislative Program ซึ่งเป็นแผนการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐบาลต้องแถลงต่อรัฐสภา ว่าในปีนี้รัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายอะไรบ้าง

(2) ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภา แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Law) พระราชบัญญัติส่วนมากจะเป็นพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายนี้ และเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้นจะมีโอกาสผ่านรัฐสภาเกือบทั้งหมด ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอรู้จักทั่วไปว่า “ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภา” (Private Member’s Bills)

2) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้อำนาจแก่บุคคลบางคน เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือสิทธิส่วนบุคคล การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอก็ได้

3) ร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bills) เป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนตลอดจนบุคคลหรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้รัฐบาลเป็นผู้เสนอ

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) วาระที่หนึ่ง (First Reading) เป็นขั้นตอนเสนอร่างพระราชบัญญัติ ในวาระแรกนี้ไม่มีการอภิปรายจะเป็นขั้นตอนการเสนออย่างเป็นทางการ จะมีการตีพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติและเสนอเข้าวาระที่ 2

2) วาระที่สอง (Second Reading) ในวาระที่สองนี้เป็นการอภิปรายถึงหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะต้องสรุปหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และสรุปมาตราที่สำคัญ ๆ จากนั้นจึงลงความเห็นว่าจะควรที่จะรับร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ถ้ามีความเห็นจากสมาชิกรัฐสภาว่าสมควรรับ ร่างพระราชบัญญัตินี้จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณารายละเอียด

3) ขั้นตอนคณะกรรมการพิจารณา (Committee Stage) ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่ 2 จะส่งไปยังคณะกรรมการประจำเพื่อพิจารณารายละเอียด คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิก 16-50 คน ในบางกรณีร่างพระราชบัญญัตินี้อาจส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา (Committees of the Whole House) เพื่อพิจารณาก็ได้ ส่วนมากแล้วร่างพระราชบัญญัติจะส่งไปยังคณะกรรมการกลั่นกรอง

เพื่อพิจารณารายละเอียดในแต่ละมาตรา และพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด

4) **ขั้นรายงาน (Report Stage)** เมื่อคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้ว จะทำการรายงานให้สภาทราบถึงการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ

5) **วาระที่สาม (Third Reading)** เป็นการพิจารณาขั้นสุดท้าย มีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการอภิปรายสั้น ๆ หากสภาสามัญให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 ร่างพระราชบัญญัตินี้จะถูส่งไปยังสภานางเพื่อพิจารณาต่อไป ถ้าสภานางมีความเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมก็ส่งกลับไปยังสภาสามัญ ถ้าสภาสามัญเห็นด้วยกับสภานาง ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ ถ้าสภาสามัญไม่เห็นด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นมาให้สภานางพิจารณาอีกครั้ง แต่ถ้าสภานางยังคงยืนยันที่จะให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติเช่นเดิม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะตกไปหรือสภาสามัญมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบภายใน 1 ปี แม้ว่าสภานางจะยังคงไม่เห็นด้วยก็ตาม

6) **การให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ (Royal Assent)** เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาเรียบร้อยแล้ว จะเสนอให้พระมหากษัตริย์ให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็นชอบของพระมหากษัตริย์ในปัจจุบันนี้กระทำโดยการประกาศโดยประธานสภาและประกาศในระเบียบการประมุขรัฐสภา (Hansard) จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะกลายเป็นกฎหมาย และรู้จักกันในนามพระราชบัญญัติรัฐสภา (Act of Parliament)

หมายเหตุ

1. บางร่างพระราชบัญญัติไม่มีความสำคัญมากนัก อาจดำเนินไปในกระบวนการที่กลับกัน
2. ถ้าสภานางเสนอขอแก้ไข สภาสามัญอาจยอมรับหรือปฏิเสธหรือเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม และส่งร่างกฎหมายไปยังสภานาง จนกว่าสภาทั้งสองจะเห็นชอบร่วมกัน
3. ถ้าสภาไม่สามารถตกลงร่วมกันได้ สภาสามัญสามารถยืนยันความเห็นของตน (ยกเว้นกรณีที่เป็นร่างกฎหมายในการยึดอายุของรัฐสภา) และร่างพระราชบัญญัตินั้นสามารถส่งต่อไปยังสภาสามัญอีกครั้งหลังจากนั้นจึงส่งให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใต้พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1949

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill)

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิได้เป็นผู้เสนอต่อสภาสามัญ แต่ต้องเสนอต่อสำนักงานร่างพระราชบัญญัติเอกชน ร่างพระราชบัญญัติจะถูกเสนอสองส่วน โดยส่วนหนึ่งเสนอต่อสภาสามัญ และอีกส่วนหนึ่งเสนอต่อสภาขุนนาง แต่ละสภามีสำนักงานผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Examiner of Petition for Private Bill) เป็นผู้พิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติเอกชนนี้มักมีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องแจ้งให้สาธารณชนทราบ และให้ผู้ที่สนใจหรือผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องคัดค้านหรือโต้แย้งได้ จึงต้องมีการตีพิมพ์ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับลงใน “ราชกิจจานุเบกษา” (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชนนี้ มีขั้นตอนคล้ายกับพระราชบัญญัติมหาชน ยกเว้นคณะกรรมการ (Committee Stage) ซึ่งอยู่ที่ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะถูกโต้แย้งหรือไม่ ถ้ามีการโต้แย้งจะถูกส่งไปยัง “คณะกรรมการพระราชบัญญัติเอกชน” (Private-Bill Committee) ผู้โต้แย้งอาจไปเองหรือส่งทนายที่ปรึกษาไป เช่นเดียวกับผู้เสนอ ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะประนีประนอมกับฝ่ายที่โต้แย้งมากที่สุด

ถ้าไม่มีข้อโต้แย้งร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยประธานและรองประธานคณะกรรมการระเบียบวิธีของรัฐสภา (Ways and Means Committee) และสมาชิกอีก 3 คน คณะกรรมการจะตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดกับผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ ส่วนขั้นตอนในสภาขุนนางนั้นไม่แตกต่างกัน หากมีการแปรญัตติขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ผ่านโดยไม่มีกรณีแก้ไข

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไฮบริด (Hybrid Bills)

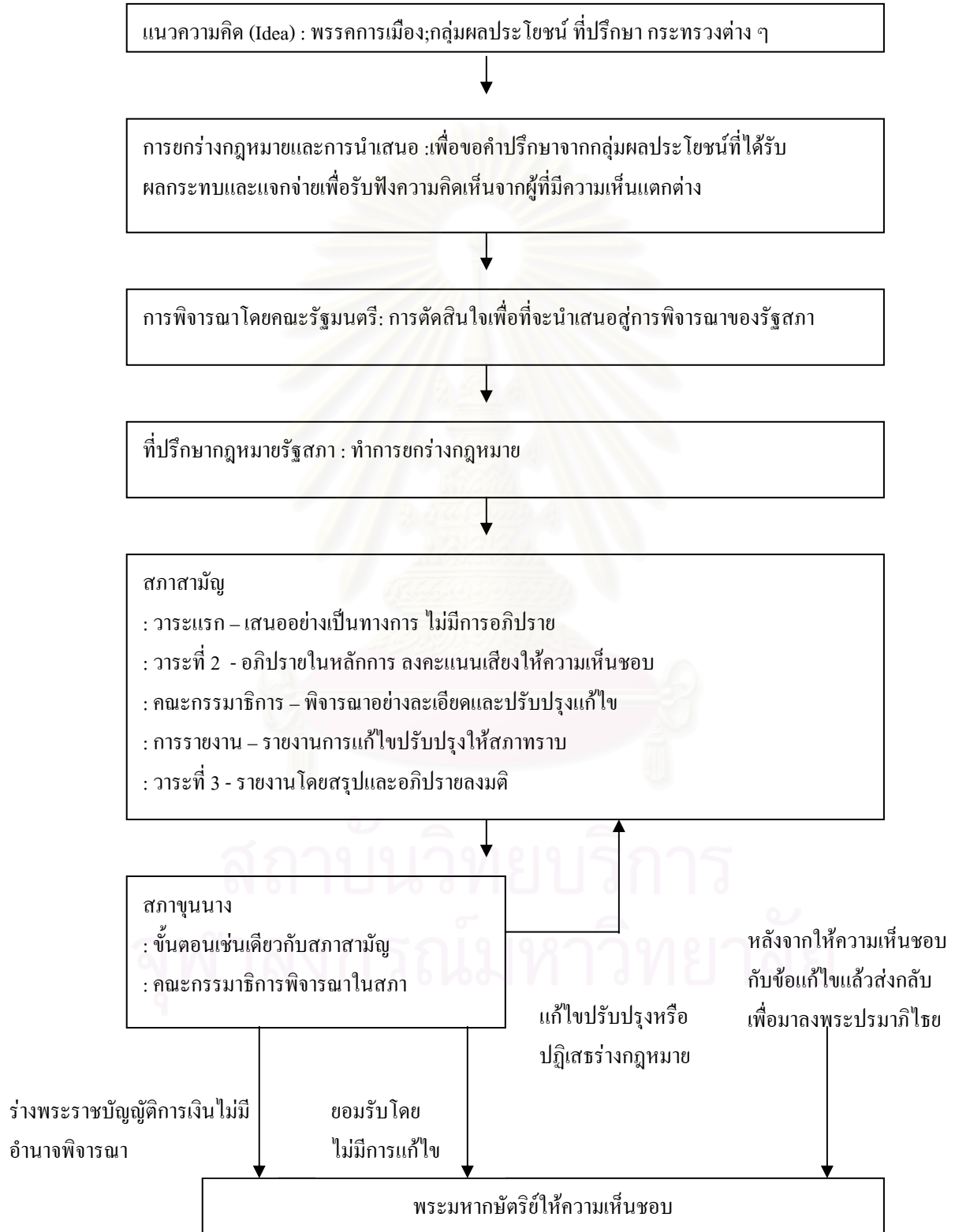
ร่างพระราชบัญญัติมีคุณสมบัติเป็นทั้งพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) และพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) ถ้าทราบว่าป็นร่างพระราชบัญญัติไฮบริดแล้ว จะส่งไปยังสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Office) ทางสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชน จะส่งเรื่องไปยัง “ผู้ตรวจร่างพระราชบัญญัติเอกชน” (Examiner of Petition for Private Bill)

ขั้นตอนที่แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติเอกชน คือ ในขั้นคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติไฮบริด ส่งไปยังคณะกรรมการกลั่นกรองเป็นผู้พิจารณา ผู้ที่โต้แย้งร่างพระราชบัญญัตินี้ อาจมาเองหรือส่งทนายมา จากนั้นร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of Whole House) เป็นผู้พิจารณาเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติมหาชน¹¹

¹¹ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2545), หน้า 164-170.

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามารถแสดงตามแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

**แผนภาพที่ 1 แสดงกระบวนการนิติบัญญัติ : การเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาล
(The Legislative Process : Government Bill)**



ที่มา : Kavanagh, 1996:287 อ้างใน สมบัติ ช่างชัยวงศ์, การเมืองอังกฤษ พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2545) หน้า 168.

2.3.1.2 ร่างกฎหมายผิดพลาด

ร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว จะต้องผ่านขั้นตอนที่พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งจากการตรวจสอบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ไม่ปรากฏว่าหากเกิดปัญหาร่างกฎหมายผิดพลาดขึ้นแล้ว มีการกำหนดขั้นตอนในการแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติแล้วไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี หลักรัฐธรรมนูญอังกฤษประการหนึ่ง คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament) ดังที่ไดซี (Dicey) นักกฎหมายอังกฤษ ได้ยืนยันในหลักการอำนาจสูงสุดของรัฐสภา หรืออธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ซึ่งหมายความว่า รัฐสภามีสิทธิที่จะออกกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ได้ และไม่มีผู้ใดในอังกฤษที่จะมีสิทธิเพิกเฉย หรือละเมิดต่อกฎหมายรัฐสภา ในระบบการปกครองของอังกฤษ อธิปไตยจึงอยู่ที่องค์กรรัฐสภา อันประกอบด้วย สภาขุนนาง สภาผู้แทน และพระมหากษัตริย์ อำนาจของรัฐสภาอังกฤษจึงเป็นอำนาจสูงสุด ดังคำกล่าวที่ว่า รัฐสภาอังกฤษสามารถทำอะไรก็ได้ ยกเว้นเปลี่ยนเพศชายเป็นเพศหญิง¹² ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ของประเทศอังกฤษ ซึ่งจากเดิมรัฐสภามีอำนาจเพียงให้ความร่วมมือในการเพิ่มภาษีของพระมหากษัตริย์ ต่อมาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และรัฐสภาก็มีอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งเริ่มต้นเป็นการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขข้อเดือดร้อนของประชาชน และจึงขยายเป็นอำนาจนิติบัญญัติทั่วไป

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ประเทศอังกฤษมีรูปแบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) คือ มีรัฐสภาเป็นศูนย์กลางของการปกครอง การแบ่งแยกเป็นการแบ่งแยกบทบาทและหน้าที่ มากกว่าที่จะกล่าวว่า การแบ่งแยกอำนาจ และเมื่อถึงจุดวิกฤติของความขัดแย้งทั้งหลายทั้งปวง สถาบันรัฐสภาจะเป็นองค์กรชี้ขาด¹³ ในกรณีร่างกฎหมายมีความผิดพลาด รัฐสภาจึงเป็นผู้แก้ไข ซึ่งกระทำกันในทางปฏิบัติ

2.3.1.3 คำผิดในราชกิจจานุเบกษา

ตามหลักการตีความกฎหมายอังกฤษนั้น ถือเป็นเคร่งครัดว่า ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วนั้น เป็นกฎหมายที่ถูกต้อง พระปรมาภิไธยที่พระราชทานนั้น เป็นการพระราชทานตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเท่านั้น ผลก็คือ ถ้ามีการพิมพ์ผิดพลาดไปจากร่างที่ผ่านรัฐสภาแล้ว ก็ย่อมถือว่าไม่ใช่ร่าง

¹² วิชัย ตันศิริ, รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: พิมพ์ พรินติ้ง เซ็นเตอร์, 2536), หน้า 25.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

พระราชบัญญัติที่แท้จริง จึงไม่อาจถือว่าตัวบทกฎหมายที่ผิดพลาดนั้น เป็นตัวกฎหมายที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม ผู้ที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่องที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา ย่อมมิใช่ผู้พิมพ์ หรือเจ้าพนักงานของรัฐสภา หากเป็นหน้าที่ของศาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น และในกรณีที่มีการพิมพ์ผิดพลาดอย่างเห็นได้ชัดแจ้งในตัวกฎหมายนั้นเอง ศาลอังกฤษไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามถ้อยคำตามตัวอักษรที่ผิดพลาด หากแต่จะต้องถือตามความหมายที่ควรจะเป็นของตัวกฎหมายนั้นเอง

คำผิดและการตกหล่นศาลไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการพิจารณาโดยถือว่ารัฐสภาได้กระทำความผิดพลาดไป เนื่องจากมีข้อสันนิษฐานที่หนักแน่นว่า รัฐสภาไม่กระทำความผิดพลาด หากพบว่ามีคำผิดในข้อความลงในกฎหมายเพื่อให้เห็นความมุ่งหมายอันชัดแจ้งของกฎหมายนั้น โดยเพียงแต่ข้อบกพร่องของภาษาและแก้ถ้อยคำที่พิมพ์ผิดอย่างเห็นได้ชัดหรือแก้ไขข้อที่ผิดให้ถูกต้อง เป็นสิ่งที่พึงกระทำได้ แต่บทบัญญัติใดที่ไม่ปรากฏในกฎหมายนั้นจะถือโดยปริยายว่าเป็นสิ่งบกพร่องที่ (ศาล) จะต้องแก้ไขหาได้ไม่ ถึงแม้ว่าตามหลักจะไม่อนุญาตให้เพิ่มเติมข้อตกหล่นในพระราชบัญญัติได้ทั้งที่ข้อตกหล่นเกิดขึ้นโดยไม่เจตนาก็ตาม แต่หากว่าคำใดโดยเฉพาะของกฎหมายมีความหมายคลุมเครือหรือนำสงสัยและไม่ถูกหลักไวยากรณ์ และเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายในการแปลความหมายของกฎหมายนั้นทั้งฉบับเป็นที่ชัดแจ้งแล้ว เพื่อให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับได้ และเพื่อหลีกเลี่ยงความพิลึกหรือความอยุติธรรมอันเห็นได้ชัดเจนจึงอนุญาตให้

- 1) ไม่รับคำหรือวลีที่มีเกินมา หากคำหรือวลีนั้นไม่สามารถมีความหมายเป็นอย่างอื่นไปได้
 - 2) เพิ่มเติมคำหรือข้อความที่ตกหล่น
 - 3) ย้ายตำแหน่งของคำหรือแทรกคำหรือเปลี่ยนแปลงคำโดยวิธีอื่นใด
 - 4) อ่านคำปฏิเสธเป็นคำรับ หรือคำรับเป็นคำปฏิเสธ
 - 5) ตีความหมายของในทางที่เป็นไปได้ แม้ว่าความหมายนั้นมิใช่เป็นความหมายตามปกติของคำนั้น
 - 6) ขยายความหมายที่แท้จริงของคำ
- (Halsbury's ข้อ 232 หน้า 219)¹⁴

ในส่วนผลแห่งการใช้อำนาจตุลาการของศาล คือ คำพิพากษา ในประเทศอังกฤษมีหลักการแก้ไขคำพิพากษาที่มีความผิดพลาด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ในประเทศอังกฤษ เมื่อคู่ความไม่พอใจคำพิพากษาก็อาจอุทธรณ์หรือขอพิจารณาใหม่ได้ การอุทธรณ์เป็นการพิจารณาคดีในศาลอุทธรณ์ ส่วนการพิจารณาคดีใหม่จะเป็นการพิจารณาคดีอีกครั้ง

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือเบื้องต้นการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 146.

หนึ่งในศาลชั้นต้นแต่การพิจารณาคดีใหม่ก็ต้องทำเป็นคำขอต่อศาลอุทธรณ์ ภายใน 6 สัปดาห์ นับตั้งแต่ศาลชั้นต้นพิพากษาและศาลจะพิจารณาคำขอเช่นเดียวกับอุทธรณ์ ศาลจะอนุญาตให้มีการพิจารณาคดีใหม่ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ความไม่ยุติธรรมเกิดขึ้นจากการที่ศาลแนะนำลูกขุนผิด หรือรับหรือปฏิเสธ หลักฐานโดยมิชอบ
2. คำตัดสินของลูกขุนปราศจากเหตุผล แต่ถ้าไม่มีคำขอให้ยกคำตัดสินดังกล่าวก็จะไม่ให้มีการพิจารณาคดีใหม่ เว้นแต่จะเป็นการนำมาซึ่งความอยุติธรรม
3. คำตัดสินของลูกขุนขัดต่อพยานหลักฐาน
4. โดยความยินยอมของกลุ่มความทั้งสองฝ่ายให้ศาลอุทธรณ์กำหนดค่าเสียหายให้ใหม่ ในคดีที่พิจารณาโดยมีลูกขุนและมีการกำหนดค่าเสียหายน้อยหรือมากเกินไป แต่ถ้าเป็นคดีที่ไม่ได้พิจารณาโดยมีลูกขุน ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความ
5. โดยมีความผิดพลาดหรือผิดพลาดถึงผล การประนีประนอมยอมความโดยไม่มีอำนาจ
6. ในกรณีที่คดีที่พิจารณาโดยไม่มีเวลานานพอที่จะพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลง และสืบพยานอย่างเพียงพอ

ในกรณีที่มีคำขอพิจารณาใหม่ ศาลอุทธรณ์มีอำนาจเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์ โดยอาจพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงและพิพากษาใหม่ภายใต้กฎเกณฑ์การยอมรับพยานหลักฐานใหม่ (Fresh Evidence) แต่สามารถวินิจฉัยได้จากพยานหลักฐานที่มีอยู่แล้ว ศาลอุทธรณ์ก็จะวินิจฉัยและพิพากษาแทนที่จะให้มีการพิจารณาใหม่ ในกรณีที่มีการพิจารณาใหม่ก็จะมี การพิจารณาคดีใหม่ในศาลล่างโดยลูกขุนชุดใหม่¹⁵

2.3.2 ระบบประธานาธิบดี : ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตยแบบแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) หรือระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของประเทศและผู้นำฝ่ายบริหาร โดยมีรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับที่เก่าแก่ที่สุดในโลกที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน และเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

¹⁵ ไกรพันธุ์ พรหมานุกูล, “การแก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย ตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), หน้า 34-35.

โครงสร้างของรัฐบาลกลางแห่งสหรัฐสร้างจากแนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากความกลัวของผู้ร่างรัฐธรรมนูญว่าอำนาจจะอยู่ที่คน ๆ เดียว หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงถือได้ว่าเป็นลักษณะเด่นของรัฐธรรมนูญสหรัฐ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 1 ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ(Article 1. The Legislative Branch) หมวดที่ 2 ว่าด้วยประธานาธิบดีและฝ่ายบริหาร (Article 2. The Presidency and the Executive Branch) ซึ่งได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีประธานาธิบดีเป็นประมุข นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีรองประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี และที่ปรึกษาต่าง ๆ ที่ประธานาธิบดีแต่งตั้ง และหมวดที่ 3 ว่าด้วยฝ่ายตุลาการ(Article 3. The Judicial Branch) ได้สถาปนาฝ่ายตุลาการ โดยตั้งศาลฎีกา ส่วนศาลระดับต่ำลงไปนั้นมอบหมายให้รัฐสภากำหนดแต่งตั้งตามแต่จะเห็นสมควร บรรดาศาลของสหรัฐนี้จะพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายที่รัฐสภาตราออกมาว่าจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และยังพิจารณากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างมลรัฐด้วย¹⁶ ซึ่งศาลของสหรัฐประกอบด้วยศาลสองระบบ คือ ศาลมลรัฐ (State Court) มีหน้าที่พิจารณาคัดสินคดีความตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญของมลรัฐ แต่ที่อยู่ใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้น และศาลสหรัฐ (United States Court) มีหน้าที่ตัดสินและพิจารณาคัดสินคดีความที่มีการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายใต้การควบคุมของสหรัฐ(United States Supreme Court) เป็นศาลสูงสุดของประเทศ

ในส่วนที่ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติ หมวดที่ 1 มาตรา 1 กำหนดว่าอำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงให้ไว้แก่รัฐสภาของสหรัฐ โดยรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร* โดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ประกอบด้วย สมาชิกที่เป็นผู้แทนจากมลรัฐ ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยแต่ละมลรัฐจะมีจำนวนผู้แทนราษฎรแตกต่างกันไปตามสัดส่วนจำนวนประชากร ซึ่งทุกมลรัฐจะต้องมีผู้แทนราษฎรอย่างน้อยหนึ่งคน สำหรับมลรัฐที่มีจำนวนประชากรมาก เช่น แคลิฟอร์เนีย ก็อาจมีผู้แทนราษฎรมากกว่า 50 คน เป็นต้น ส่วนวุฒิสภา (Senate) จะประกอบด้วยวุฒิสมาชิกจากแต่ละมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน ซึ่งแต่ก่อนการเลือกตั้งวุฒิสภาจะกระทำโดยสภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐ แต่ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

อำนาจนิติบัญญัติของสภาองเกรส รัฐธรรมนูญหมวดที่ 1 ได้กำหนดให้สภาองเกรสมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายในเรื่องสำคัญ ๆ อาทิ การกำหนดอัตราและการจัดเก็บภาษี การกู้ยืมเงิน

¹⁶ โกวิท วงศ์สุวรรณ, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นครปฐม: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2544), หน้า 9.

* Constitution of the United States of America Article I Section 1 'All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.'

การควบคุมพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ การแปลงสัญชาติ การล้มละลาย สิทธิบัตร และลิขสิทธิ์ เป็นต้น

2.3.2.1 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา

ด้วย ระบบการปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาอันเป็นผลมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ทำให้สหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ โดยมีทั้งรัฐบาลกลาง และมลรัฐที่ปกครองตนเอง และมีกฎหมายของแต่ละมลรัฐ ดังนั้นสถาบันนิติบัญญัติจึงมี สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาองเกรสที่มีหน้าที่หลักในการบัญญัติกฎหมายของชาติ และสถาบันนิติบัญญัติของมลรัฐที่บัญญัติกฎหมายบังคับใช้ในมลรัฐ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

(1) กระบวนการนิติบัญญัติของสภาองเกรส

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายเริ่มต้นจาก การเสนอร่างกฎหมายซึ่งเสนอได้หลายทาง กล่าวคือ ประธานาธิบดีหรือกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานฝ่ายบริหารอาจเป็นผู้เสนอกฎหมายขึ้นได้ โดยจะให้สมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายบริหารที่เป็นสมาชิกของแต่ละสภาเป็นผู้เสนอแทนฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ในภาคเอกชน สมาคม ผู้ผลิต นักธุรกิจ สมาคมกรรมกร สมาคมเกษตรกร ฯลฯ ก็สามารถเป็นผู้ริเริ่มกฎหมายขึ้นได้ แล้วเสนอให้สมาชิกสภาองเกรสนำเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อพิจารณาต่อไป แต่โดยส่วนใหญ่การเสนอร่างกฎหมายมักเกิดขึ้นมาจากสมาชิกของแต่ละสภา (สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสูง) ซึ่งในที่นี้ร่างกฎหมายก็คือการแสดงความคิดเห็นออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้เป็นกฎหมายต่อไป เมื่อสมาชิกแต่ละสภาเห็นด้วยต่อความเห็นที่เสนอมาก็จะมีการพิจารณาข้อเสนอเหล่านั้น อย่างเป็นระบบ ในการร่างกฎหมายโดยปกติสมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ในร่างกฎหมายที่ตนเสนอ เพราะเมื่อผ่านสภาไปแล้วก็ถือเป็นกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสูง ไม่ใช่กฎหมายของสมาชิกผู้เสนอ เมื่อร่างกฎหมายที่เสนอต่อแต่ละสภาผ่านการรับรองในหลักการแล้วว่าจะพิจารณากฎหมายฉบับใด ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการในสังกัดของตน เพื่อพิจารณารายละเอียดและลงความเห็นให้ความเห็นชอบแก่กฎหมายดังกล่าวหรือไม่ต่อไป ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเอกชนผู้เสนอจะต้องกล่าวให้ชัดเจนว่า ร่างกฎหมายฉบับนั้นตามข้อบังคับการประชุมสภาจะต้องส่งไปให้คณะกรรมการตามที่ประธานสภานั้น ๆ เป็นผู้กำหนด ร่างกฎหมายที่เสนอ โดยฝ่ายบริหารนั้น ประธานสภาจะเป็นผู้กำหนดว่าจะส่งไปยังคณะกรรมการใด ในกรณีที่ร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับอำนาจของคณะกรรมการเกินกว่าหนึ่งคณะกรรมการขึ้นไป จำเป็นจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายสำคัญเมื่อคณะกรรมการได้รับแล้ว มักส่งให้คณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาในขั้นแรกก่อน จากนั้นจะต้องส่งรายงานให้แก่คณะกรรมการพิจารณาก่อนที่จะส่งเข้าสู่สภาต่อไป หากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายก็จะทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป หรือที่เรียกกันว่า

“De in Committee” ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการผู้พิจาราร่างกฎหมายไม่ว่าสังกัดสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาสูงถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการบัญญัติกฎหมายอย่างมาก และเนื่องจากการที่คณะกรรมการมีบทบาทสำคัญมากดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการอาจใช้อำนาจกำจัดหรือ “ฆ่า” กฎหมายมากเกินไป ฉะนั้นสภาผู้แทนราษฎรจึงออกข้อบังคับเพื่อคานอำนาจในเรื่องนี้ว่า หากร่างกฎหมายใดที่คณะกรรมการไม่พิจารณาโดยเห็นว่าไม่เหมาะสม ในขณะที่สภาเห็นว่าเหมาะสม สภามีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้นให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาได้ อำนาจในลักษณะนี้เรียกว่า “Discharge Rule” ร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นจะได้รับการศึกษาและตรวจสอบจากคณะกรรมการ คณะกรรมการจะมอบให้คณะอนุกรรมการนำร่างกฎหมายนั้นไปขอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวต่อไป คณะอนุกรรมการจะรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว โดยหาข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้หรือสนใจในร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ซึ่งคณะอนุกรรมการจะทำการสำรวจความคิดเห็นของสภาองเกรส เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ผู้นำของกลุ่มที่ให้ความสนใจในร่างกฎหมาย เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น รวมถึงความคิดเห็นของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย

เมื่อได้ข้อสรุปทางความเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ แล้ว คณะอนุกรรมการจะทำการออกเสียงลงคะแนนต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งโดยปกติแล้วการออกเสียงจะเกิดขึ้นหลังจากการประชุมร่วมกันของคณะอนุกรรมการทั้งหมด และเมื่อคณะอนุกรรมการให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะมีการประชุมร่วมกันอีกทีหนึ่ง หากเสียงข้างมากของคณะกรรมการให้การยอมรับ คณะกรรมการก็จะรายงานให้สมาชิกสภาองเกรสทราบ และเขียนรายงานชี้แจงเหตุผลที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

การรายงานของคณะกรรมการมีความสำคัญมาก เพราะโดยส่วนมากสภาจะมีความเห็นสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการ จึงมีการกล่าวกันว่าคณะกรรมการเปรียบเสมือน “สภาเล็ก” (Little Legislative) อยู่เสมอ แต่ก็อาจมีบางครั้งที่อาจมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกฎหมายบางเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ การรายงานร่างกฎหมายของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรจะมีความแตกต่างจากสภาสูง โดยคณะกรรมการของสภาสูงจะรายงานโดยตรงสู่สภาสูง และมีการพิจารณาจากผู้นำของพรรคการเมืองในสภาสูง ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรจะมีคณะกรรมการวิสามัญทำการตัดสินใจในการพิจารณาร่างกฎหมาย และร่างกฎหมายเหล่านั้นจะได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง

หลังจากที่คณะกรรมการเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะนำไปเก็บรักษาหรือบันทึกไว้ในที่ต่าง ๆ กัน สมุดบันทึกหรือที่เก็บรักษารายงานนี้เรียกว่า

“Calendar” ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้งบประมาณ และทรัพย์สินของแผ่นดินจะต้องเก็บไว้ในสมุดบันทึกที่เรียกว่า “Calendar of the Whole House on the State of the Union” หรือที่นิยมเรียกกันว่า “Union Calendar” ร่างกฎหมายมหาชนอื่น ๆ จะต้องบันทึกไว้ใน “House Calendar” ร่างกฎหมายเอกชนจะต้องบันทึกไว้ใน “Calendar of the Committee of the Whole House” หรือที่นิยมเรียกว่า “Private Calendar”

เมื่อคณะกรรมการ (โดยผ่านการทำงานของคณะอนุกรรมการ) ลงความเห็นว่าจะผ่านร่างกฎหมายที่ได้เสนอมานั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะถูกส่งไปสู่การประชุมพิจารณา ร่างกฎหมายในแต่ละสภา ดังนี้

1) การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงการผ่านร่างกฎหมาย หากพูดถึงสิทธิตามข้อบังคับแล้ว สมาชิกท่านหนึ่งมีสิทธิอภิปรายได้ครั้งละ 1 ชั่วโมง แต่คณะกรรมการข้อบังคับอาจใช้คำสั่งพิเศษ (Special Order) เมื่อใดก็ได้ในการจำกัดเวลาในการอภิปรายตามที่เห็นสมควร ประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจแบ่งเวลาที่เห็นว่ามีอยู่ให้แก่สมาชิกพรรคข้างมากที่เป็นคนสำคัญ และแบ่งเวลาส่วนหนึ่งให้แก่พรรคฝ่ายเสียงข้างน้อย ในทางปฏิบัตินั้นส่วนมากสมาชิกแต่ละท่านจะได้อภิปรายประมาณ 10-15 นาที และในบางครั้งได้มีการตกลงกันในสภาว่าการอภิปรายจะต้องไม่เกินเวลา 5 นาที ในบางโอกาสมีการตกลงกันว่าจะไม่อภิปรายและในบางโอกาสก็พิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่มีผู้คัดค้านก่อนร่างกฎหมายอื่นก็มี

นอกจากนี้ในการที่สมาชิกบางท่านไม่เห็นด้วยกับการอภิปรายที่ยืดเยื้อ ก็มีสิทธิในการเสนอญัตติในสภาว่า ควรหยุดการอภิปรายได้แล้ว (Closure) ซึ่งประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นมักจะเป็นผู้เสนอให้ยุติการอภิปราย โดยประธานสภาจะต้องขอมติจากสภาทันที หากเสียงส่วนมากของสภาเห็นชอบด้วยก็จะมีการลงมติว่า ควรจะผ่านร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่

โดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างกฎหมายโดยใช้เวลาไม่นานนัก ประมาณ 2 ชั่วโมงหรือน้อยกว่านั้นในแต่ละวัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของร่างกฎหมาย

การลงมติหรือออกเสียงในสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกา มี 4 วิธี

- (1) การยกมือเห็นด้วยหรือคัดค้าน
- (2) ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดเห็นว่าการนับคะแนนเสียงไม่ถูกต้อง หรือต้องการความแน่นอน สมาชิกสภาสามารถขอให้มีการยืนยันเพื่อแสดงความเห็นชอบและคัดค้านใหม่ได้

- (3) สมาชิกอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในองค์ประชุมสามารถขอให้ลงคะแนน โดยการเดินเป็นแถวไปลงมติเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยผ่านหน้าบัลลังก์ประธานสภาเพื่อให้เจ้าพนักงานนับคะแนนก็ได้
- (4) สมาชิกอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสามารถขอให้ประธานสภาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยไว้ในรายงานการประชุม โดยลำดับชื่อผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยไว้อย่างชัดเจน

2) การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสูง

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสูงโดยส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกับกระบวนการในสภาผู้แทนราษฎร แต่มีความแตกต่างที่สำคัญในเรื่องของการอภิปราย สมาชิกสภาสูงมีสิทธิอภิปรายได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเวลาที่เสียไป ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิที่จะโจมตีและคัดค้านโครงการของฝ่ายเสียงข้างมากได้อย่างไม่มีการจำกัดเวลา การที่สมาชิกสภาสูงมีโอกาสอภิปรายอย่างไม่มีขอบเขตจำกัดนี้ทำให้สมาชิกมีโอกาสดูข้อเท็จจริงได้อย่างชัดเจนและละเอียดรอบคอบแทนที่จะอภิปรายในหลักการใหญ่ ๆ โดยเหตุนี้เองนักการเมืองคนสำคัญ ๆ ของสหรัฐอเมริกาจึงใฝ่ฝันที่จะเป็นสมาชิกสภาสูงซึ่งจะได้มีโอกาสอภิปรายอย่างกว้างขวาง การมีอิสระในการอภิปรายเช่นนี้สมาชิกสภาสูงจึงมีอำนาจที่จะอภิปรายเป็นเวลาหลายสิบชั่วโมงหรือเป็นเวลานานเพียงใดก็ได้ โดยมุ่งที่จะขัดขวางการลงมติหรือผ่านกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้เสมอ การอภิปรายเพื่อขัดขวางในการลงมติหรือผ่านกฎหมายนี้เรียกว่า “Filibustering”

โดยปกติสภาสูงจะใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างเข้มงวด กล่าวคือ มักจะใช้เวลาหลายชั่วโมงหรือหลายวันหรือหลายอาทิตย์ในการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายสมาชิกของแต่ละสภามีอิสระในการเสนอความเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นควรมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันการออกเสียงในการพิจารณากฎหมายก็มีความอิสระเช่นกัน เมื่อทำการพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วจึงทำการลงคะแนนเสียง

เมื่อการออกเสียงครั้งสุดท้ายเสร็จสิ้นลง หากผลการออกเสียงได้รับการยอมรับโดยเสียงข้างมาก ร่างกฎหมายนั้นจะถูกนำไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาตามกระบวนการของสภานั้น ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญในทางปฏิบัติ เพราะการที่กฎหมายจะประกาศใช้จะต้องได้รับความเห็นชอบของทั้งสองสภา ไม่มีกฎหมายใดที่ประกาศใช้จากความเห็นชอบของสภาเพียงแห่งเดียวบ่อยครั้งที่กฎหมายสามารถประกาศใช้บังคับได้เพราะสภาที่สองไม่เห็นชอบหรือมีความเห็นไม่ตรงกัน ฉะนั้นจึงต้องอาศัยคณะกรรมการผสมวิสามัญ (Joint Conference Committee) ที่สมาชิกของคณะกรรมการดังกล่าวมาจากทั้งสองสภาในจำนวนเท่ากันเพื่อทำการแก้ไขปรับความคิดเห็นที่

แตกต่างกันระหว่าง 2 สภา ให้มีความเห็นตรงกัน และเมื่อได้ข้อสรุปแล้วว่าจะแก้ไขร่างกฎหมายอย่างไรเพื่อให้มีความเห็นตรงกันก็จะส่งร่างกฎหมายไปให้แต่ละสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะร่างกฎหมายที่ผ่านทั้งสองสภานั้นจะต้องมีข้อความตรงกันทุกคำ

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญรายงานไปยังสภาทั้งสองแล้ว สภาจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความใด ๆ ในร่างกฎหมายที่คณะกรรมการวิสามัญเสนอขึ้นไปไม่ได้ เพราะได้ตกลงประนีประนอมกันอยู่แล้ว แต่สภาทั้งสองมีอำนาจที่จะไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอทั้งหมดได้ แต่จะไม่เห็นด้วยเพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง ตอนใดตอนหนึ่งไม่ได้ โดยปกติสภาทั้งสองยอมรับข้อเสนอของกรรมการทั้งหมด คณะกรรมการวิสามัญแบบนี้ได้มีส่วนช่วยเหลือ ขจัดความขัดแย้งให้หมดสิ้นไป เพื่อให้ร่างกฎหมายผ่านไปได้ทันเวลา สภาไม่อาจหิบบกกฎหมายแม้แต่มาตราเดียวที่ผ่านคณะกรรมการผสมนี้มาแล้วขึ้นพิจารณาแก้ไขจึงทำให้สถานะของสภาเป็นเสมือนตรายาง (Rubber Stamp) ของคณะกรรมการเท่านั้น

3) การประกาศใช้กฎหมาย

เมื่อทั้ง 2 สภาเห็นชอบด้วยกฎหมายหรือได้ผ่านการประนีประนอมระหว่างสมาชิกทั้ง 2 สภาแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังประธานาธิบดีเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยประธานาธิบดีจะต้องลงนามในร่างกฎหมายภายใน 10 วันทำการ นับแต่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาองเกรส แต่หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่ส่งมาจากสภาองเกรสหรือประธานาธิบดีไม่ลงนามในร่างกฎหมายภายใน 10 วันทำการนับแต่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาองเกรสให้ถือว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งเรียกว่า การวีโต้ (Veto) ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกนำกลับไปเพื่อให้สภาองเกรสลงมติอีกครั้ง หากมีคะแนนเสียงรับรองร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงอย่างน้อยจำนวน 2 ใน 3 ของสภาองเกรสที่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าว ก็สามารถประกาศบังคับใช้ร่างกฎหมายฉบับนั้นได้โดยไม่ต้องส่งให้ประธานาธิบดีลงนามอีกครั้ง แต่หากสภาทั้งสองไม่สามารถผ่านร่างกฎหมายนั้นได้โดยมีคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ป็นอันตกไป การยับยั้งลักษณะนี้เรียกว่า การยับยั้งโดยบันทึกเหตุผล (Message Veto) ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายที่ถูกประธานาธิบดียับยั้งมักจะตกไปเพราะไม่สามารถหาเสียงสนับสนุนได้ถึง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาทั้งหมด¹⁷

ในการใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของประธานาธิบดีปรากฏอยู่ในหมวดที่ 1 ว่าด้วยฝ่ายนิติบัญญัติมาตรา 7 วรรค 2 ซึ่งกำหนดว่า ร่างกฎหมายทุกฉบับต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสภา

¹⁷ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2542), หน้า 117-122.

ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และก่อนที่ร่างกฎหมายจะเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์นั้นจะต้องเสนอต่อประธานาธิบดีสหรัฐก่อน ถ้าท่านเห็นชอบก็จะลงนามในร่างกฎหมายนั้น แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็จะส่งร่างกฎหมายกลับคืนไปยังสภาที่เริ่มร่างกฎหมายนั้น ซึ่งสภานั้นก็ต้องลงบันทึกไว้ในรายงานการประชุม และทำการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง หากสภานั้นยังมีมติยืนยันตามร่างกฎหมายเดิมโดยคะแนนเสียงสองในสามของสภาก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นพร้อมคำปฏิเสธไปยังอีกสภาหนึ่ง ซึ่งอีกสภาหนึ่งก็ต้องพิจารณาใหม่อีกครั้งเช่นกัน และถ้าอีกสภาหนึ่งให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงสองในสามก็ถือว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ ในทั้งสองกรณีนี้ทั้งสองสภาจะต้องมีการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยว่ารับหรือไม่รับร่างกฎหมาย โดยการขานชื่อและบันทึกการลงคะแนนเสียงไว้ในบันทึกการประชุมของสภา ถ้าวางกฎหมายอยู่ที่ประธานาธิบดีภายในสิบวัน (ไม่นับวันอาทิตย์) โดยไม่ถูกส่งกลับมาก็ถือว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านเป็นกฎหมายเช่นกันเหมือนกับว่าประธานาธิบดีได้ลงนามแล้ว ยกเว้นหากรัฐสภาปิดสมัยการประชุมและประธานาธิบดีก็ไม่ลงนามในร่างกฎหมายที่ส่งไป จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป*

มาตรา 7 วรรคสอง นี้ แสดงให้เห็นถึงการคานอำนาจกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่ประธานาธิบดีสามารถวิโต้กฎหมายที่ผ่านรัฐสภาได้ (ส่งกลับไปยังสภาที่ริเริ่ม พร้อมเหตุผลที่ไม่รับ) นอกจากนี้ ประธานาธิบดียังสามารถใช้วิธียับยั้งอีกแบบหนึ่งที่เรียกว่า พ็อกเก็ตวีโต้ (Pocket Veto) คือ หากรัฐสภาได้ส่งร่างกฎหมายมาให้ประธานาธิบดีลงนามในช่วงปิดสมัยการประชุมหรือใกล้ปิดสมัยการประชุม อันจะเป็นการบังคับให้ประธานาธิบดีสามารถพิจารณาได้ทันใน 10 วัน และยอมรับร่างกฎหมายนั้น ถ้าประธานาธิบดีไม่ลงนาม ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ตกไป

* Constitution of the United States of America Article I Section 7 , Clause 2 (Approval or veto of bills- Passage over veto) ‘Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it , with his Objections that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent together with the Objections, to the other House, by with it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both House shall be determined by yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law.

คำว่า “veto” มาจากภาษาลาตินแปลว่า “ข้าพเจ้าขอห้าม” (I forbid) รัฐธรรมนูญให้อำนาจประธานาธิบดีในการที่จะไม่ให้ความยินยอมในร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่สภาองเกรสเสนอขึ้นมาให้ประธานาธิบดีอนุมัติ ในกรณีเช่นนี้ ประธานาธิบดีจะส่งร่างกฎหมายคืนไปยังสภาที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมายพร้อมทั้งแสดงข้อคัดค้านไปด้วย ซึ่งเรียกกันว่า “สารยับยั้ง” (Veto Message) การยับยั้งนั้นเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายทั้งฉบับ ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจที่จะยับยั้งร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ เป็นรายการ ๆ ไป ดังเช่นผู้ว่าการมลรัฐบางมลรัฐที่มีอำนาจจะทำได้¹⁸

เมื่อประธานาธิบดีลงนามในร่างกฎหมายแล้ว จะถูกส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการของสภาองเกรส (General Service Administration) จากนั้นสำนักงานก็จะใส่หมายเลขเป็นกฎหมายมหาชนและถูกพิมพ์เป็นกฎหมายในรูปเฉพาะนั้น ๆ เมื่อมีการปิดสมัยประชุมแต่ละครั้ง กฎหมายเหล่านี้ก็จะถูกรวมกันเป็นเล่มเรียกว่าประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (United States Statutes at Large)¹⁹

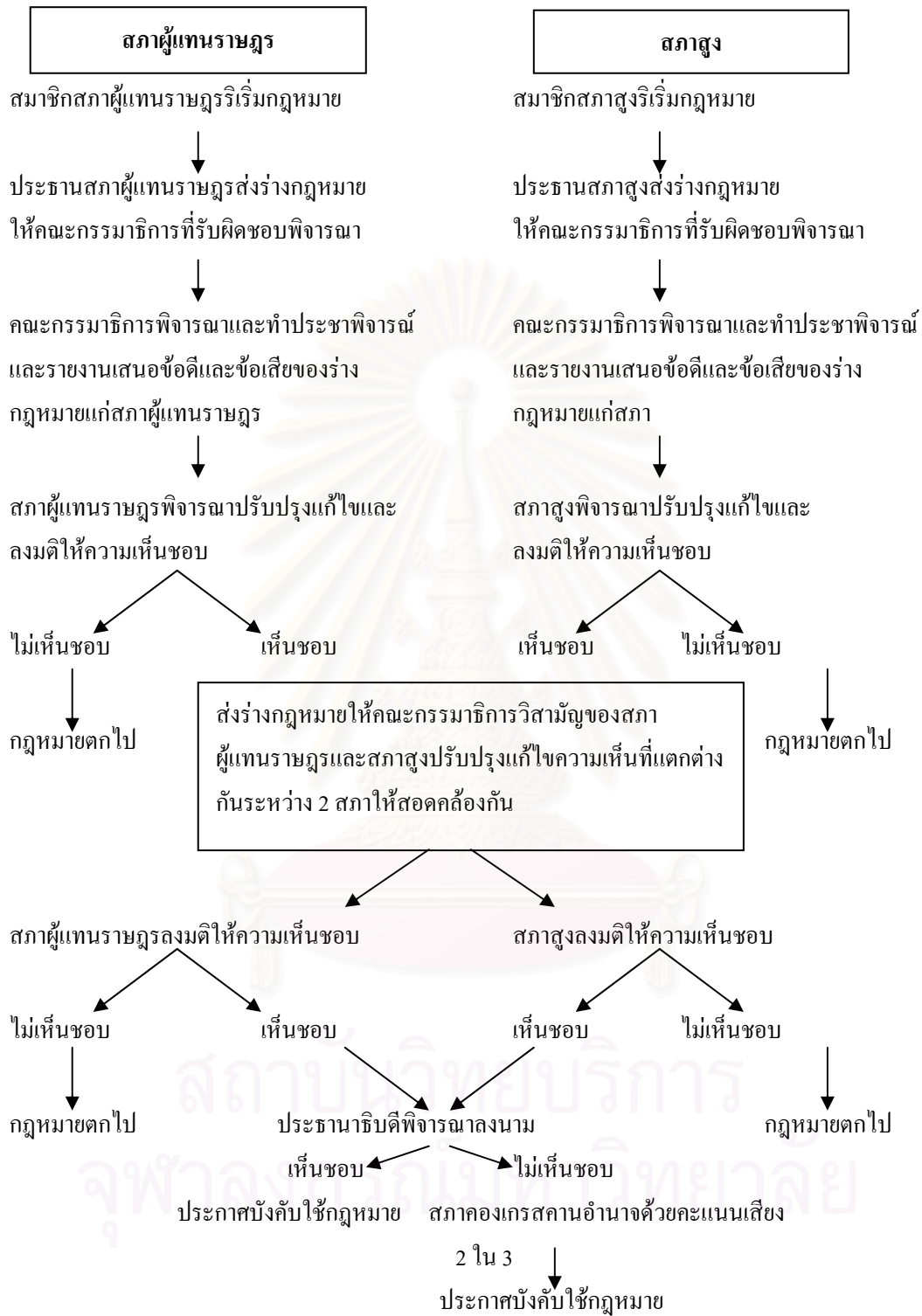
ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายสามารถแสดงตามแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ กระทบ ทงธรรมชาติและสมบูรณ์ สุขสำราญ, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (พระนคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 47.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

แผนภาพที่ 2 แสดงกระบวนการร่างกฎหมายของสภาองเกรส



ที่มา : De Grazia, 1957:383 สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 123.

(2) กระบวนการนิติบัญญัติของมลรัฐ

นอกจากสภาองเกรสที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในระดับประเทศแล้ว ยังมีสถาบันนิติบัญญัติในระดับมลรัฐ ซึ่งสถาบันนิติบัญญัติมลรัฐ โดยส่วนมากจะประกอบด้วยสภาสูงและสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ในแต่ละมลรัฐ และในแต่ละมลรัฐอาจมีกระบวนการนิติบัญญัติที่แตกต่างกันบ้าง แต่ยังคงมีขั้นตอนหลักที่เหมือนกัน ซึ่งสรุปได้เป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

1) การเสนอกฎหมาย อาจเสนอโดยผู้ว่าการรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติของมลรัฐหรือประชาชน ซึ่งการร่างกฎหมายโดยส่วนใหญ่จะทำโดยข้าราชการ และเมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายก็จะจัดส่งให้คณะกรรมการสภาแรกพิจารณาต่อไป

2) คณะกรรมการสภาแรกพิจารณากลับกรอง โดยมีการทำประชาพิจารณ์ จัดทำรายงานและเสนอความเห็นต่อสภาที่ตนสังกัด

3) สภาพิจารณาและลงความเห็น เมื่อลงมติเห็นชอบก็ส่งให้สภาที่สองพิจารณาต่อไป

4) สภาที่สองส่งร่างกฎหมายให้คณะกรรมการพิจารณาและศึกษาร่างกฎหมาย โดยการทำประชาพิจารณ์ และจัดทำรายงานต่อสภาที่ตนสังกัด

5) สภาที่สองพิจารณาและลงมติ หากเห็นชอบก็ส่งต่อไปที่ผู้ว่าการมลรัฐ หากไม่เห็นชอบร่างกฎหมายถือว่าเป็นอันตกไป

6) ผู้ว่าการมลรัฐให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายก็จะลงนามเพื่อประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายของมลรัฐ

2.3.2.2 ร่างกฎหมายผิดพลาด

เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา นั้น เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ประธานของทั้งสองสภาจะเป็นผู้ลงนามในร่างสุดท้าย(enroll bill) เพื่อเสนอให้ประธานาธิบดีลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ในการแก้ไขข้อผิดพลาด (error) ของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติโดยรัฐสภาแล้วสามารถแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ

(1) การแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายก่อนที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะส่งไปให้ประธานาธิบดีลงนาม

(1.1) ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นยังมิได้จัดพิมพ์เป็นร่างสุดท้าย(enrollment) เพื่อเสนอให้ประธานของทั้งสองสภาลงนาม enrolling clerk ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาอาจแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวให้ถูกต้องได้ในเวลาที่จัดพิมพ์เป็นร่างสุดท้าย

(1.2) ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นได้ถูกจัดพิมพ์เป็นร่างสุดท้าย(enroll bill) และประธานของทั้งสองสภา(หรือผู้ทำหน้าที่เป็นประธาน(the President Officer)) ลงนามแล้วรัฐสภา

ต้องมีมติร่วมกัน (concurrent resolution) ให้ประธานทั้งสองสภาถอนการลงนามดังกล่าว เพื่อจัดพิมพ์ร่างสุดท้ายให้ถูกต้องและเสนอให้ประธานของทั้งสองสภาลงนามอีกครั้งหนึ่ง

(2) การแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติส่งไปให้ประธานาธิบดีลงนามแล้ว

(2.1) ในกรณีที่ประธานาธิบดียังมิได้ลงนาม หากรัฐสภาเป็นผู้พบข้อผิดพลาด รัฐสภาอาจมีมติร่วมกันขอให้ประธานาธิบดีส่งร่างกฎหมายนั้นกลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้เสนอร่าง ๆ ครั้งแรก เพื่อทำการแก้ไขข้อผิดพลาดนั้นให้ถูกต้อง

(2.2) ในกรณีที่ประธานาธิบดีลงนามแล้ว เนื่องจากเมื่อประธานาธิบดีลงนามแล้วย่อมมีผลให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมาย ดังนั้น การแก้ไขข้อผิดพลาดจึงต้องอาศัยการตรากฎหมายฉบับใหม่เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นเท่านั้น

อนึ่ง แม้ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีมีอำนาจ veto แต่ไม่ปรากฏจากการตรวจสอบข้อมูลว่า ประธานาธิบดีได้เคยใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อการนี้ นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่าข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้กล่าวถึงวิธีการแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายตามที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด²⁰

2.3.2.3 คำพิพากษาในรัฐกิจจานุเบกษา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่า ความถูกต้องตรงกับของกฎหมายที่บัญญัติขึ้น และกฎหมายที่พิมพ์โฆษณาแม้จะถือว่าการพิมพ์โฆษณาตามกฎหมายโดยที่ไม่มีบทบัญญัติให้ใช้กฎหมายนั้นเท่ากับไม่มีการพิมพ์โฆษณาก็ตาม แต่ก็มีหลักทั่วไปอยู่ว่า ข้อผิดพลาดในการพิมพ์โฆษณาซึ่งไม่ทำให้เนื้อหาหรือผลทางกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไป ไม่ทำให้การโฆษณานั้นเสียไปด้วย และให้ถือว่ากฎหมายที่พิมพ์ขึ้นประจำปีซึ่งรัฐมนตรีได้รับรองความถูกต้องตามระเบียบแล้วนั้น เป็นหลักฐานเบื้องต้นของความถูกต้องและความแท้จริงของกฎหมายที่พิมพ์ขึ้นนั้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายซึ่งได้จัดพิมพ์ขึ้นโดยทางการและการรับรองความถูกต้องโดยรัฐมนตรีนั้น ก็หาได้ฟังเป็นยุติไม่ เมื่อมีข้อแตกต่างหรือความขัดแย้งในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับที่ได้พิมพ์ขึ้นกับต้นฉบับที่ประธานของผู้บัญญัติกฎหมายได้ลงนามทั้งได้รับความเห็นชอบจากราชการมลรัฐ และได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ที่ถูกต้องแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายต้นฉบับเป็นฉบับที่มีผลบังคับ อย่างไรก็ตาม มีหลักที่รับรองกันว่าเมื่อได้มีการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายที่ทางราชการได้จัดพิมพ์ขึ้นจำหน่าย ให้ถือว่าเป็นการ

²⁰ <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.byscc/enrollment.html>. อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว, หน้า 1-2.

ยืนยันว่ากฎหมายนั้นเป็นไป(มีบทบัญญัติ) ตามที่ได้พิมพ์ขึ้นถึงแม้จะมีข้อแตกต่างระหว่างกฎหมาย(ที่ได้พิมพ์ขึ้น) นั้นกับต้นฉบับก็ตาม (American Jurisprudence ข้อ 136 หน้า 122)²¹

การแก้คำผิดของกฎหมาย กฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้วางบัญญัติว่า ตามหลักทั่วไป ศาลไม่ยอมแก้คำผิดในกฎหมาย หลักอันนี้ได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติกันมา ทั้ง ๆ ที่ศาลอาจจะเชื่อจากสิ่งแวดล้อมภายนอกว่า ผู้บัญญัติกฎหมายมีเจตนาที่จะบัญญัติความอย่างหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากที่บัญญัติ(ตรา) ไว้อย่างมากมาย ปัญหาที่มีอยู่ที่ว่าที่ประชุมใหญ่(ของสภานิติบัญญัติของมลรัฐ) มีเจตนาจะบัญญัติอะไร แต่อยู่ที่ว่าความหมายของสิ่งที่บัญญัติขึ้นนั้นคืออะไรต่างหากอย่างไรก็ตาม มีหลายกรณีที่ถือว่าเหมาะสมที่ให้แก้คำผิดของกฎหมายได้ ในเรื่องนี้มีหลักที่รับรองกันว่า มิให้คำนึงถึงการเขียน (การพิมพ์) ผิดพลาด และให้แก้คำผิดที่เห็นได้อย่างชัดเจนได้ และให้แก้ข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการพรรณนา-ลักษณะของสิ่งของหรือวัตถุอันเป็นความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมายนั้นได้ หากการเขียนผิดนั้นทำให้การตีความหมายของกฎหมายเป็นไปอย่างไม่สมเหตุผล ให้ใช้คำหรือตัวเลขที่เหมาะสมแทนได้ หากสามารถหาคำหรือตัวเลขเช่นนั้นมาได้จากการอ้างอิงถึงข้อความหรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่น หลักอันนี้เป็นเพียงช่วยให้การตีความหมายของถ้อยคำที่เคร่งครัดในกฎหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจน หลักอันนี้ให้ใช้บังคับได้เมื่อมีการแก้ไขคำผิดเช่นนั้นไม่ทำให้บทบัญญัติส่วนหนึ่งส่วนใดของกฎหมายนั้นต้องยกเลิกไป (American Jurisprudence ข้อ 232 หน้า 219)²²

ในส่วนของผลแห่งการใช้อำนาจตุลาการของศาล คือ คำพิพากษา ในประเทศสหรัฐอเมริกาหลักการแก้ไขคำพิพากษาที่มีความผิดพลาด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยผลของ Federal Rules of civil procedure มาตรา 60 (b) ได้ให้อำนาจแก่ศาลซึ่งมีคำพิพากษามีอำนาจเพิกถอนคำพิพากษาเดิมได้ เรียกว่า collateral attack ในกรณีที่คำพิพากษานั้นเกิดจาก

1) ความเข้าใจผิดและความประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรง(Excusable neglect) กล่าวคือ การที่คู่ความดำเนินการพิจารณาผิดพลาดไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและกำหนดเวลาโดยมิได้เกิดจากความจงใจหรือเพิกเฉยไม่ดำเนินคดี

2) การค้นพบพยานหลักฐานใหม่

3) การฉ้อฉล ไม่ว่าจะเป็นการฉ้อฉลในเนื้อหา(Intrinsic) เช่น การนำสืบพยานหลักฐานเท็จ เบิกความเท็จ หรือการฉ้อฉลที่มีช้เนื้อหา (Extrinsic) เช่น การให้สินบนเจ้า

²¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ,คู่มือเบื้องต้นการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 146-147.

²²เรื่องเดียวกัน , หน้า 147.

พนักงาน การหลอกลวงคู่ความมิให้มาศาลหรือการฉ้อฉลศาล(Fraud on the court) คือ การทำให้ศาลเข้าใจผิด

4) คำพิพากษาเป็นโมฆะ กล่าวคือ การที่คำพิพากษานั้นไม่มีผลหรือไม่อาจบังคับได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่อาจรับรองหรือให้สัตยาบันได้ เช่น ศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่งนั้นไม่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น

5) เป็นที่เห็นได้ชัดว่าคำพิพากษานั้นไม่มีผลบังคับได้อีกต่อไป

เหตุอื่นที่สมควรเพิกถอนคำพิพากษา โดยกรณี (1) – (3) จะต้องยกขึ้นกล่าวอ้างภายใน 1 ปี นับแต่วันพิพากษา กรณี (4) – (5) สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างโดยไม่มีกำหนดเวลา²³

2.3.3 ระบบกึ่งรัฐสภา: ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นแม่แบบของการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภา มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร โดยหลักเกณฑ์พื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ในยุคสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจและระบบรัฐสภา หลักการดังกล่าวได้ปรากฏอยู่หลายมาตราด้วยกันในรัฐธรรมนูญและรวมถึงอารัมภบทด้วย เช่น มาตรา 5 ถึงมาตรา 23 ได้กำหนดถึงองค์กรและอำนาจของฝ่ายบริหาร มาตรา 24-33 ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา มาตรา 34-52 กำหนดถึงความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับความร่วมมือกันและวิธีการต่าง ๆ ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภา โดยเฉพาะเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร โดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร²⁴

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้กำหนดรูปแบบของสภาไว้เป็นแบบสภาคู่(le Parlement bicameral) เหมือนประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร (L'Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Le Sénat) โดยสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่าง มาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่ามีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนวุฒิสภา หรือสภาสูง ได้รับเลือกโดยทางอ้อม

²³ กิตติพงษ์ จิตสว่างโสภิต, “ผลผูกพันของคำพิพากษาในคดีแพ่ง: กรณีศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538), หน้า 16-19.

²⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์, 2543), หน้า 54.

2.3.3.1 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส

(1) ขั้นตอนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อรัฐสภา (มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส) โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำแผนงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นแผนงานด้านกฎหมายที่มีที่มาจากรัฐมนตรีเสนอ โครงการของกระทรวงว่าจะให้มีกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายมายังรัฐมนตรี ซึ่งแผนงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการออกกฎหมายดังกล่าว นั้น มีผลต่อการจัดวาระการประชุมซึ่งรัฐบาลก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงาน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นร่างกฎหมายที่มีความจำเป็น และทำให้ต้องประกาศใช้บังคับกฎหมายนั้นก่อนกฎหมายอื่น ๆ

ร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลจะถูกยกร่างโดยกระทรวงผู้รับผิดชอบ โดยอาจมีการขอคำปรึกษาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ มาประกอบการยกร่าง และเมื่อยกร่างเสร็จแล้วต้องนำเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (secrétaire général du Gouvernement) ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องประกอบด้วย คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย (exposé des motifs) และการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย (étude d'impact) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายพร้อมเอกสารต่าง ๆ ไปยังสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat)

(2) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาแห่งรัฐ

สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษาของรัฐบาล และพิจารณาคดีปกครอง โดยสภาแห่งรัฐจะทำการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลเท่านั้น ซึ่งจะมีการส่งร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้น ไปยังองค์กรที่รับผิดชอบ ประธานองค์กรที่รับผิดชอบร่างกฎหมายจะแต่งตั้งสมาชิกคนหนึ่งในองค์กรทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (rapporteur) ซึ่งมีหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายนั้นอย่างละเอียด โดยจะต้องทำรายงานที่ประกอบด้วยข้อเสนอแนะความเห็นและการแก้ไขร่างกฎหมายนั้น เพื่อนำเสนอต่อองค์กรเพื่อพิจารณาต่อไป

การพิจารณาขององค์กรจะใช้ร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายเป็นหลัก โดยมีหน่วยงานเจ้าของเรื่องมาร่วมพิจารณาด้วย และต้องนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป เว้นแต่ร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามคำขอของรัฐบาล มีคณะกรรมการสามัญ (commission permanente) ตรวจร่างกฎหมาย และทั้งกรณีที่ตรวจพิจารณาแบบธรรมดาและเร่งด่วน เมื่อพิจารณาเสร็จก็จะส่งร่างกฎหมายพร้อมความเห็นกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเสนอต่อไปยังรัฐสภา

(3) การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

การพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา ในกรณีที่เป็นการเป็นกฎหมายของรัฐบาล (projets de loi) รัฐบาลจะเสนอให้สภาใดพิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ แต่หากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณหรือกฎหมายการเงิน จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ส่วนร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา (propositions de loi) จะต้องเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาที่ตนสังกัดอยู่เพื่อตรวจสอบว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับเงินหรือไม่ หากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับเงินจะไม่รับไว้พิจารณา แต่หากไม่เกี่ยวข้องก็จะมีการดำเนินการตามกระบวนการต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภาใดสภาหนึ่ง จะมีการส่งร่างกฎหมายนั้นต่อไปยังคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญในกรณีที่ผู้เสนอร่างกฎหมายเห็นสมควรให้แต่งตั้ง ซึ่งคณะกรรมการก็จะแต่งตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (rapporteur) จากกรรมการในคณะ ซึ่งต้องศึกษาร่างกฎหมายและเอกสารทั้งหมด และเสนอความเห็นว่าจะควรเสนอร่างกฎหมายนั้นให้สภาพิจารณาต่อไปหรือไม่ หรือเสนอให้มีการแก้ไข เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จ กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายจะจัดทำรายงานพิจารณาร่างกฎหมาย ความเห็นของกรรมการ และจัดทำเปรียบเทียบร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และกฎหมายที่คณะกรรมการขอแก้ไข เพื่อให้สมาชิกสภาประกอบการพิจารณา

โดยในขั้นตอนการพิจารณาของสภา รัฐบาลและกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายจะเป็นผู้ชี้แจงต่อสภาซึ่งสภามีอำนาจที่จะรับหรือไม่รับพิจารณา และพิจารณาในรายมาตราต่อไป ซึ่งมีการลงมติในมาตรานั้น และลงมติในร่างกฎหมายนั้น หากสภาแรกเห็นชอบ ก็จะส่งให้สภาที่สองพิจารณาต่อไป

เมื่อสภาทั้งสองพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จ มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ สภาทั้งสองต้องอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกันจึงจะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้ หากสภาทั้งสองเห็นไม่ตรงกันและแต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายแล้วสภาละสองครั้ง หรือในกรณีที่แต่ละสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพียงครั้งเดียว แต่รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม (commission mixte) ที่มีสมาชิกแต่ละสภาจำนวนเท่ากัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ และหากคณะกรรมการร่วมยังไม่สามารถหาข้อยุติได้อีก ก็ต้องให้สภาทั้งสองพิจารณาใหม่อีกครั้ง และถ้ายังไม่สามารถหาข้อยุติได้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้อำนาจแก่รัฐบาลร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาเป็นองค์กรสุดท้าย

(4) การประกาศใช้กฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภา กฎหมายจะมีผลใช้บังคับได้ ต้องให้ประธานาธิบดีลงนามในร่างกฎหมาย

อำนาจของประธานาธิบดี ในการประกาศใช้กฎหมาย ปรากฏในมาตรา 10 วรรคแรก ซึ่งเป็นอำนาจที่เป็นเอกสิทธิ์แก่หัวหน้าฝ่ายบริหารที่ต้องมีการลงนามสนองต่อประธานาธิบดี ต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมาย การประกาศใช้เป็นกฎหมายเป็นไปตามรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 19 พฤษภาคม ค.ศ. 1959 (ได้มีการแก้ไขโดยรัฐกฤษฎีกาวันที่ 8 มีนาคม 1990) การประกาศใช้กฎหมายนั้นจะมีผลก็ต่อเมื่อได้มีการออกรัฐกฤษฎีกาโดยประธานาธิบดีที่ต้องมีการลงนามรับรอง²⁵

ส่วนอำนาจในการขอให้รัฐสภาทบทวนร่างกฎหมาย ตามมาตรา 10 วรรคสอง ประธานาธิบดีสามารถร้องขอต่อรัฐสภาให้พิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่จะพ้นกำหนดระยะเวลา 15 วัน ตามมาตรา 10 วรรคแรก การร้องขอดังกล่าวรัฐสภาจะปฏิเสธไม่ได้ กล่าวคือ ต้องยอมรับคำขอดังกล่าวและพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอีกครั้ง คำร้องของประธานาธิบดีดังกล่าวจะต้องมีผู้ลงนามรับรอง ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5 ปรากฏว่าได้มีการใช้มาตรา 10 วรรคสองน้อยมาก การใช้ครั้งแรกใช้ในปี ค.ศ. 1983 และครั้งที่สองในปี ค.ศ. 1985²⁶

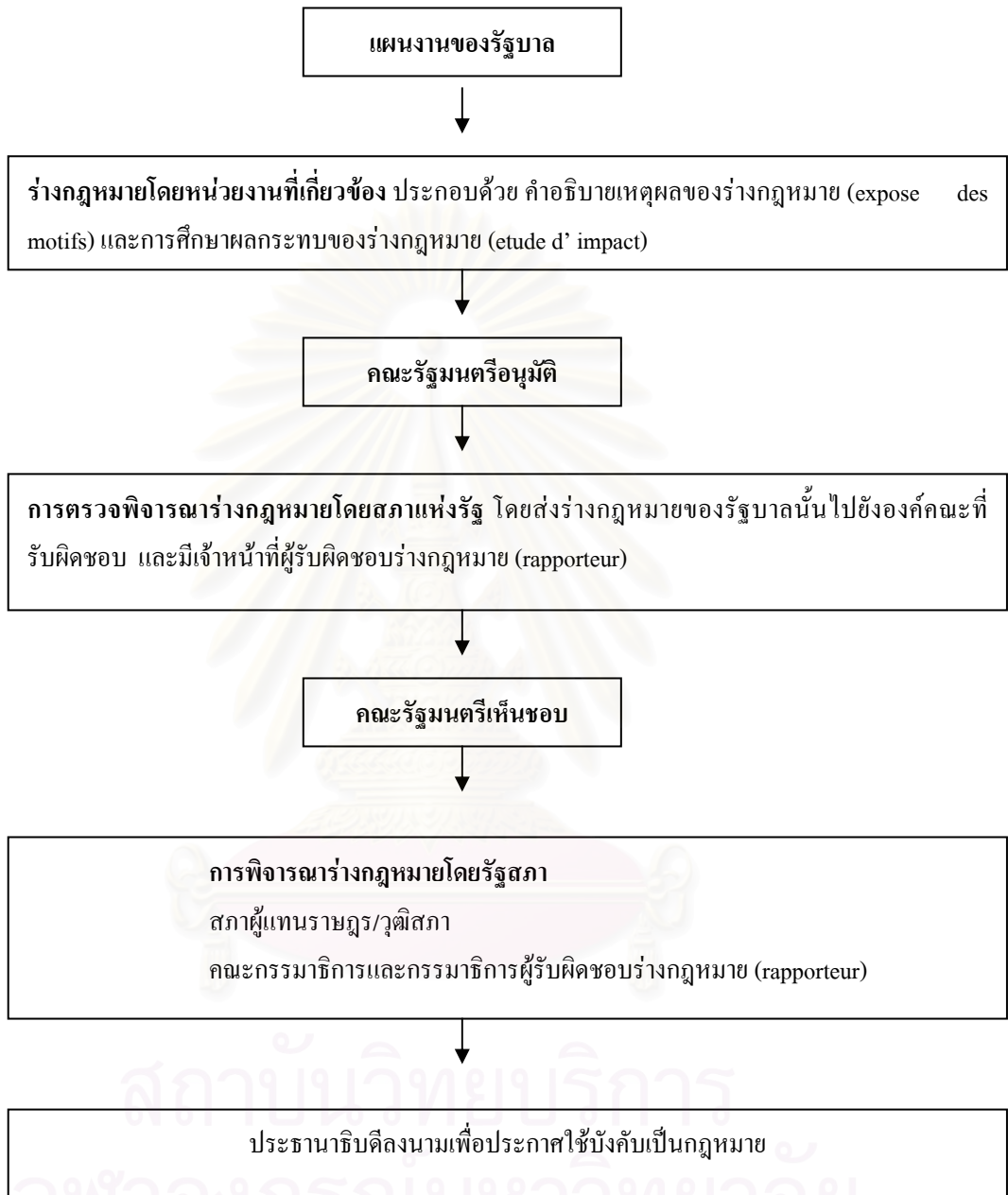
ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามารถแสดงตามแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

แผนภาพที่ 3 แสดงกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส



2.3.3.2 ร่างกฎหมายผิดพลาด

ร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาและลงมติของรัฐสภาแล้ว จะต้องถูกส่งไปยังหน่วยงานที่มีลักษณะและอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของไทย เรียกว่า Secrétariat du Gouvernement (S.G.G.) เพื่อทำการจัดพิมพ์ร่างกฎหมายนั้นลงในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal Officiel) และโดยที่ S.G.G. มีหน้าที่ในการประสานงานและติดตามการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลต่อคณะรัฐมนตรี สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) และรัฐสภา S.G.G. จึงได้ออกหนังสือเวียน* โดยอาศัยอำนาจนายกรัฐมนตรีไปถึงรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การยกร่างกฎหมาย
2. การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี
4. การลงนามรับสนองคำสั่งหรือการกระทำของประธานาธิบดี
5. การดำเนินการของรัฐบาลในกระบวนการนิติบัญญัติ
6. การเสนอร่างกฎหมายให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา
7. การออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการตามรัฐบัญญัติ
8. การนำร่างกฎหมายลงประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา ซึ่งมีการกล่าวถึงการแก้ไข

ข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่พิมพ์ลงรัฐกิจจานุเบกษา

ร่างกฎหมายที่ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว จะต้องส่งให้ประธานาธิบดีลงนามเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งจากการตรวจสอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดขั้นตอนในการแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติแล้วไว้เป็นพิเศษแก่อย่างใด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 10** ได้บัญญัติว่า ประธานาธิบดีจะต้องลงนามเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นได้ถูกส่งมาให้รัฐบาล

* โปรดดูเพิ่มเติมใน Circulaire du 2 Janvier 1993 แก้ไขเพิ่มเติมโดย Circulaire du 30 Janvier 1997

relative aux règles d'elaboration , de signature et de publication des texts su journal officiel et à la mise en oeuvre de procedures paticullières incombant au Premier ministre (Publiée au JO du 1 1997,page 1720).

** Article 10 “Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

ก่อนสิ้นระยะเวลาดังกล่าว ประธานาธิบดีอาจมีคำขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายที่ส่งมานั้นทั้งฉบับหรือบางมาตราใหม่อีกครั้งหนึ่งก็ได้ โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจในการปฏิเสธ

จากการตรวจสอบข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสแล้วไม่พบว่ามีกรกล่าวถึงวิธีแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาและลงมติของรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติแต่อย่างใด²⁷

2.3.3.3 คำพิพากษาในรัฐกิจจานุเบกษา

ประเทศฝรั่งเศสได้วางหลักกฎหมายไว้ว่า ข้อบกพร่องที่มีอยู่ในรัฐกิจจานุเบกษา อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ในรูปการแก้คำพิพากษาซึ่งจะต้องนำไปประกาศให้ทราบ การละเลยจะทำให้มีผลเสียมากขึ้นและการแก้คำพิพากษาจะทวียิ่งขึ้น เคยปรากฏว่า ได้มีผู้นำวิธีแก้คำพิพากษาไปใช้ในการแก้ไขข้อความที่ไม่เหมาะสม ภายหลังจากที่กฎหมายได้ผ่านสภาไปแล้ว แต่ทว่า ได้มีคำพิพากษาของศาลวินิจฉัยไว้ว่าการแก้คำพิพากษานำมาใช้ได้เฉพาะการแก้ข้อบกพร่องในตัวอักษร และจะนำมาใช้กับการแก้ไขข้อความที่ขอด้วยกฎหมายไม่ได้ (Repertoire de Droit Administratif)²⁸

ในส่วนผลแห่งการใช้อำนาจตุลาการของศาล คือ คำพิพากษา ในประเทศฝรั่งเศสมีหลักการแก้ไขคำพิพากษาที่มีความผิดพลาด ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ในประเทศฝรั่งเศส มีวิธีการ Révision ซึ่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 595 ให้อำนาจคู่ความที่จะเรียกร้องขอให้มีการพิจารณาใหม่ในเหตุใดเหตุหนึ่งต่อไปนี้

- 1) เมื่อปรากฏภายหลังมีคำพิพากษาว่า คำวินิจฉัยดังกล่าวเกิดจากการฉ้อฉลของคู่ความฝ่ายที่ได้ประโยชน์จากคำพิพากษา
- 2) หลังจากมีคำพิพากษาแล้ว ได้พบเอกสารสำคัญในประเด็นซึ่งคู่ความฝ่ายตรงข้ามซ่อนไว้
- 3) ถ้าคำพิพากษาได้วินิจฉัยไปตามเอกสารและปรากฏในภายหลังหรือมีคำวินิจฉัยโดยศาลในภายหลังว่าเอกสารนั้นเป็นเท็จ

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว, หน้า 3-4.

²⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือเบื้องต้นการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 146.

ถ้าคำพิพากษานั้นได้วินิจฉัยไปตามคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ คำเบิกความ คำสาบาน ซึ่งภายหลังได้มีคำวินิจฉัยโดยศาลว่าเป็นความเท็จ ทั้งนี้ คู่ความผู้ร้องขอจะต้องแสดงว่าการที่ไม่ได้ยกขึ้นอ้างซึ่งเหตุดังกล่าวนี้ผู้ร้องไม่ได้มีส่วนผิดอยู่ด้วย²⁹

ในส่วนของคำพิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศส มีหลักการขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดทางวัตถุ(Le recours en rectification l'erreur matérielle) ซึ่งชื่อของวิธีการก็บ่งบอกถึงลักษณะ วิธีการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนคำพิพากษาซึ่งเกิดจากข้อผิดพลาดทางวัตถุ (เช่น ข้อผิดพลาดเกี่ยวกับวันที่ในคำฟ้อง ข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการคำนวณค่าเสียหาย)³⁰



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁹ ไกรพันธ์ พรหมานุกูล, “การแก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย ตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง,” หน้า 36.

³⁰ สุรพล นิตไกรพจน์และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส แปลและเรียบเรียงจาก Droit Administratif 17 e Edition , Dalloz 1998 Jean Rivero et Jean Waline (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 222.

บทที่ 3

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในประเทศไทย

ในบทนี้เริ่มจากการศึกษาถึงหลักการตีความกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องการตีความตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ การอุดช่องว่างของกฎหมาย และความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดจนจนถึงพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์

ส่วนที่สองเป็นการศึกษาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขความผิดพลาดในผลแห่งการใช้อำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ในกรณีกฎหมายผิดพลาด คำสั่งทางปกครองผิดพลาด และคำพิพากษาผิดพลาด ส่วนที่สามจะทำการศึกษาข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ในเรื่องของการพิจารณาร่างกฎหมายและการทบทวนร่างกฎหมาย และส่วนสุดท้ายศึกษาในเรื่องของหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยเรื่อง ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาด ย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข ซึ่งจะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายต่อไป

3.1 การตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมาย (Interpretation of law) หมายถึง การค้นหาความหมายของกฎหมายที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนแน่นอน คือกำกวม หรือมีความหมายได้หลายทาง เพื่อหยั่งทราบว่าถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายว่ามีความหมายอย่างไร¹ โดยหลักการตีความกฎหมายทั่วไปมีการตีความตามตัวอักษร และถ้าไม่อาจตีความตามตัวอักษรได้ ก็จำเป็นต้องตีความตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยในการศึกษาวิจัยนี้เป็นเรื่องของการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกำหนดกระบวนการไว้ในรัฐธรรมนูญ ปัญหาในการตีความจึงเป็นเรื่องของการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป

การตีความรัฐธรรมนูญ

การตีความรัฐธรรมนูญ หมายถึง การค้นหาความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในฉบับรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญประสงคฺจะให้ความหมายว่าอย่างไร เพราะถ้อยคำหรือข้อความในรัฐธรรมนูญ เคลือบคลุม แปลความหมายได้หลายแง่มุม ภาววิปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญได้ยาก หรือมี

¹ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2542), หน้า 267.

กรณีสงสัยว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรานั้น ๆ จะใช้กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏได้หรือไม่ นอกจากนั้นการตีความรัฐธรรมนูญยังครอบคลุมถึง การพิจารณาวินิจฉัย โดยนำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มาใช้ ประกอบในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างชัดเจน²

ดังนั้นการตีความรัฐธรรมนูญ ก็เช่นเดียวกันกับหลักการตีความกฎหมายทั่วไป นั่นคือ ประกอบด้วย การตีความรัฐธรรมนูญตามลายลักษณ์อักษรและเมื่อมีปัญหาการตีความตามลายลักษณ์ อักษรของรัฐธรรมนูญ กรณีถ้อยคำไม่ชัดเจน หรือการตีความตามลายลักษณ์อักษรอาจนำไปสู่ผลเสีย การตีความรัฐธรรมนูญจึงต้องอาศัยเจตนารมณ์

ท่านผู้ทรงคุณวุฒิในการร่างกฎหมาย (นายทวี อุภยจันทร์) กล่าวว่า

“การตีความรัฐธรรมนูญ ควรนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 4 มาใช้ได้ แต่มีข้อสังเกตว่า ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับ มิได้มีบทบัญญัติว่าจะตีความตาม หลักเกณฑ์ใด รัฐธรรมนูญบัญญัติเฉพาะเรื่อง “ผู้ตีความ” เท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่า เรื่องการตีความ รัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปแล้ว จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์ทางการเมือง ประกอบด้วย จึงบัญญัติให้แน่นอนลงไปไม่ได้”

ที่ว่าการตีความรัฐธรรมนูญควรนำหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 มาใช้ นั้น คงหมายความว่าน่าจะตีความโดยอาศัยหลักคล้าย ๆ กับหลักกฎหมายแพ่งเท่านั้น คงมิได้ หมายความว่าหลักการตีความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นต้นแบบให้กับการตีความ รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หลักการตีความกฎหมายแพ่งตามที่ปรากฏใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 เป็นหลักทั่วไปในการตีความกฎหมายดังที่วรรคแรก บัญญัติว่า “อันกฎหมายนั้น ท่านว่าต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมาย ตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ” แต่มาตรา 4 มิใช่เรื่องการตีความกฎหมาย อย่างเดียว หากแต่เป็นเรื่องของการใช้กฎหมายแพ่งทั้งประมวล ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่เป็นวิธีใช้ กฎหมายตามลำดับก่อนหลัง การตีความและการอุดช่องว่างกฎหมายด้วย ที่ว่าให้ใช้หลักคล้าย ๆ กับ หลักการตีความกฎหมายแพ่งจึงไม่มีอะไรมากไปกว่าการเปิดโอกาสให้ผู้ตีความสามารถล่วงลงไปถึง ความมุ่งหมาย (Spirit) เจตนารมณ์หรือความตั้งใจของบทบัญญัตินั้น ๆ ว่าผู้ร่างมีความประสงค์ อย่างไร ความประสงค์ของผู้ร่างในที่นี้หมายถึงความประสงค์ที่ได้บอกกล่าวแล้วลับหรือที่ผู้เกี่ยวข้อง

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 762.

³ นพดล เสงเจริญ, การตีความรัฐธรรมนูญ รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 218.

เข้าใจกันในเวลาร่างขั้นสุดท้าย เมื่อเป็นเช่นนี้รายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญมาก ในการจะหยั่งทราบความประสงค์หรือความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ⁴

ในส่วนหลักเกณฑ์ทางการเมืองนั้น ศ.ดร. วิษณุ เครืองาม กล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า มิได้หมายความว่า การแทรกแซงจากบุคคลผู้มีอำนาจ การวิงวอน การหาเสียง การเอาอกเอาใจผู้มีอำนาจ การหวาดกลัวเพราะแรงกดดัน อิทธิพลอำนาจมืด เพราะจะทำให้สถาบันที่มีอำนาจตีความมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือของผู้มีอำนาจ คำว่าการเมืองในที่นี้ น่าจะหมายถึงสภาพความเป็นมาทางการเมืองการปกครอง และโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องหลักวิชาตามรัฐธรรมนูญ อาทิ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักรูปรัฐบาลแบบรัฐสภา เป็นต้น

ความจำเป็นประการหนึ่งในการตีความรัฐธรรมนูญ* คือ การปรับแก้ปัญหาในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ นั่นคือ ปัญหาที่เกิดจากการเอารัฐธรรมนูญไปปฏิบัติให้เกิดผลไม่ได้และไม่ถูกต้อง โดยปัญหาทั้งสองประการอาจเกิดจากกรณี (1) รัฐธรรมนูญคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ทำให้แปลความได้หลายอย่าง (2) รัฐธรรมนูญมีช่องว่างใช้ไม่ได้ไม่ครอบคลุมกับทุกกรณี (3) รัฐธรรมนูญมีข้อขัดขัดถึงจุดติดตันใช้ต่อไปไม่ได้ (4) รัฐธรรมนูญไม่กำหนดผลลัพธ์เป้าหมายให้มีขอบเขตที่แน่นอน (5) รัฐธรรมนูญไม่ให้แนวทางแก้ไขในการใช้ เป็นต้น

ข้อขัดขัดในการใช้รัฐธรรมนูญรูปแบบต่าง ๆ จะต้องมีการแก้ไขให้ได้ในทุกกรณี และแก้ไขได้ในทุกเวลา ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญต้องใช้ได้ทุกกรณีและใช้ได้ตลอดไปตราบใดที่มีรัฐธรรมนูญอยู่นั้น ก็จำเป็นต้องมีวิธีการจัดการ ซึ่ง (1) หากรัฐธรรมนูญคลุมเครือ ก็ต้องตีความให้ชัดเจน (2) รัฐธรรมนูญมีช่องว่าง ก็ต้องตีความอุดช่องว่าง (3) หากรัฐธรรมนูญมีข้อขัดขัดติดตันก็ต้องตีความให้มีทางออก (4) หากรัฐธรรมนูญไม่กำหนดผลลัพธ์เป้าหมายไว้ให้แน่นอนก็ต้องตีความรัฐธรรมนูญให้มีการวางขอบเขตเป้าหมาย (5) หากรัฐธรรมนูญไม่ให้แนวทางแก้ไขในการใช้ไว้ ก็ต้องตีความให้ทางแก้ขึ้นมา เป็นต้น โดยในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้รัฐธรรมนูญต้องใช้ปฏิบัติได้อยู่เสมอ และต้องยอมรับผลของการตีความดังกล่าวว่าเป็นการสร้างความยืดหยุ่น และเพิ่มความสะดวก เพิ่มอรรถประโยชน์ในการใช้รัฐธรรมนูญให้สูงขึ้น โดยการยอมรับดังกล่าวจะเป็นผลให้การตีความรัฐธรรมนูญนั้น สามารถตกแต่งรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย ผลทางบรรทัดฐาน และผลทางธรรมเนียมปฏิบัติ จากการตีความรัฐธรรมนูญ

⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 764.

* โปรดดูเพิ่มเติมใน ชาวนะ ไตรมาส, “รัฐธรรมนูญทำไม่ต้องตีความ,” ใน รพี’47 : มองกฎหมายหลากหลายมุม (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 56 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547), หน้า 28-30.

3.1.1 เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญถือเป็นหลักการตีความรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง ในกรณีที่มีปัญหาการตีความตามลายลักษณ์อักษร นั่นคือ หลักการตีความตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งแสดงออกมาเป็นบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ หากมีความชัดเจนย่อมไม่เกิดปัญหา ในทางตรงกันข้าม หากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้น ๆ มีปัญหาในเรื่องการตีความตามลายลักษณ์อักษร เจตนาของผู้ร่างรัฐธรรมนูญย่อมแสดงออกในฐานะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ อันเป็นการตีความรัฐธรรมนูญตามทฤษฎีอำเภोजิต หมายถึงการพิจารณาเจตนาของผู้ร่าง ซึ่งสามารถค้นหาได้จากเอกสารต่าง ๆ ในขั้นตอนระหว่างการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สามารถค้นหาได้จาก กรอบเบื้องต้นร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ,ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรก รายงานการประชุม คณะกรรมาธิการยกร่าง สภาร่างรัฐธรรมนูญ , ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พร้อมรายงานของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช สภาร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ , รายงานการสำรวจและรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งปรึกษาหารือของคณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ , รายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อรัฐสภา และ รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนเป็นเอกสารในขั้นตอนหรือในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ อาจค้นหาได้จากคำปรารภในรัฐธรรมนูญ การค้นหาจากการเทียบเคียงบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ จากรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เพื่อให้ได้มาซึ่งหลักการร่วมกันของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่แยกกันคนละมาตราในรัฐธรรมนูญ

อาจกล่าวได้ว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญประการหนึ่ง แต่นอกจากนี้ต้องตีความตามเจตนารมณ์ในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งสรุปได้ว่า การตีความตามเจตนารมณ์นั้น มีอยู่ด้วยกัน 4 ลักษณะ คือ *

1. การตีความตามเจตนารมณ์ของคำปรารภที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ โดยการตีความต้องระมัดระวังมิให้เป็นการตีความอย่างเคร่งครัดตามตัวบทกฎหมายอาญา เนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

* โปรดดูเพิ่มเติมในนพดล เสงเจริญ, การตีความรัฐธรรมนูญ รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2, หน้า 221-223.

2. การตีความตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏในตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อยู่ในบทมาตราเดียวกัน หรือที่อยู่ในหมวดหมู่เดียวกัน เรื่องเดียวกัน รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

3. การตีความตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง หรือผู้พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา อย่างไรก็ตามการยึดหลักเกณฑ์นี้โดยเคร่งครัด อาจเกิดผลเสีย เนื่องจากจะมิผลให้การตีความค่อนข้างจะคับแคบ

4. การตีความตามเจตนารมณ์ของผู้แทนปวงชน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หากเป็นไปได้เพื่อให้รัฐธรรมนูญมีผลปฏิบัติเป็นรูปธรรม หรือเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติให้รอบคอบ โดยไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล

3.1.2 การอุดช่องว่างของกฎหมาย

ในการบัญญัติกฎหมาย แม้ผู้บัญญัติกฎหมายจะคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ อย่างรอบคอบแล้ว แต่บ่อยครั้งที่กฎหมายนั้นอาจครอบคลุมไม่ถึงเหตุการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาและอยู่นอกเหนือความคาดคิดของผู้บัญญัติกฎหมายซึ่งภาวะเช่นนี้ในทางกฎหมายเรียกว่า “ช่องว่างของกฎหมาย” (gap of law)⁵

(1) ความหมายของช่องว่างของกฎหมาย

ช่องว่างของกฎหมาย หมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะนำไปปรับใช้แก่ข้อเท็จจริงได้ กล่าวคือ ผู้ใช้กฎหมายหากกฎหมายมาใช้ปรับกับข้อเท็จจริงไม่ได้⁶

ในเรื่องช่องว่างของกฎหมายนี้ มีอีกคำหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในภาษาพูด คือ “ช่องโหว่ของกฎหมาย” ซึ่งทั้งสองคำนี้แตกต่างกัน ดังที่ ศ.ดร. วิษณุ เครืองาม อธิบายไว้ว่า

“คำว่า “ช่องโหว่ของกฎหมาย” ซึ่งไม่ตรงกับคำว่า “ช่องว่างของกฎหมาย” เสียทีเดียวนัก ในขณะที่ช่องว่างของกฎหมายเป็นภาวะที่อาจเกิดขึ้นโดยสุจริตใจหรือไม่ก็ได้ เช่น คาดไม่ถึง หรือคาดถึงแล้วแต่จำเป็นต้องปล่อยไว้เช่นนั้น ซึ่งนักกฎหมายก็มีวิธีอุดช่องว่างกฎหมายตามทฤษฎีนิติศาสตร์อยู่แล้ว อยู่ที่ว่าตีความให้กว้างหรือแคบเพียงใด การเปิดโอกาสให้ตีความ “ดั้นได้” เช่นนี้เองที่ภาษาพูดเรียกว่า ช่องโหว่ คือ จับให้มันคั้นให้ตายไม่ได้”

⁵ มานิตย์ จุมปลา, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 109.

⁶ หยุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 124.

⁷ วิษณุ เครืองาม, “รายงานการวิจัยเรื่องแนวพระราชดำริทางกฎหมาย” วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 11,3 (สิงหาคม- พฤศจิกายน 2530): 82.

(2) การอุดช่องว่างของกฎหมาย

ในทางกฎหมายอาญา ถือหลักที่ว่า ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความคิด ไม่มีโทษ ดังนั้น ในทางอาญาจึงถือว่าไม่มีการอุดช่องว่างในทางกฎหมายอาญา ส่วนในทางแพ่งนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนในการอุดช่องว่างของกฎหมายในมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อไม่มีบทกฎหมายที่ยกมาปรับคดีได้ ให้วินิจฉัยคดีนั้นตามจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ถ้าไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง และถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นก็ไม่มีด้วย ให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป

ดังนั้น ตามบทกฎหมายดังกล่าว มีเครื่องมือที่จะนำมาใช้อุดช่องว่างของกฎหมาย ดังนี้

- 1) จารีตประเพณี
- 2) บทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง
- 3) หลักกฎหมายทั่วไป

แม้ว่า รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด และมีวิธีการร่างรัฐธรรมนูญต่างจากกฎหมายลำดับอื่น ๆ แต่การใช้รัฐธรรมนูญก็อาจเกิดกรณีช่องของกฎหมายเกิดขึ้นได้เช่นกัน นั่นคือ ไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรใดที่จะนำไปปรับใช้แก้ไขข้อเท็จจริงได้ จะมีการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้อย่างไร จะนำมาตรา 4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ได้หรือไม่

กรณีรัฐธรรมนูญมีช่องว่างถือเป็นข้อขัดข้องในการใช้รัฐธรรมนูญรูปแบบหนึ่งที่จะต้องมีการแก้ไขโดยการตีความอุดช่องว่างตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 7 บัญญัติว่า

“ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

โดยหลักการตีความตามประเพณีการปกครองนี้ จะมีการนำมาใช้เมื่อเกิดปัญหาการตีความตามลายลักษณ์อักษร และการตีความตามเจตนารมณ์ หรือเพื่อให้การตีความตามเจตนารมณ์มีน้ำหนักมากขึ้น และที่สำคัญคือ กรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด ๆ

บทบัญญัติดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นหลักการอุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ เท่ากับเป็นการที่รัฐธรรมนูญยอมรับให้ธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) ยกระดับขึ้นมาเป็นกฎหมาย (law) และมีสภาพบังคับทางกฎหมาย (legal sanction) ในทาง “อุดช่องว่าง” บทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญได้นั่นเอง โดยนัยนี้ ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยที่กลายเป็นกฎหมายนั้นอาจมีผลเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ได้ถ้าศาลนำมาใช้⁸

ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เริ่มปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และ 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 2520 2534 และ 2540 ซึ่งเป็นข้อบัญญัติที่กำหนดไว้ให้มีความยืดหยุ่นในการตีความเพื่อให้ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่อาจบัญญัติไว้ได้ครบถ้วน หรือไม่อาจคาดหมายได้ในขณะร่างรัฐธรรมนูญ

ศ.ดร.วิชฌุ เครื่องงาม และศ. กิตติคุณ ดร. กิตติคุณ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า “... ประเพณีนั้น ๆ ต้องใช้มาตั้งแต่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย ซึ่งคงหมายถึงว่านับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมานั่นเอง”

สำหรับวิธีการค้นหาประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีดังนี้⁹

- (1) นำรัฐธรรมนูญของไทยฉบับก่อน ๆ มาเปรียบเทียบ เพื่อหาหลักเกณฑ์ร่วมกัน
- (2) นำธรรมเนียมปฏิบัติที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญปฏิบัติตามกันมาจนเป็นประเพณี
- (3) ธรรมเนียมปฏิบัติและหลักเกณฑ์ร่วมกันของรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยต่าง ๆ นั้นต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย
- (4) การค้นหาประเพณีการปกครอง ควรยึดประเพณีตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีที่มาอย่างเดียวกัน จะนำรัฐธรรมนูญฉบับร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญมาเทียบเคียงกับฉบับที่ร่างโดยคณะปฏิวัติ และถือเป็นอันยุติตามนั้น เช่นนี้หาควรไม่
- (5) ธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือสิ่งที่มีบทบัญญัติรับรองเพียงครั้งเดียว แต่เป็นการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เคยปฏิบัติหรือมีบทบัญญัติรับรองมาก่อน ดังนี้อาจถือว่าสิ่งที่เคยปฏิบัติ หรือมีบทบัญญัติรับรองใหม่นั้นเป็นประเพณีการปกครองได้

หลักการอีกประการหนึ่งที่น่ามาใช้คู่ชองร่างรัฐธรรมนูญได้โดยศาลนั้น คือ หลักกฎหมายทั่วไป (general principles of law) เนื่องจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพียงอย่างเดียว นั้นยังไม่เพียงพอ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นได้ทุกประการ ดังนั้น การพัฒนาหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาใช้เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายโดยศาลจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าศาลจะสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยปราศจากเหตุผล แต่ศาลจะมีวิธีการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไป

⁸ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 241.

⁹ โปรดดูเพิ่มเติมใน บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง 1. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545), หน้า 105-109.

ดังนั้น หลักกฎหมายทั่วไปถือได้ว่าเป็นที่มาของกฎหมายมหาชน นอกเหนือไปจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร และจารีตประเพณี หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายทั่วไปนำมาใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมาย เมื่อไม่อาจค้นหาหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้แล้ว จึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณา ดังกล่าวรายละเอียดเรื่องหลักกฎหมายทั่วไปในส่วนต่อไป

3.1.3 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) และความชอบด้วยกฎหมาย (legality) เป็นหลักในการใช้อำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ของรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันที่ระบอบการเมืองการปกครองถูกกำหนดโดยบทบัญญัติและธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐธรรมนูญซึ่งอาจเป็นได้ทั้งรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี เพราะเป็นรัฐที่ต้องปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) จึงต้องยอมรับอำนาจที่เกิดจากรัฐธรรมนูญ

รัฐสมัยปัจจุบันที่ยึดหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ย่อมทำให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าในกระบวนการนำรัฐธรรมนูญไปใช้นั้น จะนำไปสู่การเกิดผลตามรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง

แนวปฏิบัติที่นำไปใช้เพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้มีการละเมิดรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะโดยวิธีการใช้หรือโดยผลของการใช้รัฐธรรมนูญ โดยมีมาตรการซึ่งเป็นการควบคุมผู้ใช้รัฐธรรมนูญ 2 มาตรการ คือ*

(1) การควบคุมฐานะทางอำนาจของผู้ใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการป้องกันการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยวิธีการใช้รัฐธรรมนูญ จะเป็นจุดเริ่มต้นของการป้องกัน มิให้ผู้ไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญ เช่น สถาบันนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่กลับเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายและตีความกฎหมายเอง หรือ สถาบันตุลาการซึ่งมีหน้าที่ตีความกฎหมาย แต่กลับออกกฎหมายเอง เป็นต้น ดังกล่าวนี ผู้เขียนเห็นว่าคือหลักในการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง

(2) การควบคุมการใช้อำนาจของผู้ใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการป้องกันการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยผลของการใช้รัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นปลายทางของการทบทวนผลจากการใช้รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นการป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้รัฐธรรมนูญใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ นั่นก่อนผลเสียต่อรัฐธรรมนูญ เช่น สถาบันนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายแต่กฎหมายที่ออกมาใช้นั้นเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือสถาบันบริหารที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายแต่ใช้อำนาจบังคับใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือสถาบันตุลาการที่มีอำนาจตีความกฎหมาย แต่ตีความกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

* โปรดดูเพิ่มเติมใน ชาวนะ ไตรมาส, “รัฐธรรมนูญทำไมต้องตีความ,” หน้า 20-21.

ท่านอมร รักษาสัตย์ อดีตตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เคยกล่าวไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่า การไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงใช้บังคับต่อไปได้ตามมาตรา 6* (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2544 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2544) ข้าพเจ้าเห็นว่า (1) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่เท่ากับการไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีความหมายกว้างขวางกว่าตามมาตรา 198** ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่คำนึงถึงความชอบธรรมด้วย และ (2) ถ้าสิ่งใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สิ่งนั้นก็ใช้บังคับต่อไปไม่ได้อยู่แล้ว โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ตามมาตรา 6 เท่านั้น

การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญควรคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยสากลโดยท่านอมร ฯ ได้ยกหลักการและความหมายของศัพท์ต่าง ๆ ซึ่งคู่ได้จากคำวินิจฉัยส่วนบุคคลในคำวินิจฉัยที่ 33/2544 โดยมีการยกคำศัพท์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และศัพท์ที่เกี่ยวข้องในทางสากลหลากหลายประเทศ

สรุปความหมายของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ว่า หมายถึง ความชอบธรรม ความถูกต้อง และความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ ความเป็นไปในทิศทางเดียวกับรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ไม่ใช่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่ง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งอนุญาตให้คู่ความโต้แย้งในศาลทั่วไปว่าหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีหนึ่งนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (คือ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้) ก็ให้ศาลนั้นส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ว่าคู่ความต้องระบุว่ามาตราใดของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง ห้ามร้องอย่างกว้าง ๆ อยากรู้ดีการที่จะต้องระบุมตราของรัฐธรรมนูญ อาจจะมีการขยายความได้เมื่อพิจารณาจากมาตรา 262 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) หรือมาตรา 218-219 ของ

* มาตรา 6 “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

** มาตรา 198 “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (พระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) คือ อาจจะดูภาพรวมของรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องเจาะจงดูทีละมาตรา ทั้งนี้คำว่า “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” จะกว้างกว่าคำว่า “ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” มิฉะนั้นก็คงไม่ต้องใช้หลายคำ*

3.1.4 พระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

ด้วยพระราชอัจฉริยภาพแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในทางด้านกฎหมาย พระองค์ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสในวโรกาสต่าง ๆ เสมอ จึงควรค่าที่นักกฎหมายจะนำพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไว้ใส่เกล้าใส่กระหม่อมในการตีความและการบังคับใช้กฎหมายในการทำงานของตน ดังปรากฏหลักในพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมาย ดังจะอัญเชิญมาต่อไปนี้

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร วันอังคารที่ 19 กรกฎาคม 2520 ความตอนหนึ่งว่า

“...กฎหมายทั้งปวงจะธำรงความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรง หรือจะธำรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ คือถ้าใช้ได้ถูกต้องประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ จริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิดด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่างๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพลงทันที และกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง ผู้ที่ต้องการจะใช้กฎหมายสร้างสรรค์ความผาสุกสงบและความเป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชนและบ้านเมือง จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาวัตถุประสงค์อันแท้จริงของกฎหมายแต่ละฉบับไว้ให้แน่นแนบเสมอไป อย่างไม่มีข้อแม้ประการใด พร้อมทั้งต้องรักษาอุดมคติ จรรยา ความสุจริต และมโนธรรมของนักกฎหมายไว้ โดยรอบคอบเคร่งครัดเสมอด้วยรักษาชีวิตของตนเอง กฎหมายไทยจึงจะทรงคุณค่าอันสมบูรณ์บริบูรณ์ เป็นที่เชื่อถือยกย่องอยู่โดยตลอดได้ไม่ต้องกลายเป็นกฎหมายโบราณล้ำสมัย ดังที่มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ในบางครั้งคราว”

* โปรดดูเพิ่มเติมใน อมร รักษาศักดิ์. “การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ กรณี ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและความหมายของกฎหมาย” ศาลรัฐธรรมนูญ, 5:14 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2546) 9-22.

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523 ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร วันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม 2524 ความตอนหนึ่งว่า

“... มีคำพูดที่พูดถึงนักกฎหมายอยู่อย่างหนึ่งว่า “คนที่ทำงานกับกฎหมายมาก ๆ มักจะติดอยู่กับตัวบทกฎหมาย” คำพูดอย่างนี้จะไม่ใช่คำชม หากเป็นคำติถึงนักกฎหมายบางคน ที่ถือแต่ตัวบทกฎหมายเป็นหลักในการชำระรักษาความยุติธรรม ซึ่งจะเป็นการคับแคบเกินไป และอาจทำให้รักษาความยุติธรรมได้ไว้ไม่เต็มที่ ผู้ทำหน้าที่พิทักษ์ความยุติธรรมหรือความเป็นธรรม จึงควรระมัดระวังให้มาก คือ ควรจะได้ทำความรู้ความเข้าใจให้แน่ชัด นักกฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรมเป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่ง สำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแต่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายไปถึงศีลธรรมจรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย ท่านทั้งหลายชอบที่จะตั้งความคิดจิตใจไว้ให้เป็นอิสระ ทั้งเพียรพยายามฝึกหัดตนให้เป็นคนกล้า หมายถึง กล้าที่จะทำความถูกต้องเป็นธรรม ไม่ยอมตัวให้ติดอยู่กับความคิดและแบบวิธีอันคับแคบ เพื่อช่วยกันต่อสู้ป้องกันมิให้ความสุจริตยุติธรรมต้องถูกข่มยี้ให้เศร้าหมอง และกำจัดสิ่งทีเรียกว่าช่องโหว่ในกฎหมาย ให้ลดน้อยหมดสิ้นไป การใช้กฎหมายของเราก็จะบรรลุถึงจุดหมายอันสูงส่งที่มุ่งประสงค์ได้ในที่สุด...”

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในด้านกฎหมายนี้ เห็นว่าพระองค์ทรงห่วงเรื่องการตีความกฎหมายไม่ตรงตามเจตนารมณ์ ทรงเห็นว่านักกฎหมายต้องขยายให้ถึงศีลธรรม เหตุผล และความเป็นจริงก่อนวินิจฉัย ไม่ใช่ยึดแต่ตัวบทเท่านั้น โดยเมื่อเกิดปัญหาการตีความที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ทรงแนะนำให้ยึดหลักธรรมควบคู่เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเป็นหลัก

โดยจากการจัดปาฐกถาเฉลิมพระเกียรติเรื่อง “พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับพระอัจฉริยภาพด้านกฎหมาย” โดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรีเป็นองค์ปาฐก เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2543 ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายธานินทร์ ฯ ได้กล่าวว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงให้ความสำคัญในเรื่องการตีความกฎหมาย เพราะการตีความมักจะพบเสมอว่ามีความกำกวมอาจเป็นขาวหรือเป็นดำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเหตุผล โดยในพระบรมราโชวาทพระราชดำรัสที่ทรงระบุว่า ถ้าการตีความไม่สามารถตัดสินไปทางใดทางหนึ่งได้ด้านขาวหรือซ้ายได้ก็ต้องมีหลักธรรมประจำใจ โดยเฉพาะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ทรงเน้นว่าการตีความเป็นสิ่งสำคัญ เพราะบางครั้งการตีความที่เกิดจากการเห็นดีเห็นน้อยหรือท้อใจ ก็อาจทำให้การตีความไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่รอบคอบได้ ดังนั้นในการตีความกฎหมายนักกฎหมายจะต้องรักษาเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับอย่างเคร่งครัด

* โปรดดูเพิ่มเติมใน มติชน(6 มกราคม 2543): 24.

องคมนตรียังกล่าวอีกว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงสนพระทัยเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษมักจะมีพระราชกระแสรับสั่งถามองคมนตรีเสมอว่าปัญหาที่กำลังมีการโต้เถียงกันในบ้านเมืองเรื่องการตีความรัฐธรรมนูญนั้น องคมนตรีมีความเห็นอย่างไร ตนจึงได้กราบทูลไปว่า การมีความเห็นที่แตกต่างกันเกิดขึ้นได้เสมอ และความคิดเห็นขององคมนตรีก็ไม่ถูกต้องเสมอไป นอกจากนี้พระองค์ยังทรงให้ความสำคัญกับการใช้ภาษาในกฎหมายเป็นอย่างมาก นักกฎหมายจึงต้องระมัดระวังในการใช้ภาษา โดยปกติพระองค์ใช้ภาษาที่เรียบง่าย เข้าใจง่าย กินความกว้าง และทรงระมัดระวังทั้งการใช้ถ้อยคำรวมทั้งการใช้บุพพทศด้วย เห็นได้จากพระราชนิพนธ์ต่างๆ ส่วนในเรื่องกฎหมายนั้นพบว่ามีการทราบบังคมทูลเพื่อลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายบางฉบับ แต่พระองค์ทรงทบทวน และส่งคืนเพื่อให้แก้ไขภาษาที่ใช้ในกฎหมายในฉบับนั้น ๆ เช่น กฎหมายบางฉบับใช้ราชาศัพท์ไม่ถูกต้อง ก็ทรงส่งคืนเพื่อให้แก้ไข ทั้งนี้ให้เหตุผลว่า การใช้ราชาศัพท์ในกฎหมายนั้นมิใช่เรื่องจุกจิก แต่เป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นกฎหมาย

3.2 การแก้ไขความผิดพลาดในผลแห่งการใช้อำนาจขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตย

3.2.1 กฎหมายผิดพลาด

อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการออกกฎหมาย มีองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าว คือ รัฐสภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งสองมีหน้าที่หลักในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอมาตามกระบวนการ ตั้งแต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาโดยวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยในแต่ละขั้นตอนดังกล่าวอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นกับร่างกฎหมายหรือกฎหมายนั้นได้ โดยความผิดพลาดในที่นี้หมายถึงความผิดพลาดของเนื้อหา ในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความผิดพลาดในด้านธุรการซึ่งรวมถึง การพิมพ์ การอ้างอิงบทมาตราผิด บทกฎหมายขัดแย้งกันเอง หรืออาจเป็นความผิดพลาดในหลักการและความถูกต้อง ดังนั้น จึงสามารถแบ่งความผิดพลาดของกฎหมายได้ ดังนี้

1.2.1.1 ร่างกฎหมายผิดพลาด

ร่างกฎหมายผิดพลาด เป็นการพบความผิดพลาดของกฎหมายในขั้นตอนก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรือในขั้นตอนที่ผ่านสภามาแล้ว แต่ยังไม่ทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ปัญหาดังกล่าวนี้ได้เกิดขึ้นกับประเทศไทย โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็มีได้มีบทกฎหมายกำหนดทางแก้ไขไว้ชัดเจนแต่อย่างใด ดังนั้นจึงมีการแก้ไขที่แตกต่างกันไปในแต่ละครั้งที่เกิดเหตุพบความผิดพลาด ดังจะกล่าวถึงปัญหาของความผิดพลาดโดยละเอียดในบทที่ 4

3.2.1.2 คำผิดในราชกิจจานุเบกษา

ความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษาเป็นการพบความผิดพลาดของกฎหมายในขั้นตอนหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หรือในขั้นตอนที่ผ่านสภาและพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ดังจะกล่าวถึงปัญหาความผิดพลาดโดยละเอียดในบทที่ 4

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อมีความผิดพลาดในเนื้อหาเกิดขึ้นกับร่างกฎหมายและกฎหมาย สำหรับประเทศไทยมิได้มีกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่แน่นอนทั้งกรณีร่างกฎหมายผิดพลาด และคำผิดในราชกิจจานุเบกษา โดยปล่อยให้เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้จึงนำไปสู่การวิจัยในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

3.2.2 คำสั่งทางปกครองผิดพลาด

อำนาจบริหาร เมืองค์กรผู้ใช้อำนาจ คือ รัฐบาล หรือฝ่ายปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เป็นการกระทำทางปกครองประการหนึ่งนั้น คือ การออกคำสั่งทางปกครอง

(1) ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้นิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

โดยขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการทำคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ยึดถือรูปแบบ เพียงแต่ให้มีเนื้อหาสาระเป็นคำสั่งทางปกครอง คือ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพการณ์ทางกฎหมายของบุคคลเป็นการเฉพาะราย⁹ ดังปรากฏในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ว่าคำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้ อาทิ สัญญาไฟ

⁹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2545), หน้า 31-32.

จรรยาบรรณ-แดง ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะกระทำโดยมนุษย์หรือไม่ก็ตาม หากฝ่าฝืนก็มีความผิด

อย่างไรก็ดีโดยปกติคำสั่งทางปกครองจะทำเป็นหนังสือ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่าคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุรายการตามมาตรา 36 ดังนี้

- 1) วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง
 - 2) ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
 - 3) ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
- รายการที่อาจต้องระบุตามมาตรา 37* และมาตรา 40** ดังนี้
- 4) เหตุผลในการทำคำสั่ง
 - 5) กรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง รวมทั้งการยื่นและระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

* มาตรา 37 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ”

** มาตรา 40 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง”

(2) การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาด

กรณีถ้ามีการออกคำสั่งทางปกครอง แต่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นผิดพลาด มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้นเจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้”

มาตรา 43 ดังกล่าวเป็นเรื่องของการแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อย มิได้เป็นความผิดพลาดที่ถึงขั้นต้องทบทวนคำสั่งทางปกครอง ดังที่ อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ให้คำอธิบายเรื่องนี้ว่า

ในกรณีมีคำสั่งทางปกครองออกมาแล้ว ถ้าคำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อผิดพลาดไม่ตรงกับความตั้งใจแท้จริงของเจ้าหน้าที่ในรายละเอียดเล็กน้อย ก็อาจแก้ไขได้ เช่น พิมพ์ผิด นับตัวเลขผิด ใช้ศัพท์เทคนิคผิด อ้างชื่อนุคคลผิด ไม่ได้ลงชื่อรับรองความถูกต้อง ฯลฯ อันเห็นได้ชัดเจนในตัวว่าแท้จริง หากพิจารณาทั้งเรื่องแล้วมิได้มุ่งประสงค์เช่นนั้น หากกรณีดังกล่าวไม่มีลักษณะถึงระดับที่ถือเป็นการบกพร่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งอาจแก้ไขได้เสมอ แต่หากเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายถึงระดับที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์ ก็ต้องแก้ไขโดยการเพิกถอนหรือขอให้พิจารณาใหม่หรือขอให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองแก้ไขเยียวยาให้

มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่แก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามหลักการข้างต้นได้เสมอ ไม่ว่าจะระยะเวลาผ่านมานานเท่าใด และถึงได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรแล้ว ต้องแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อบุคคลเหล่านั้นจะได้อ้างอิงคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องได้ต่อไป บางครั้งในการมีคำสั่งทางปกครองอาจมีการทำต้นฉบับส่งไปให้แก่คู่กรณี เช่น ใบอนุญาตตั้งโรงงาน หรือทำเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ขึ้น เนื่องจากการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เช่น ในการออกคำสั่งให้นักศึกษาได้รับปริญญา ต่อมาอาจทำรูปแบบของปริญญาเป็นประกาศนียบัตรแจกให้เพื่อให้อ้างอิงกับคนทั่วไป แบบอนุญาตให้รถยนต์ใช้ก๊าซได้ โดยมีอักษรให้ติดที่รถว่า “ รถใช้ก๊าซ” หรือออกบัตรติดรูปให้เข้าไปในสถานที่ต่าง ๆ เพื่อแสดงหลังจากมีคำสั่งทางปกครองให้เข้าไปในบริเวณที่หวงห้ามไว้ เป็นต้น ส่วนการแสดงคำสั่งทางปกครองที่ติดอยู่ตามเอกสารหรือวัตถุต่าง ๆ นี้ อาจจำเป็นต้องนำมาแก้ไขเพิ่มเติมตามคำสั่งทางปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรา 43 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้จึงอาจให้เจ้าหน้าที่เรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่อง

ในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมได้ เพื่อที่บุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้ไม่หลงผิดในการใช้เอกสารหรือวัตถุดังกล่าว¹⁰

อย่างไรก็ดี หากมิได้เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีความผิดพลาดเล็กน้อยตามมาตรา 43 แต่เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ 3 วิธี ดังนี้

(1) การทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยผู้กรณีมีคำขอ ดังกำหนดไว้ในส่วนที่ 5 มาตรา 44 - มาตรา 48 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งมาตรา 44 วรรคหนึ่ง* กำหนดให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ โดยหากเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น ก็สามารถดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง**

(2) การทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ ดังกำหนดไว้ในส่วนที่ 6 มาตรา 49 - มาตรา 53 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กรณีคำสั่งทางปกครองมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่หยิบยกขึ้นพิจารณาเอง ตามมาตรา 49 วรรคหนึ่ง*** เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

¹⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 100-101.

* มาตรา 44 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้ผู้กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

** มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย”

*** มาตรา 49 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่”

(3) การขอให้พิจารณาใหม่ ดังกำหนดไว้ในส่วนที่ 7 มาตรา 54 การขอให้พิจารณาใหม่ โดยเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว คู่กรณีอาจมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้ในกรณีมีเหตุที่เป็นไปตามมาตรา 54* และเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้นได้

3.2.3 คำพิพากษาศาลปกครอง

อำนาจตุลาการ มีองค์กรผู้ใช้อำนาจ คือ ศาล ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้จะขอล่าถึงการแก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยผลของการใช้อำนาจตุลาการโดยศาลดังกล่าวนี้ เรียกว่า “คำพิพากษา”

คำพิพากษา คือ คำวินิจฉัยของผู้พิพากษาที่ตัดสินประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีโดยใช้หลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ ประกอบด้วยเหตุผลในคำวินิจฉัย และเหตุผลในข้อกฎหมายชี้ขาดเพื่อให้สามารถยุติปัญหาข้อพิพาทได้ด้วยความเป็นธรรม และด้วยเหตุนี้ในคำพิพากษาจึงต้องประกอบด้วยเหตุผลในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย¹¹ โดยผลของคำพิพากษาก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ ที่มีผลผูกพันระหว่างคู่ความหรือคู่กรณี

โดยทั่วไปในหลักเกณฑ์แล้วนั้นคำพิพากษาหรือคำสั่งเมื่อศาลอ่านแล้ว จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขไม่ได้ ด้วยเหตุผลหลายประการ ดังนี้

ประการแรก หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษา(Res judicata) หรือ “หลักความเป็นที่สุดแห่งคำพิพากษา” ถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของกฎหมายวิธีพิจารณาความ

* มาตรา 54 บัญญัติว่า “เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
- (2) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาคำร้องก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง
- (3) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น
- (4) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (3) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้น ได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้”

¹¹ ถาวร โพธิ์ทอง, คำสอนวิชาการระบบกฎหมายอังกฤษเบื้องต้น (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 4.

ดังนั้นเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีเป็นที่ยุติแล้ว คู่ความหรือคู่กรณีจะต้องยอมรับและเคารพในเหตุผล

ประการที่สอง เป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ในทางนโยบายสาธารณะ (Public Policy) คำพิพากษาของศาลที่ได้วินิจฉัยตัดสิน จะเป็นการทำให้กฎหมายสารบัญญัติสามารถบังคับใช้ได้อย่างแน่นอนและสัมฤทธิ์ผล เพื่อเป็นการประกันสิทธิให้แก่ประชาชนโดยการสิทธิทางศาล (Rechtsschutzanspruch) เพื่อให้เกิดความสมดุลทางกฎหมายและเกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม¹²

ประการที่สาม ปัญหาคดีชั้นศาล โดยหลักการกระบวนการพิจารณาในศาลจะต้องสะดวก รวดเร็ว และต่อเนื่อง เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาและทำคำพิพากษาแล้ว หากอนุญาตให้แก้ไขคำพิพากษาได้ เท่ากับเปิดโอกาสให้คู่ความหรือคู่กรณีร้องขอต่อศาลให้แก้ไข ไม่มีที่สิ้นสุด เป็นคดีที่ค้างพิจารณา ก่อให้เกิดปัญหาคดีชั้นศาล

ประการสุดท้าย คือ ผลกระทบต่อคู่ความหรือคู่กรณี หากการพิจารณาคดีมีความล่าช้า ส่งผลให้คำพิพากษาล่าช้าตามไปด้วย ทำให้คู่ความได้รับความเสียหาย บางคดีที่มีการคิดดอกเบี้ยต่าง ๆ หากคดียิ่งช้า ดอกเบี้ยก็จะเพิ่มสูงขึ้น บางครั้งอาจทำให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนดอกเบี้ยมากกว่า หรือพอ ๆ กับเงินต้นก็เป็นได้ ซึ่งก็ไม่ใช่เป็นธรรมสำหรับคู่ความฝ่ายนั้น ๆ ดังสุภาษิตกฎหมายที่ว่า “ความล่าช้าของกระบวนการยุติธรรมเท่ากับการปฏิเสธความยุติธรรม” (Delay justice is Denial justice)¹³

อย่างไรก็ดี แม้มีหลักเกณฑ์ว่าคำพิพากษาแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ ในหลักของธรรมชาติแล้ว ย่อมเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ดังนั้นไม่ว่าศาลใดอาจมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดในคำพิพากษานั้นได้ โดยคำพิพากษาของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ได้มีกฎหมายกำหนดทางแก้ไขกรณีคำพิพากษาผิดพลาดไว้ในมาตรา 143 แห่งประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง และข้อ 95 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

บทบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีคำพิพากษาผิดพลาด เพราะหากไม่ได้รับการแก้ไขบางครั้งก็ไม่สามารถดำเนินการได้ในบางเรื่องบางกรณี อาทิ การดำเนินการตามคำ

¹² ปวีณา มาศมุนท์ทิค, “การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ฎีกาในคดีแพ่ง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 86.

¹³ ไกรพันธุ์ พรหมานุกูล, “การแก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย ตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง,” หน้า 22.

พิพากษาที่ต้องดำเนินการทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร หากคำพิพากษามีความผิดพลาด แม้เพียงเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามคำพิพากษานั้นไม่สามารถจะทำได้เลย ดังนั้นการแก้ไขความผิดพลาด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

การแก้ไขคำพิพากษา เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำพิพากษาซึ่งให้รายละเอียดต่าง ๆ ใหม่ หรือยกเลิกรายละเอียดบางประการของคำพิพากษาเสีย แต่ยังคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ทั่วไป และผลของคำพิพากษาไว้อย่างสมบูรณ์¹⁴

ดังจะกล่าวในรายละเอียดและยกตัวอย่างคำพิพากษาที่ผิดพลาด ดังต่อไปนี้

3.2.3.1 คำพิพากษาศาลยุติธรรมผิดพลาด

ความผิดพลาดของคำพิพากษา เกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ ผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย กับ คำพิพากษาขัดกัน

(1) คำพิพากษาผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย

กรณีคำพิพากษาผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 143 บัญญัติไว้ว่า

“ถ้าในคำพิพากษาหรือคำสั่งใด มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือข้อผิดหลงเล็กน้อยอื่น ๆ และมีได้ มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เมื่อศาลที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น เห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความที่เกี่ยวข้องร้องขอ ศาลจะมีคำสั่งเพิ่มเติมแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลง เช่นว่านั้นให้ถูกต้องได้ แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น อำนาจที่จะ แก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลงนั้นย่อมอยู่แก่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี คำขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลงนั้น ให้ยื่นต่อศาลดังกล่าวแล้ว โดยยกกล่าวไว้ในฟ้องอุทธรณ์หรือฎีกา หรือโดยทำเป็นคำร้องส่วนหนึ่งต่างหาก

การทำคำสั่งเพิ่มเติมตามมาตรานี้ จะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือ คำสั่งเดิม

เมื่อได้ทำคำสั่งเช่นว่านั้นแล้ว ห้ามไม่ให้คัดสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม เว้นแต่จะได้คัด สำเนาคำสั่งเพิ่มเติมนั้นรวมไปด้วย”

ตามบทบัญญัติของมาตรานี้ ให้อำนาจศาลที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขคำพิพากษา หรือคำสั่งที่มีข้อผิดพลาด หรือข้อผิดหลงเล็กน้อยเกี่ยวกับการกระทำของตนเองที่ผิดพลาด โดยการแก้ไขคำพิพากษาให้ถูกต้อง และมีใช้บทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลที่สูงกว่า กลับหรือแก้คำวินิจฉัย หรือคำสั่งของศาลล่าง ดังเช่น

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

การอุทธรณ์ การฎีกา แต่เป็นเรื่องของแต่ละศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้นเองใช้ดุลพินิจตามสมควรที่จะแก้ไขข้อผิดพลาด หรือข้อผิดพลาดเล็กน้อยในคำพิพากษาหรือคำสั่งที่พบเห็น แต่หากตรวจพบในชั้นศาลที่สูงกว่า ก็สามารถแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดนั้นให้ถูกต้องเสียได้

ตามบทบัญญัติของมาตรา ๑๖๖ ยังให้อำนาจแก่คู่ความที่ต้องเสียหายยื่นคำร้องขอให้แก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ผิดพลาดหรือผิดพลาดต่อศาลที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้น และไม่ได้จำกัดระยะเวลาเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการขอแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ผิดพลาด ดังต่อไปนี้¹⁵

ประการแรก จะแก้ไขได้เฉพาะข้อผิดพลาดหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อย ๆ เท่านั้นจะแก้ไขหรือกลับคำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมไม่ได้ เพราะการแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมไม่ใช่ข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยแต่เป็นการแก้ไขในเรื่องสำคัญ ข้อผิดพลาดข้อผิดพลาดเล็กน้อย เช่น ข้อผิดพลาดในเรื่องถ้อยคำ ในเรื่องตัวเลขที่พิมพ์ผิด พิมพ์จำนวนเงินไม่ถูกต้อง จำนวนเงินที่ปรากฏในคำพิพากษาคิดไป หรือรวมจำนวนหนี้ในคำพิพากษาคิดไป พิมพ์ชื่อคนผิด หรือลืมพิพากษาบางส่วนไปแต่มีการกล่าวไว้ในข้อวินิจฉัย ถือว่าเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยเหมือนกัน

ประการที่สอง ต้องยื่นต่อศาลบังคับคดีเดิม ไม่ใช่ร้องเป็นคดีใหม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ 2498/2519) ถ้าคดีถึงที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกา เป็นอำนาจของศาลชั้นต้นที่พิพากษานั้นจะต้องมีคำสั่งแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดพลาด(คำพิพากษาฎีกาที่ 2181/2534) แต่ถ้าคดีมีการอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์มีคำพิพากษายืน ซึ่งคำพิพากษาที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย แม้ว่าจะเป็นในส่วนคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ตาม อำนาจที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยเป็นของศาลอุทธรณ์ หรือในกรณีที่เกิดขึ้นไปสู่ศาลฎีกา ศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ มีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยในคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ เช่นนี้เป็นอำนาจของศาลฎีกาแก้ไข

ประการที่สาม ถ้าหากคดีมีการอุทธรณ์ฎีกาและได้มีการอุทธรณ์ฎีกาในข้อที่ผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย ก็เป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้น

ประการที่สี่ ถ้าเป็นคำพิพากษาของศาลฎีกา เป็นเรื่องที่ศาลฎีกาจะแก้ไขแม้จะเป็นข้อผิดพลาดของศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ก็ตาม ถ้าศาลฎีกาพิพากษายืนโดยมิได้แก้ไขและพบหลังจากที่มีการอ่านคำพิพากษาฎีกาแล้ว การแก้ไขก็เป็นอำนาจของศาลฎีกา

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

ประการที่ห้า เมื่อมีคำสั่งของศาลให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลง การที่คู่ความจะคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกแก้ไข จะต้องขอคัดทั้งคำพิพากษาดั้งเดิมและคำสั่งศาลที่ให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยไปด้วย จะขอคัดเฉพาะคำสั่งเดิมไม่ได้

ประการที่หก การที่คู่ความจะร้องขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลงเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ ก็ต้องยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้น และเป็นอำนาจของศาลชั้นต้นที่จะต้องพิจารณาว่าศาลไหนจะเป็นผู้แก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้น แล้วส่งไปให้ศาลนั้นดำเนินการ ก่อนจะส่งไปให้ศาลนั้นดำเนินการนั้นก็ต้องส่งสำเนาอีกฝ่ายหนึ่งเสียก่อนว่ามีข้อคัดค้านอย่างไรหรือไม่ เพราะคำร้องขอแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยในคำพิพากษาไม่ใช่คำร้องที่สามารถจะทำได้โดยฝ่ายเดียว จะต้องฟังคู่ความที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเสียก่อน

ประการที่เจ็ด การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยตามมาตรานี้ไม่ใช่เรื่องคำพิพากษามีเงื่อนไขที่จะเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต เพราะคำพิพากษาบางเรื่องสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงในอนาคต เช่น ศาลพิพากษากำหนดค่าอุปการะเลี้ยงดูเป็นรายเดือน ก็อยู่ในหลักที่จะเปลี่ยนแปลงได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ครอบครัว ซึ่งเป็นเรื่องที่ดำเนินการตามคำพิพากษาที่ให้ เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้

ตัวอย่างข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลงเล็กน้อยในคำพิพากษา

ข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลงเล็กน้อยในคำพิพากษาดังกล่าวแล้วว่า อาทิ ข้อผิดพลาดในเรื่อง ถ้อยคำ ในเรื่องตัวเลขที่พิมพ์ผิด หรือจำนวนเงินที่ปรากฏในคำพิพากษาคิดไป หรือรวมจำนวนหนี้ในคำพิพากษาคิดไป ไม่ว่าจะผิดในทางมากขึ้นหรือน้อยลง การแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวจะต้องทำเป็นคำสั่งเพิ่มเติม จะใช้วิธีขีดฆ่าแล้วแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิมนั้นไม่ได้

ในส่วนของความแตกต่างของข้อผิดพลาด และข้อผิดหลง นั้น กฎหมายใช้คำต่างกันเนื่องจากทั้งสองคำมีความแตกต่างกัน เช่น การที่ศาลชั้นต้นรวมค่าเสียหาย ตามรายการที่กำหนดให้โจทก์ผิดพลาด เกินจำนวนที่แท้จริง ถือเป็นข้อผิดพลาด แต่กรณีศาลชั้นต้นไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่จำเลยต้องชำระแก่โจทก์เป็นอัตราร้อยละเท่าใด ถือเป็นข้อผิดหลง ดังนั้น ข้อผิดพลาด คือ การกระทำโดยไม่ถูกต้อง ผิดจากความจริง ส่วนข้อผิดหลง คือ การกระทำที่เกิดจากการหลงลืม แต่เมื่อศาลมีคำพิพากษา ศาลจะใช้คำสั่งสองคำนี้กล่าวรวม ๆ กันไป มิได้แยกแยะให้เห็นอย่างชัดเจน

ตัวอย่างเช่น ศาลพิพากษาไปแล้วอ่านชื่อหรือพิมพ์ชื่อคนหนึ่งคำใดผิดไปในตัวคำพิพากษานั้น สมมุติว่า ชื่อโจทก์ว่านายวิรุพอย่างนี้ เกิดนายวิรุพมี พ ไม่มี ्ह แต่ชื่อจริง ๆ ในสำนวนมีอย่างนี้ถ้าเป็นคดีทั่ว ๆ ไปไม่มีปัญหา ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับจัดการทรัพย์สินรดกแล้วถึงแม้จะผิดตัวเดียว เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการคดีนี้ได้ เพราะฉะนั้นจะมาแก้ไขในคำพิพากษาเพิ่มเติม ्ह เข้าไปไม่ได้เราต้องทำเป็น

คำสั่งต่างหากว่า แก้วคำ ว่า วิรุฬห์ เป็น วิรุฬห์ ต้องมีคำสั่งต่างหาก จะไปแก้ในตัวคำพิพากษาเดิมหรือคำสั่งเดิมนั้นไม่ได้ การแก้ไขบทพร่องนี้ต้องทำเป็นคำสั่งต่างหาก¹⁶

คำพิพากษาฎีกาที่ 152/2506 คำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนนั้น แม้โจทก์ฎีกาฝ่ายเดียว ศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลอุทธรณ์ก็ตาม หากปรากฏแก่ศาลฎีกาว่าศาลชั้นต้นรวมจำนวนค่าเสียหายตามรายการที่กำหนดให้แก่โจทก์ผิดพลาดเกินจำนวนอันแท้จริงไป 1,000 บาท ศาลฎีกาก็ย่อมมีอำนาจแก้ไขข้อผิดพลาดนั้นให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 143 การที่ศาลชั้นต้นมิได้กล่าวในคำพิพากษาให้ชัดเจนว่าดอกเบี้ยในจำนวนค่าเสียหายที่โจทก์ได้รับด้วยนั้นให้คิดอัตราเท่าใดและเริ่มตั้งแต่เมื่อใด ศาลฎีกาก็มีอำนาจกำหนดให้ชัดเจนได้ด้วย

คำพิพากษาฎีกาที่ 955-957/2536 ศาลแรงงานกลางวินิจฉัยให้จำเลยรับผิดหนึ่งแสนสี่หมื่นบาทเศษ แต่คำพิพากษาให้จำเลยจ่ายเงินจำนวนหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทเศษ เป็นการผิดพลาดในการรวมจำนวนเงิน ศาลฎีกาแก้ไขให้ถูกต้องได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 2093/2536 ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่าจำเลยที่ 1 เป็นหนี้โจทก์ 2,338,295.06 บาท แต่ตอนพิพากษากลับพิพากษาให้จำเลยที่ 1 ชำระเงิน 1,338,295.06 บาท แก้วคำ แสดงให้เห็นว่าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นนั้นมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาด แม้โจทก์จะไม่ได้อุทธรณ์โดยตรงว่าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเกี่ยวกับจำนวนหนี้ดังกล่าว แต่โจทก์ได้อุทธรณ์ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบโจทก์ในต้นเงินจำนวน 2,478,103.64 บาท มิใช่จำนวนเงิน 1,338,295.06 บาท ถือได้ว่าโจทก์อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นมีข้อผิดพลาดและข้อผิดพลาดแล้วที่ศาลอุทธรณ์ยังคงพิพากษาให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงิน 1,338,295.06 บาท จึงไม่ถูกต้อง ที่ถูกต้องพิพากษาให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระเงิน 2,338,295.06 บาท แก้วคำ

คำพิพากษาฎีกาที่ 4887/2539 ศาลล่างทั้งสองพิพากษาให้จำเลยที่ 1 ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันหนี้ขาดตัวเงินจำนวน 89,051.47 บาท นับตั้งแต่วันที่ 7 มิถุนายน 2529 จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยไม่ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยว่าจะต้องชำระหนี้แก่โจทก์ในเงินต้นดังกล่าวในอัตราดอกเบี้ยร้อยละเท่าใด ในเมื่อจำเลยที่ 1 ต้องรับผิดชอบในดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 17.5 ต่อปี ตามสัญญาค้ำประกันแล้ว ไม่ได้กำหนดให้ว่าต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราเท่าใด จึงเป็นการไม่ชอบ ศาลฎีกาจึงแก้ไขให้ถูกต้อง

¹⁶ อุดม เพ็ญพูน, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1, หนังสือรวมคำบรรยายภาคสองสมัย 51 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2541), หน้า 97. อ้างใน ไกรพันธุ์ พรหมานุกูล, “การแก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย ตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง,” หน้า 42.

คำพิพากษาฎีกาที่ 4042/2541 ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามศาลชั้นต้นให้บังคับจำนองกับที่ดิน โฉนดเลขที่ 3382 เป็นการคลาดเคลื่อนไป โดยที่ดินแปลงที่จำเลยนำมาจำนองไว้กับโจทก์คือที่ดิน โฉนดเลขที่ 3386 ศาลฎีกาควรแก้ไขเสียให้ถูกต้อง

คำสั่งรื้อศาลฎีกาที่ 2531/2538 คดีที่ศาลมีคำพิพากษาศาลฎีกาตามสัญญาประนีประนอมยอมความของคู่ความ ถือได้ว่าสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษาซึ่งถ้ามีข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยอื่น ๆ ย่อมแก้ไขให้ถูกต้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 143

จำเลยทั้งสองทำสัญญาประนีประนอมยอมความยกที่ดิน โฉนดที่ 998 แขวงบางยี่เรือ เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีเนื้อที่ 3 งาน 43 ตารางวาให้แก่โจทก์ แต่ในสัญญาประนีประนอมยอมความมีการพิมพ์ตัวเลขผิดพลาดจาก 3 งาน 43 ตารางวา เป็น 3 งาน 34 ตารางวา โจทก์ขอแก้ไขให้ถูกต้องตามเนื้อที่ในโฉนด เป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายข้างต้น จึงอนุญาตให้แก้ไขได้ตามคำขอ

คำสั่งศาลฎีกาที่ 1262-1270/2541 ตามเนื้อความแห่งคำพิพากษาศาลฎีกา คำว่า “จำเลย” ในบรรทัดที่ 4 และ 5 ทั้งสองแห่งที่ถูกต้องแล้วคือ “โจทก์” หากใช้ “จำเลย” ไม่ กรณีเป็นการผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อย ซึ่งศาลฎีกาก็มีอำนาจแก้ไขเสียให้ถูกต้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 143

(2) คำพิพากษายัดกัน

กรณีคำพิพากษายัดกัน ประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 146 บัญญัติไว้ว่า

“ เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของสองศาลซึ่งต่างชั้นกัน ต่างกล่าวถึงการปฏิบัติชำระหนี้ อันแบ่งแยกจากกันไม่ได้ และคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นขัดกันให้ถือตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลที่สูงกว่า

ถ้าศาลชั้นต้นศาลเดียวกัน หรือศาลชั้นต้นสองศาลในลำดับชั้นเดียวกัน หรือศาลอุทธรณ์ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งดังกล่าวมาแล้ว คู่ความในกระบวนการพิจารณาแห่งคดีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ชอบที่จะยื่นคำร้องขอต่อศาลที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งเช่นนี้ให้เป็นที่สุด”

การกำหนดบทบัญญัติที่แก้ไขปัญหากรณีมีคำพิพากษายัดกันย่อมเป็นสิ่งจำเป็น แม้ว่าจะมีบทบัญญัติในเรื่องห้ามฟ้องซ้อนเอาไว้แล้วก็ตาม เพราะอาจมีกรณีอย่างเดียวกันฟ้องได้หลายศาล หรือศาลเดียวกันแต่ดำเนินคนละคดีกัน และอาจทำให้คำพิพากษายัดแย้งกันได้ ซึ่งเมื่อผลของคำพิพากษาต่างกัน ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาว่าจะเลือกปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลใด ทั้งนี้ คำ

พิพากษานั้นต้องเป็นการพิพากษาถึงหนี้เดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเพราะวัตถุแห่งหนี้ หรือเป็นกรณีที่ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

ดังนั้นจึงมีการแก้ไขปัญหาคำพิพากษาขัดกันไว้ในมาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี ดังนี้

1. คำพิพากษาของศาลต่างชั้นกันขัดหรือแย้งกัน

ศาลต่างชั้นกัน หมายความว่า ชั้นของศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ซึ่งมี 3 ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยในศาลแต่ละระดับชั้นนั้นอาจมีหลายศาล นั่นคือ ศาลชั้นต้น หมายรวมทั้ง ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลแขวง ศาลจังหวัด ศาลชำนัญพิเศษ ศาลอุทธรณ์ หมายรวมถึง ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ส่วนศาลฎีกานั้นมีเพียงศาลเดียว

เมื่อมีคำพิพากษาของศาลต่างชั้นกันขัดหรือแย้งกัน มาตรา 146 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ถือปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่สูงกว่า นั่นคือ ถ้าคำพิพากษาของศาลชั้นต้นขัดกับศาลอุทธรณ์ก็ต้องถือปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ขัดกับคำพิพากษาของศาลฎีกา ก็ต้องถือปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลฎีกา

2. คำพิพากษาของศาลชั้นเดียวกันขัดหรือแย้งกัน

กรณีคำพิพากษาของศาลชั้นเดียวกันขัดหรือแย้งกันนี้ ถ้าเป็นคำพิพากษาของศาลชั้นต้นด้วยกัน ต้องให้ศาลอุทธรณ์กำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาในคดีใด ซึ่งเมื่อศาลอุทธรณ์มีคำสั่งเป็นอย่างใด ถือว่าคำสั่งของศาลอุทธรณ์นั้นเป็นที่สุด

ส่วนกรณีที่คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ขัดกัน ต้องให้ศาลฎีกามีคำสั่งว่าให้ถือตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ใด

กรณีดังกล่าวนี้คู่ความจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลที่มีคำพิพากษาว่าต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลใด เมื่อศาลที่มีคำพิพากษาได้รับคำร้องต้องให้คู่ความอีกฝ่ายได้ทราบ แล้วส่งให้ศาลสูงกว่าที่จะต้องมีการสั่งว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาใดต่อไป

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นสองศาลขัดกัน โดยศาลชั้นต้นสองศาลนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ต่างกัน กรณีเช่นนี้จะให้ศาลอุทธรณ์ใดเป็นผู้ทำคำสั่งว่าให้ถือตามคำพิพากษาของศาลใด ตามตัวอย่างข้างต้นยังไม่แนวจำพิพากษาฎีกา และเกิดปัญหาขึ้น แต่หากเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ท่านอาจารย์อุดม เฟื่องฟูง มีความเห็นว่า น่าจะต้องพิจารณาว่าคู่ความที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งนั้น ได้ยื่นต่อศาลชั้นต้นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ใด ก็ต้องไปให้ศาลอุทธรณ์ที่มีเขตอำนาจเหนือศาลชั้นต้นที่ขอให้มีการสั่งนั้นเป็นศาลที่ทำคำสั่งชี้ขาด

ข้อสังเกตกรณีคำพิพากษาขัดกัน

ประการแรก คือ คำพิพากษาของศาลขัดกันนี้ หมายถึงคำพิพากษาของศาลยุติธรรมด้วยกัน
ขัดกันเท่านั้น

ประการที่สอง คือ คำพิพากษาของศาลขัดกันนั้น ต้องเป็นคำพิพากษาอันเป็นที่สุด ตามมาตรา
147* แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประการที่สาม คือ กรณีคำพิพากษาของศาลฎีกาขัดกัน ซึ่งแม้ว่ามีเพียงศาลเดียวแต่ก็อาจ
เกิดขึ้นได้ มิได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ กรณีดังกล่าวนี้หากเกิดขึ้น เพื่อดำรงไว้ด้วยความยุติธรรม
คู่ความก็จะยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาว่าจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นอย่างไร

ประการสุดท้าย คือ การที่ศาลพิพากษาก่อนหรือหลังนั้น ไม่มีผลเกี่ยวกับการที่จะพิจารณาว่า
ต้องบังคับตามคำพิพากษาใด ดังปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 322/2547 ในคดีก่อนศาลพิพากษาว่า ผู้
ร้องได้โอนขายที่ดินที่พิพาทให้ผู้คัดค้านไปแล้ว และที่ผู้ร้องอ้างว่าครอบครองปรปักษ์โดยไม่ได้ขาย
ให้ผู้คัดค้านก็เท่ากับเป็นการครอบครองที่ดินของตนเองไม่ใช้การครอบครองปรปักษ์ ในคดีหลังศาล
ชั้นต้นมีคำสั่งว่า ผู้ร้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทโดยการครอบครองปรปักษ์โดยผู้ร้อง
ปกปิดไม่ให้ศาลทราบข้อเท็จจริงที่เคยฟ้องผู้คัดค้านไว้ตามคำพิพากษาในคดีก่อน คำสั่งของศาล
ชั้นต้นซึ่งถึงที่สุด ในคดีหลังและคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดีก่อนขัดกันและต่างก็เป็นคำสั่งหรือคำ
พิพากษาที่มีผลเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทรายเดียวกัน อันถือว่าเป็นการปฏิบัติชำระหนี้
อันแบ่งแยกจากกันมิได้ จึงต้องถือตามคำพิพากษาของศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงกว่าตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 146

* มาตรา 147 บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งตามกฎหมายจะอุทธรณ์ หรือฎีกาหรือมีคำขอให้
พิจารณาใหม่ไม่ได้นั้น ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่านเป็นต้นไป

คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งอาจอุทธรณ์ ฎีกาหรือมีคำขอให้ พิจารณาใหม่ได้นั้น ถ้ามิได้อุทธรณ์ ฎีกาหรือ
ร้องขอให้พิจารณาใหม่ ภายในเวลาที่กำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ระยะเวลาเช่นว่านั้น ได้สิ้นสุดลงถ้าได้มี
อุทธรณ์ ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ และ ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาหรือศาลชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดีเรื่องนั้นใหม่
มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเสียจากสารบบความตามที่บัญญัติใน มาตรา 132 คำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้น ให้ถือว่าเป็น
ที่สุดตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง ให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ

คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจยื่นคำขอต่อศาลชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดี นั้นให้ออกไปสำคัญแสดงว่าคำพิพากษา
หรือคำสั่งในคดีนั้นได้ ถึงที่สุดแล้ว”

3.2.3.2 คำพิพากษาศาลปกครองผิดพลาด

ความผิดพลาดของคำพิพากษาศาลปกครองก็เช่นเดียวกับความผิดพลาดคำพิพากษาศาลยุติธรรม นั่นคือ ความผิดพลาดในคำพิพากษาของศาลปกครองอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ ผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย และ คำพิพากษาขัดกัน

(1) คำพิพากษาผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย

กรณีคำพิพากษามีข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย ข้อ 95 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 (ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) ความว่า

“ ถ้าในคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดในคดีใด มีข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย เมื่อศาลเห็นเองหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอและมีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลจะมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้นให้ถูกต้องก็ได้ แต่ถ้าได้มีการอุทธรณ์ อำนาจในการแก้ไขให้เป็นของศาลปกครองสูงสุด

การทำคำสั่งเพิ่มเติมตามข้อนี้ จะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม

เมื่อได้ทำคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ห้ามมิให้คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม เว้นแต่จะได้คัดค้านคำสั่งเพิ่มเติมนั้นรวมไปด้วย”

พึงสังเกตได้ว่าข้อ 95 ดังกล่าวนี้มีข้อความในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้นกรณีคำพิพากษาศาลปกครองผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยนี้จึงอธิบายได้ดังกรณีคำพิพากษาศาลยุติธรรมผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย

(2) คำพิพากษาขัดกัน

กรณีคำพิพากษาขัดกัน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 74 บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองต่างชั้นกัน ในประเด็นแห่งคดีเดียวกัน ขัดหรือแย้งกัน ให้ถือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งอันเป็นที่สุดของศาลปกครองชั้นต้นด้วยกันมีการขัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้มีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเช่นว่านี้ให้เป็นที่สุด”

ปัญหาคำพิพากษาขัดกันตามมาตรา 74 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี ดังนี้

1. คำพิพากษาของศาลต่างชั้นกันขัดหรือแย้งกัน

ศาลต่างชั้นกัน หมายความว่า ชั้นของศาลปกครอง ซึ่งมีศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด ในกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองต่างชั้นกันขัดกันนั้น มาตรา 74 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ถือตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งถือเป็นหลักปกติที่ว่าต้องบังคับตามคำพิพากษาของศาลที่สูงกว่า โดยคำพิพากษาของศาลต่างชั้นกันขัดกันนี้อาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ กรณีที่เป็นคดีเดียวและคู่กรณีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด หากศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งออกมาในประเด็นแห่งคดีขัดหรือแย้งกับศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาหรือมีคำสั่งไว้ เช่นนี้ก็ต้องถือเอาตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นที่ตั้ง

อีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นไปแล้ว และคู่กรณีมิได้อุทธรณ์ภายในระยะเวลา 30 วัน อันทำให้คดีรายนั้นเสร็จเด็ดขาดลง ต่อมาได้มีการฟ้องคดีในประเด็นลักษณะเดียวกันนั้นอีกซึ่งศาลปกครองชั้นต้นที่พิจารณาคดีนี้ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดเช่นเดียวกับที่ศาลปกครองชั้นต้นก่อนหน้านั้นพิพากษาไว้ ต่อมาคู่กรณีได้อุทธรณ์คดีและศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาคดีโดยมีคำตัดสินขัดหรือแย้งกับที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษา กรณีเช่นนี้ต้องถือเอาคำพิพากษาล่าสุดของศาลสูงสุดเป็นเกณฑ์¹⁷

2. คำพิพากษาของศาลชั้นเดียวกันขัดหรือแย้งกัน

ในทางปฏิบัติ คดีปกครองที่นำมาฟ้องร้องกันยังศาลปกครองอาจเสร็จเด็ดขาดกันในชั้นศาลปกครองชั้นต้นก็ได้ ไม่ว่าจะเพราะคู่กรณีไม่ประสงค์จะอุทธรณ์หรือ ได้อุทธรณ์แล้วแต่ศาลปกครองสูงสุดไม่รับอุทธรณ์ก็ตาม คดีนี้มีประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกัน จึงอาจมีคำพิพากษาที่ขัดหรือแย้งกันได้ เพราะศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาล องค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่างมีอิสระในการวินิจฉัยคดีซึ่งตนรับผิดชอบ ไม่จำเป็นว่าจะต้องยึดถือตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นอื่นที่เคยตัดสินไว้เสมอไป หากศาลปกครองชั้นต้นศาลนั้นมีความเห็นเป็นอย่างอื่นในประเด็นแห่งคดีก็สามารถตัดสินไปตามที่เห็นได้ ในขณะที่เดียวกันภายในศาลปกครองชั้นต้นศาลเดียวกันนั้นก็อาจมีคำตัดสินคดีในประเด็นอย่างเดียวกันขัดหรือแย้งกันได้ อาจเป็นเพราะคำตัดสินนั้นทำโดยองค์คณะที่ต่างกันหรืออาจต่างตัวบุคคลที่เป็นตุลาการในองค์คณะนั้นก็ได้

¹⁷ กฤตยชญ์ ศิริเขต, ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ฉบับสมบูรณ์พร้อมตัวบท ระเบียบ แบบฟอร์มและตัวอย่างคำฟ้อง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิทพัฒน์, 2544), หน้า 176.

ทั้งนี้ หากปล่อยให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแตกต่างหรือขัดแย้งกันทั้ง ๆ ที่เป็นประเด็นแห่งคดีเดียวกันเช่นนี้อาจทำให้คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียกับคดีนั้นเกิดความสับสนได้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นเช่นใดกันแน่ในประเด็นแห่งคดีลักษณะนั้น จึงต้องให้เกิดข้อยุติเพื่อมิให้เกิดความสับสนดังกล่าว โดยคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้พิจารณาและมีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใด และเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้สั่งแล้วก็ให้ถือว่าเป็นยุติเด็ดขาดว่าจะถือตามคำพิพากษาหรือคำสั่งใดเป็นที่ตั้ง วิธีการเช่นนี้เป็นวิธีการในศาลปกครองที่ช่วยทำให้คำตัดสินในคดีปกครองเกิดแนวทางที่ชัดเจนและต่อเนื่อง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองในระยะยาวต่อไป

อย่างไรก็ตาม กฎหมายมิได้บัญญัติถึงกรณีที่มีคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุดขัดหรือแย้งกันในประเด็นแห่งคดีอย่างเดียวกันว่าจะยึดถือเอาคำตัดสินใด ซึ่งในทางปฏิบัติศาลปกครองสูงสุดคงต้องวางแนวทางการทำคำตัดสินไว้ต่อไป¹⁸

3.3 ข้อบังคับการประชุม

เมื่อคนจำนวนมากร่วมกันดำเนินงานไม่ว่าเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ ก็ตาม จำเป็นต้องมีข้อตกลงในอันที่จะดำเนินกิจกรรมนั้นให้ลุล่วง บรรลุวัตถุประสงค์ไปด้วยดี ข้อตกลงที่ว่่านั้นอาจเป็นวาจาหรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ ดังนั้นเมื่อสมาชิกรัฐสภา อันประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ต้องดำเนินงานร่วมกัน จึงจำเป็นต้องกำหนดข้อตกลงร่วมกันที่เรียกว่า ข้อบังคับ (Bylaws)

ข้อบังคับการประชุม จึงหมายความว่า ข้อบังคับภายในของสภา ซึ่งมีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง มีผลผูกพันต่อสภาซึ่งลงมติให้ใช้ได้ โดยสภานั้นอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับได้

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น โดยมีรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ สภาเดี่ยว หรือสภาคู่ ในแต่ละสภาก็มีอำนาจบัญญัติข้อบังคับการประชุมของตนเอง เพื่อใช้เป็นข้อตกลงที่ช่วยกำกับการดำเนินงานในแต่ละสภาให้ดำเนินงานไปได้ด้วยดี

โดยในระยะเริ่มแรกของการมีรัฐสภานั้น เรียกกันว่าข้อบังคับการประชุมปรึกษา และเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่ก็ย่อมมีผลทำให้ต้องเปลี่ยนข้อบังคับการประชุม ซึ่งข้อบังคับฉบับหลังก็มักเดินตามฉบับแรก ๆ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191 ก็ได้บัญญัติไว้ว่า

¹⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 176-177.

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการและกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ในแต่ละสภาก็กำหนดข้อบังคับของตนเอง อันประกอบด้วย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

อำนาจของสภาที่จะบัญญัติข้อบังคับของตน ได้โดยอัตโนมัตินี้เป็นหลักประชาธิปไตยอันหนึ่งที่มีมานานแล้ว ประเทศทั้งหลายก็รับรองอยู่ ฉะนั้นเราจึงเห็นได้ว่ามีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่เป็นลายลักษณ์อักษรของทุก ๆ ประเทศ กำหนดอำนาจของสภาในการทำข้อบังคับได้เองไว้ทั้งสิ้น นอกจากของไทยแล้วเรายังพบได้อีกในหลายประเทศ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 (ส่วนที่ 5) มีว่า “สภาแต่ละสภาย่อมบัญญัติข้อบังคับของตนได้...” รัฐธรรมนูญเบลเยียม มาตรา 46 รัฐธรรมนูญเดนมาร์ก มาตรา 64 และ 65 รัฐธรรมนูญกรีซ มาตรา 45 รัฐธรรมนูญอิตาลี มาตรา 64 รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ มาตรา 114 ฯลฯ ก็ล้วนมีข้อความทำนองเดียวกันทั้งนั้น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญโปแลนด์สมัยก่อนยังเดินไปไกลถึงกับบัญญัติว่าบทกฎหมายจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อสภาทั้งสองได้ลงมติให้ใช้ได้ตามข้อบังคับของตน นี่เป็นการรับเอาข้อบังคับของสภาไปไว้ในรัฐธรรมนูญทีเดียว¹⁹

อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดปัญหาความผิดพลาดในเนื้อหาของร่างกฎหมาย ไม่ปรากฏว่ามีข้อบังคับการประชุมใด กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขไว้แต่อย่างใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่รัฐสภาไม่ต้องการให้เกิดขึ้น ดังเห็นจากข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ที่ได้วางหลักการพิจารณาร่างกฎหมายและทบทวนร่างกฎหมาย เพื่อให้เกิดความรอบคอบและถูกต้องตรงตามมติของแต่ละสภาหรือของรัฐสภา ดังจะกล่าวต่อไปนี้

¹⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 88.

3.3.1 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 หมวด 5 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 115 และ ข้อ 116 ความว่า

ข้อ 115 “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายเดิมด้วย และให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อ 116 “เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 115 จนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่”

ข้อความลักษณะเดียวกันนี้ ได้ปรากฏในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513 ในหมวด 9 เรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 117 และ ข้อ 118 และปรากฏมาโดยตลอดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับต่อ ๆ มา

3.3.2 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 หมวด 6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อ 118 และ ข้อ 119 ความว่า

ข้อ 118 “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น”

ข้อ 119 “เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 118 จนจบร่างแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่”

3.3.3 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 หมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 95 และ ข้อ 97 ความว่า

ข้อ 95 “ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้รัฐสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น”

ข้อ 97 “เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 95 จนจบร่างแล้ว ให้รัฐสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกรัฐสภาอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่”

นอกจากนี้ ข้อความลักษณะเดียวกัน ได้ปรากฏในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 หมวด 2 การทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ 109 และข้อ 110

แม้ในขณะที่รูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสภาเดี่ยวนั้น ก็ยังมีการกำหนดข้อบังคับในลักษณะเดียวกันไว้ใน ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516 หมวด 9 เรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 105 และ ข้อ 106

เห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็ข้อ 115 และ ข้อ 116 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 , ข้อ 118 และ ข้อ 119 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และข้อ 95 และ ข้อ 97 แห่งข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 ได้กำหนดไว้เป็นข้อความที่เหมือนกันในลักษณะที่ลือกันมา ย่อมเป็นการแสดงถึงหลักการพิจารณาร่างกฎหมาย และแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของข้อกำหนดดังกล่าวว่า ต้องการให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบ ดังที่ได้กำหนดให้พิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และเพื่อความถูกต้องของบทบัญญัติยังวางข้อบังคับให้มีการทบทวนร่างกฎหมายได้ ดังที่ได้กำหนดให้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ เป็นการแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ไม่ให้มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ผิดพลาดและมีเนื้อความที่ขัดแย้งกันเอง

นอกจากข้อบังคับการประชุมแล้ว ยังมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 5 (3) เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการส่งร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้กับนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม ข้อ 4 ความว่า

“ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ตรงตามมติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา”

จึงเห็นได้ว่า ทั้งข้อบังคับและระเบียบดังกล่าวออกมาเพื่อเป็นการวางแนวปฏิบัติเพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาดในเนื้อหาของร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ข้อบังคับดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับของแต่ละสภาหรือของรัฐสภา การดำเนินงานของแต่ละสภาและรัฐสภาย่อมต้องอาศัยข้อบังคับในการกำกับ การดำเนินงาน และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวจะนำมาใช้อย่างเคร่งครัดมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิ การดำเนินการของประธานสภาในแต่ละสภา ความเอาใจใส่ในการปฏิบัติตามข้อบังคับของสมาชิกของแต่ละสภา เป็นต้น

ดังเห็นจากข้อบกพร่องที่มักพบเห็นในการประชุม โดยทั่วไป ซึ่งมีผู้ประมวลที่ทำให้การประชุมล้มเหลวไว้หลายประการด้วยกัน เหตุเหล่านี้ คือ

- (1) ผู้ร่วมประชุมไม่เข้าใจแจ้งชัดถึงวัตถุประสงค์ของการประชุม
- (2) บางเรื่องได้มีการตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้วจะให้ผลออกมาเป็นอย่างไร
- (3) ประธานหรือสมาชิกผู้ร่วมประชุมใช้อารมณ์มากเกินไปในขณะที่ประชุม
- (4) หลายคนแย้งกันพูดในเวลาเดียวกัน
- (5) การประชุมนั้นขาดการควบคุมให้เป็นไปตามระเบียบ
- (6) ประธานของที่ประชุมมีอคติหรือไม่วางตัวเป็นกลาง
- (7) บางคนไม่ยอมพูดหรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ ในที่ประชุม
- (8) หลายเรื่องที่น่าสนใจนำมาประชุมปรึกษากันนั้นเป็นเรื่องไร้สาระ
- (9) เมื่อเสร็จการประชุมแล้ว ไม่ทราบว่ที่ประชุมตกลงใจอย่างไร
- (10) ในที่ประชุมนั้นได้ผู้ที่ไม่เหมาะสมมาร่วมประชุม

นอกจากเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว อาจมีข้อบกพร่องอื่น ๆ อีก ผู้มีโอกาสร่วมประชุมควรจะได้สังเกตและตรวจหาวิธีแก้ไขปรับปรุงอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้การประชุมบรรลุวัตถุประสงค์ ไม่ปล่อยให้การประชุมนั้นต้องเสียเวลาเปล่าอันไม่ควรเสียกับการประชุมที่เต็มไปด้วยความว่างเปล่า²⁰

ข้อเสนอแนะบางประการอันเนื่องมาแต่ข้อบกพร่อง คือ

- (1) ประธานและผู้ร่วมประชุม ควรศึกษาระเบียบการประชุมที่เป็นแบบแผนโดยทั่วไป และระเบียบการประชุมที่องค์กรของตนได้กำหนดไว้
- (2) เลขานุการจะต้องส่งจดหมายนัดประชุม รายงานการประชุม และเอกสารต่าง ๆ ที่จะใช้ประกอบการประชุม ไปให้ผู้ร่วมประชุมได้ทราบและพิจารณาก่อนวันประชุมในเวลาที่เหมาะสม อาจเป็น 3 วัน 7 วัน หรือ 15 วัน แล้วแต่กรณี
- (3) ไม่ควรใช้เวลาเนิ่นนานไปในการประชุมแต่ละคราว
- (4) ผู้ร่วมประชุมควรตระหนักถึงหน้าที่ของตน ตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบการประชุมหรือในข้อบังคับขององค์กร และขณะประชุมควรได้คำนึงถึงหลักมูลฐานของระเบียบการประชุมแบบรัฐสภา คือ ความเป็นประชาธิปไตยและควมมีประสิทธิภาพ
- (5) ข้อตกลงหรือมติของที่ประชุมควรแจ้งชัด ไม่สร้างความสงสัยให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมใด ๆ ตามมติของที่ประชุม
- (6) ควรมีการรวบรวมข้อมูลทางวิชาการต่าง ๆ ก่อนประชุม
- (7) ต้องไม่ให้มีเหตุฉุกละเอมในการประชุม

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ผู้เขียนกำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ ได้มีการปฏิรูปการปกครอง ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น โดยในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีข้อบังคับที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายไว้ในข้อ 126 ความว่า

“ในกรณีที่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาให้ความเห็นชอบแล้ว และให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามข้อ 125 มีข้อความผิดพลาด และสมควรได้รับการพิจารณาทบทวนอีกครั้ง ก่อนทรงลงพระปรมาภิไธย ประธานสภาอาจขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่

²⁰ มังกร ชัยชนะดารา, วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 3.

น้อยกว่าสิบคน ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาทบทวนได้อีกครั้งหนึ่ง หากที่ประชุมสภาลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุมก็ให้ดำเนินการได้

การขอปรึกษาหรือยุติตามวรรคหนึ่งต้องระบุ ประเด็นที่จะขอนำกลับมาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจนการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และให้กระทำในที่ประชุมสภา โดยคณะกรรมการเต็มสภา เสร็จแล้วจึงให้ดำเนินการตามข้อ 119 ถึงข้อ 125 ต่อไป”

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีตัวอย่างของการบังคับใช้ข้อ 126 กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ปรากฏในหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ สว(สนช)0007/ว536 เรื่อง พิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติสภาภาษาไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ตามข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ 126 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550 ถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่สาม สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วนั้น มีประเด็นและเหตุผลในการพิจารณาทบทวน ดังนี้

ประเด็นในการพิจารณาทบทวน

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2550 วันพุธที่ 31 มกราคม 2550 ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาภาษาไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว และมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในมาตรา 25/3 ของมาตรา 3 โดยเพิ่มคำว่า “กลม” ดังนั้น ความในบทบัญญัติมาตราดังกล่าวซึ่งที่ประชุมได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นดังนี้

“มาตรา 25/3 เหยียดวงกลมหรือวงรี มีลักษณะเป็นวงรีทอแสงกลมแบนรูปวงกลมมีวงกลมเส้นผ่าศูนย์กลาง 30 มิลลิเมตรทับอยู่ ด้านหน้ามีรูปนางเมขลาอุ้มพระชกขึ้นจากมหาสมุทร ด้านหลังกลางวงรีมีข้อความว่า “ภาษาธรรมเสริญ” มีห่วงห้อย สำหรับบุรุษใช้ห้อยกับแพรแถบสีขาวกว้าง 30 มิลลิเมตร มีริ้วสีแดงใกล้ขอบทั้งสองข้าง ด้านหน้าแพรแถบตรงกลางมีภาษาลงยาสำหรับสตรีใช้ห้อยกับแพรแถบลักษณะดังกล่าวผูกเป็นรูปแมลงปอ”

โดยที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นสมควรขอปรึกษาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาทบทวนอีกครั้ง ในประเด็นซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้เพิ่มคำว่า “กลม” ในมาตรา 25/3 ของมาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เหตุผลในการพิจารณาบททวน

การที่ที่ประชุมได้มีมติแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มคำว่า “กลม” นั้น อาจทำให้ถ้อยคำของมาตราดังกล่าวเกี่ยวกับการบรรยายลักษณะเหรียญกษาตสรรเสริญมีข้อความผิดพลาด ไม่ถูกต้องตามลักษณะของเหรียญที่แท้จริง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. เมื่อพิจารณาจากรูปเหรียญเห็นได้ว่า เหรียญกษาตสรรเสริญเป็นเหรียญที่มีลักษณะแบนรูปกษัตริย์มีวงกลมทับอยู่ มิใช่เป็นเหรียญกลมแบนรูปกษัตริย์มีวงกลมทับอยู่

2. เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาพาษาตไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา นั้น ความในมาตรา 25/3 ก็ได้บรรยายลักษณะเหรียญกษาตสรรเสริญว่า “เหรียญกษาตสรรเสริญ มีลักษณะเป็นเหรียญทองแดงแบนรูปกษัตริย์มีวงกลมเส้นผ่าศูนย์กลาง 30 มิลลิเมตรทับอยู่...” ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาพาษาตไทย พุทธศักราช 2461 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาพาษาตไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และสอดคล้องกับลักษณะของเหรียญที่แท้จริง

ดังนั้น ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ควรจะได้พิจารณาบททวนความในมาตรา 25/3 ของมาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติสภาพาษาตไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อตัดคำว่า “กลม” ออก ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 126 เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติสภาพาษาตไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีความถูกต้องสมบูรณ์ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้ ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2550 วันพุธที่ 14 กุมภาพันธ์ 2550 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้มีการพิจารณาบททวน และให้แก้ไขข้อความในร่างพระราชบัญญัติตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอปรึกษา และเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

3.4 หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยเรื่อง ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข

เนื่องจากประเทศไทยมีระบบกฎหมายเป็นแบบประมวลกฎหมาย ทำให้ผู้ใช้กฎหมายต้องให้ความสำคัญกับบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร อย่างไรก็ตามก็ดีผู้ออกกฎหมายมีอาจทราบล่วงหน้าได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์อย่างไรขึ้นในอนาคต จึงทำให้กฎหมายต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นเมื่อไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะใช้บังคับได้ในเวลาที่ยังไม่มีกฎหมายนั้น จึงจำเป็นต้องค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้

ประกอบกับการพัฒนาระบบกฎหมายมหาชนในประเทศไทยที่ช้ากว่ากฎหมายเอกชน และมิได้มีการรวบรวมกฎหมายมหาชนไว้เป็นประมวลกฎหมายเหมือนระบบกฎหมายเอกชน ทำให้

บางครั้งในการใช้กฎหมายของศาลอาจเกิดกรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรนำมาบังคับใช้ได้ จึงมีความจำเป็นที่ศาลต้องค้นหา “หลักกฎหมายทั่วไป” หรือ “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” มาใช้เพื่อไม่เป็นการปฏิเสธความยุติธรรม และนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ควบคู่กับกฎหมายลายลักษณ์อักษร

(1) ความสำคัญของหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไป (general principles of law) ถือได้ว่าเป็นที่มาของกฎหมายมหาชน นอกเหนือไปจากกฎหมายลายลักษณ์อักษร และจารีตประเพณี หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายทั่วไปนำมาใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมาย เมื่อไม่อาจค้นหาหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้แล้ว จึงต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณา

นอกจากเป็นที่มาของกฎหมายมหาชนแล้ว ในระบบกฎหมายเอกชนตามกฎหมายของไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสอง ยังได้นำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมาย อาทิ หลักสุจริต หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน หลักความยินยอมไม่ก่อให้เกิดการละเมิด เป็นต้น ซึ่งสามารถจัดลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายจากมาตรา 4 ได้ ดังนี้

- 1) กฎหมายลายลักษณ์อักษร
- 2) จารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น
- 3) หลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งสามารถทำได้ 2 วิธี คือ
 - 3.1) เทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง
 - 3.2) สกัดขึ้นตามวิธีการสกัดหลักกฎหมายทั่วไป

ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศ หลักกฎหมายทั่วไปยังเป็นที่มาของบ่อเกิดแห่งกฎหมายประการหนึ่ง ดังปรากฏในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา 38 ข้อ C² ว่า “หลักกฎหมายทั่วไปที่ยอมรับโดยอารยประเทศ”

ดังนั้น เห็นได้ว่าหลักกฎหมายทั่วไปจึงมีความสำคัญทั้งในระบบกฎหมายเอกชน มหาชน และระหว่างประเทศ เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักกฎหมายทั่วไปนี้ศาลต่างประเทศและนักกฎหมายต่างประเทศนิยมใช้มาก ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติโดยตรงเป็นลายลักษณ์อักษร ไว้ในเรื่องนั้น ดังนั้น จึงต้องใช้หลักที่ได้มาจากการสังเคราะห์กฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่บัญญัติไว้ในทางเดียวสอดคล้องกันว่าสะท้อนหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัติของกฎหมายเหล่านั้น ดังนั้น “หลักกฎหมายทั่วไป” จึงเป็นที่มาของกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ใช้ได้เหมือนกับบทบัญญัติแห่งหมายที่เขียนไว้ชัดเจน²¹

²¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาผิด : จะป้องกันและแก้ไขอย่างไร”, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, นันทวัฒน์ บรมานันท์(กรุงเทพฯ:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547), หน้า 327-328.

(2) ที่มาของหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ หลักกฎหมายซึ่งผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่ศาลในกฎหมายมหาชน ค้นหาจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับในระบบกฎหมาย ข้อสังเกต ณ ที่นี้ คือ ศาล “ค้นหา” หลักกฎหมายทั่วไป มิใช่ “สร้าง” ขึ้นมา²²

วิธีการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปนั้น อาจมาจากสุภายัตกกฎหมาย(คำกล่าวที่ปลูกความคิดในทางกฎหมาย หรือบทย่อของหลักกฎหมายต่าง ๆ) การพิเคราะห์จากโครงสร้างทางกฎหมาย และการเปรียบเทียบหลักกฎหมายต่างประเทศ (Comparative Law)

ในประเทศฝรั่งเศสหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายมหาชนกำเนิดมาจากสองแนวความคิด คือ

1) แนวความคิดว่าด้วย การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย (le principe de legalité) ซึ่งหมายความว่า ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งได้รับมอบหมายนั้นฝ่ายปกครองจะต้องเคารพกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งมีได้หมายแต่เฉพาะกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงกฎหมายที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งได้แก่จารีตประเพณีที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย และหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วยอันเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง Conseil d'état ที่จะควบคุมและตรวจสอบ ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ

2) แนวความคิดว่าด้วย ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ (la suprematie de la constitution) ซึ่งมีที่มาจากเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนุญนั่นเอง การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนุญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความแน่นอนในการดำเนินกิจการของรัฐและเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยอาศัยแค่บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญที่มีเนื้อหาแจ้งชัดแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้นหาเพียงพอไม่ ศาลรัฐธรรมนุญ ซึ่งมีหน้าที่ในการนี้จึงได้นำเอาหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้เป็นบรรทัดฐาน ในการพิจารณาพิพากษาคดีของตนเป็นจำนวนมาก²³

สำหรับในประเทศฝรั่งเศสนั้น เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดและตุลาการรัฐธรรมนุญ ประสงค์จะให้หลักกฎหมายทั่วไปนี้มีลักษณะสอดคล้องกลมกลืนไปกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้มากที่สุด ศาลจึงพยายามอ้างอิง โยง ไปหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อแสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติ “สะท้อน” หลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้นเทคนิคของศาลฝรั่งเศสในการอ้างอิงกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อแสดงหลักกฎหมายทั่วไปจึงมีหลายวิธี เช่น ประการแรก ศาลอ้างรัฐบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นหลาย ๆ ฉบับที่วางหลักการสอดคล้องต้องกันว่าเป็นการสะท้อนหลักกฎหมายทั่วไป ประการที่สอง บทบัญญัติของกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่สำคัญพอที่จะทำให้ศาลเห็นว่าเป็นแนวทางใหม่ของ

²² บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 252.

²³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “กฎหมายมหาชนเบื้องต้น” (เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายมหาชนเบื้องต้น 3404121), ปีการศึกษา 2543, หน้า 187-188.

หลักกฎหมาย ศาลก็พร้อมที่จะยกขึ้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเลย ประการที่สาม ศาลมักจะอ้างคำปรารภรัฐธรรมนูญและคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ปี 1789 ว่าแสดงให้เห็นถึงหลักกฎหมายทั่วไป ประการที่สี่ ศาลมักจะให้ความสำคัญกับกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญา หรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปในฐานะแสดงให้เห็นถึงหลักกฎหมายทั่วไปด้วย และท้ายที่สุดศาลเองก็คำนึงถึงแนวความคิดทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และกฎหมายในแต่ละยุคในการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปด้วย²⁴

จากแนวความคิดจึงก่อให้เกิดหน้าที่ของศาลในอันที่จะหาหลักกฎหมายมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งศาลนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้โดยค้นหาและสกัดขึ้นมา วิธีการที่ศาลใช้เพื่อได้มาซึ่งหลักกฎหมายทั่วไป 2 ประการ คือ

1) deduction คือ การนำเอาหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้วหลาย ๆ หลักมารวมกันแล้วสกัดเอาหลักกฎหมายทั่วไปออกมา หรือแสดงให้เห็นว่าหลักหลาย ๆ หลักนั้นทำให้เกิดหลักใหม่ขึ้น

2) induction คือ การสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเองจากข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งใช้ได้เฉพาะกับข้อเท็จจริงในคดีนั้น จึงมีการนำวิธีการนี้มาใช้บ่อย

หลักกฎหมายทั่วไปที่เกิดจากการสกัดหลักจากกฎหมายที่มีอยู่ หรือวิธีการ deduction นั้น อาจเกิดขึ้นจากการตีความตัวบทกฎหมาย หรือจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาจากเจตนารมณ์จากกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือหลาย ๆ ฉบับ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น สภาพบังคับของหลักกฎหมายนั้น ๆ จะต้องเกิดขึ้นจากหลักนั้นเอง มิได้อาศัยบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ กล่าวคือ มิใช่มีผลบังคับเพราะกฎหมายเขียนไว้ เพราะกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่เป็นเพียงที่มาโดยอ้อมของหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น หากต้องอาศัยบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร จึงมีสภาพบังคับ หลักกฎหมายนั้นก็มิได้ถูกนำมาใช้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ถูกนำมาใช้ในฐานะกฎหมายลายลักษณ์อักษร ดังนั้น บรรดากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับใด จะถูกนำมาใช้ในฐานะเป็นเพียงข้อมูลหรือองค์ประกอบพื้นฐานที่ศาลจะนำมาใช้เพื่อสร้างหลักกฎหมายทั่วไปเท่านั้น²⁵

(3) หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยเรื่อง ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข

หลักกฎหมายทั่วไป ว่าด้วยเรื่อง ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข เกิดขึ้นจากการสกัดหลักจากกฎหมายที่มีอยู่ หรือวิธีการ deduction อันเป็นการค้นหาเจตนารมณ์จากบรรดากฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ ดังนี้

²⁴ บวรศักดิ์ อูรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 255.

²⁵ บุบผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป,” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม-เมษายน 2548): 2.

(1) กรณีการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งทางปกครองมีความผิดพลาด ไม่ว่าจะเป็ความผิดพลาดเล็กน้อย หรือเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นผู้แก้ไขได้ โดยกรณีทีคำสั่งทางปกครองมีความผิดพลาดเล็กน้อย มาตรา 43 ก็กำหนดให้มีการแก้ไขได้ และหากเป็นกรณีทีคำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม กฎหมายยังกำหนดให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เพื่อเป็นช่องทางให้มีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองนั้น

(2) กรณีการใช้อำนาจตุลาการของศาล ในระบบศาลคู่ของประเทศไทย ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ได้กำหนดการแก้ไขกรณีคำพิพากษามีความผิดพลาดเล็กน้อย และกรณีคำพิพากษาขัดกันไว้ในลักษณะเดียวกัน อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายถึงความประสงค์ให้คำพิพากษามีความถูกต้อง ดังนี้

กรณีคำพิพากษาศาลยุติธรรมมีความผิดพลาดเล็กน้อย มาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และคำพิพากษาศาลปกครองมีความผิดพลาดเล็กน้อย ข้อ 95 ระเบียบของทีประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ต่างกำหนดให้ศาลแก้ไขให้ถูกต้องได้

กรณีคำพิพากษาศาลยุติธรรมขัดกัน มาตรา 146 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และคำพิพากษาศาลปกครองขัดกัน มาตรา 74 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่างกำหนดให้ถือตามคำพิพากษาของศาลที่สูงกว่า หรือให้ศาลมีคำสั่งกำหนดว่าจะให้ถือตามคำพิพากษาใด

(3) กรณีการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา ในขณะที่เกิดปัญหาความผิดพลาดในเนื้อหาของร่างกฎหมายไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดแนวทางแก้ไขไว้

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินอกจากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแล้ว ในแต่ละสภายังต้องพิจารณากฎหมายให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาด้วย ดังเห็นจากการกำหนดข้อบังคับหมวดว่าด้วยเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา วางแนวทางการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบ เพื่อให้กฎหมายมีเนื้อหาทีถูกต้อง

เพราะฉะนั้น ดังทีกล่าวมาทั้งสิ้น ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ระเบียบหรือข้อบังคับ สามารถนำมาใช้ในฐานะเป็นข้อมูลหรือองค์ประกอบพื้นฐานที่ศาลจะนำมาใช้

เพื่อสร้างหลักกฎหมายทั่วไปได้ จึงสะท้อนถึงหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยเรื่อง “ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข”

อย่างไรก็ดีต้องพิจารณาด้วยว่าหลักกฎหมายทั่วไปที่สร้างขึ้นมานั้นมีผลในประเด็นคือ (1) ไม่ฝ่าฝืนหลักการปกครองประเทศและรัฐธรรมนูญ (2) สอดคล้องกับหลักเหตุผล และหลักตรรกะของวิญญูชน และ (3) การค้นหาหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปนั้น จะต้องมิตินิติวิธีที่ถูกต้อง โดยต้องตรวจสอบเสมอว่าถ้าใช้หลักกฎหมายเช่นนั้นแล้ว จะเกิดผลใดขึ้นในกฎหมาย อันเป็นประเด็นทางกฎหมายและสังคมที่จะวิเคราะห์ในบทวิเคราะห์ต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย

4.1 ความหมายของความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย

ความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย หมายถึง การพบความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ โดยในส่วนของขั้นตอนที่อาจเกิดความผิดพลาดในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น อาจเกิดขึ้นได้ตลอดทุกขั้นตอน บางอย่างผิดในเรื่องของการเรียงพิมพ์ บางอย่างผิดในเรื่องของเจ้าหน้าที่ บางอย่างผิดในเรื่องของสภา เนื่องจากกระบวนการที่กว่าจะออกมาเป็นกฎหมายนั้น ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาโดยวุฒิสภา การลงพระปรมาภิไธย และการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งหากพบความผิดพลาดในช่วงก่อนที่จะผ่านสภา ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาอันใดเพราะย่อมมีการแก้ไขได้ แต่หากมีการพบความผิดพลาดหลังจากกฎหมายผ่านสภามาแล้ว ย่อมจะเกิดปัญหาคืนมาให้เป็นที่ยกเถียง จึงขอเสนอความผิดพลาดที่เกิดขึ้นว่าอาจเกิดได้ในขั้นตอน 2 กรณี ดังนี้

1. ความผิดพลาดในร่างกฎหมาย เป็นความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมายในขั้นตอนก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย
2. ความผิดพลาดในกฎหมาย คือ ความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา เป็นความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมายในขั้นตอนหลังประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ความผิดพลาดในร่างกฎหมาย และความผิดพลาดในกฎหมาย ซึ่งอาจพบความผิดพลาดในเนื้อหาได้นั้น หมายความว่า ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ความผิดพลาดด้านธุรการ คือ ความผิดพลาดเกี่ยวกับการพิมพ์ การอ้างอิงบทมาตรา บทกฎหมายขัดแย้งกันเอง
2. ความผิดพลาดในหลักการและความถูกต้องของกฎหมาย

4.2 ความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

ความผิดพลาดในร่างกฎหมาย เป็นความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมายในขั้นตอนก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติในเรื่องความผิดพลาดในร่างกฎหมายนี้ได้ เกิดมาเป็นเวลานานแล้ว ดังจะทำการศึกษาในหัวข้อความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต ซึ่งจำกัดระยะเวลาตั้งแต่ช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ถึงระยะเวลา

ที่เป็นปัญหาเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2546 ดังที่เห็นจากหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับในช่วงประมาณปลายปี พ.ศ. 2546 ซึ่งเกิดความผิดพลาดในเนื้อหาของร่างกฎหมาย ในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน นั่นคือ เป็นความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภา ซึ่งอยู่ในขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยได้เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. โดยร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ได้เกิดความผิดพลาดในลักษณะที่มีความแตกต่างกัน ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปในหัวข้อความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปัจจุบัน

4.2.1 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต (พ.ศ. 2475 – 2545)

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ความผิดพลาดในเนื้อหาอันนี้อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ (1) ความผิดพลาดด้านธุรการ คือ ความผิดพลาดเกี่ยวกับการพิมพ์ การอ้างอิงบทมาตรา บทกฎหมาย ขัดแย้งกันเอง (2) ความผิดพลาดในหลักการและความถูกต้องของกฎหมาย นั้น ความผิดพลาดในร่างกฎหมายดังกล่าวเช่นนี้มิได้มีการบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ในการตรากฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยมีเพียงตัวอย่างการศึกษากรณีที่รัฐบาลไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภา เนื่องด้วยมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย และตัวอย่างการศึกษาของร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจยับยั้งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอาจกล่าวได้ว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติถูกยับยั้งโดยพระมหากษัตริย์นั้น จะเป็นเพราะความผิดพลาดในร่างกฎหมาย(ในเนื้อหา)เสมอไป ทั้งนี้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้นั้น เนื่องด้วย มติที่ผ่านสภา อาจไม่เหมาะสมด้วยกาลเทศะ และไม่ชอบด้วยเหตุผลก็ได้

อย่างไรก็ดี ดังที่กล่าวว่า ความผิดพลาดในร่างกฎหมายมิได้มีการบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์ในการตรากฎหมายไว้อย่างชัดเจน (ความผิดพลาดในร่างกฎหมายดังกล่าว อาจไม่มีการตรวจพบ แล้วล่วงเลยกระบวนการมาจนถึงขั้นตอนการประกาศราชกิจจานุเบกษา หรือตรวจพบแล้วมีการแก้ไขเนื่องจากมิได้เป็นความผิดพลาดที่เป็นสาระสำคัญ) จึงไม่มีกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่เหมือนกันกับความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปัจจุบันที่จะสามารถทำการศึกษาได้ว่าในอดีตนั้น หากมีความผิดพลาดในร่างกฎหมายเกิดขึ้น จะมีวิธีการแก้ไขปัญหาอย่างไร ทั้งนี้อาจนำมาศึกษาเทียบเคียงเพื่อทำการวิเคราะห์ได้ต่อไป

ในหัวข้อความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีตนี้ ผู้เขียนขอแยกทำการศึกษาเป็นปี พ.ศ. ดังนี้

4.2.1.1 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปี พ.ศ.2476

- ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2476

รัฐสภาได้ออกกฎหมายฉบับหนึ่ง คือร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2476 (ที่เสนอในคราวประชุม ครั้งที่ 1/76 วิสามัญ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติเล็กน้อย เพื่อให้มีถ้อยคำรัดกุมยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง

จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายถึงถ้อยคำที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ไข คือ ส่วนที่หนึ่ง ให้ตัดความที่ว่า “และเป็นเหตุให้กระทบกระเทือนต่อความปลอดภัยแห่งชาติบ้านเมือง” ออก ซึ่งทรงเห็นว่าไม่จำเป็น และถ้าเอาความดังกล่าวออกเสียก็จะทำให้ความที่มีมาก่อนเด่นขึ้น คือ แทนที่เอาไว้ทั้งสองหลัก ก็คงไว้แต่หลักเดียวคือ “ซึ่งทำให้เสื่อมทรามความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญ” และส่วนที่สอง ความที่ว่า “ต้องจัดการทางหนึ่ง” หมายความว่าต้องจัดการอะไร ทางสภาจึงได้ตัดคำว่า “ทางหนึ่ง” ออกเสีย แก้เป็น “ก็ได้จัดการจนได้เปิดประชุมสภาฯ นั้น” ซึ่งนอกจากจะแก้ไขถ้อยคำตามพระราชประสงค์แล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไขถ้อยคำอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกเพื่อให้ถ้อยคำสละสลวยยิ่งขึ้น แล้วลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่งเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2476 (วิสามัญ) วันจันทร์ที่ 26 มิถุนายน พุทธศักราช 2476 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม

4.2.1.2 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปี พ.ศ.2477

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ ใน 2 กรณี คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก

เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2477 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ จึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมาให้สภาพิจารณาใหม่ โดยทรงจะให้เพิ่มบทบัญญัติยกเว้นการเก็บอากรมรดกจากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ให้ชัดเจนว่า ไม่ต้องเก็บอากรมรดก คณะรัฐมนตรียืนยันว่าตามร่างกฎหมายฉบับนี้ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียอากรมรดกอยู่แล้ว ที่ประชุมสภาและลงมติด้วยคะแนนลับยืนยันตามร่างเดิม ด้วยคะแนนเสียง 132 ต่อ 89 นายกรัฐมนตรีจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้ง

(2) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร

เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2477 รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาซึ่งมีหลักการอย่างเดียวกันรวม 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร

สำหรับเนื้อหาในการแก้ไข คือ เมื่อมีการตัดสินประหารชีวิตให้ใช้วิธีการประหารด้วยการยิงแทนการตัดหัว ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้แถลงเหตุผลว่า การประหารชีวิตโดยวิธีตัดศีรษะนั้น เป็นที่น่าสยดสยองอย่างยิ่ง บางครั้งเป็นการทรมานอย่างน่าเวทนา เพชฌฆาตบางคนไม่มีความชำนาญพอ มีการพลาดบ่อย ๆ บางครั้งมีเสียงโอดครวญน่าสงสารเพราะแทนที่จะฟันคอไปฟันถูกศีรษะบ้าง หลังบ้าง การเตรียมประหารก็เป็นเรื่องใหญ่โต ซึ่งเป็นการทรมานมากขึ้น จนนักโทษบางคนบ้ำไปหรือเกือบบ้ำไป ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการจ้างเพชฌฆาตและการเตรียมก็ใช้เงินมิใช่น้อย ถ้าเปลี่ยนเป็นวิธียิงจะประหยัดมากขึ้น

หลังจากที่ร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับผ่านสภาแล้ว ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่พระมหากษัตริย์พระราชทานคืนร่างกฎหมายมาให้สภาพิจารณาใหม่ โดยกำหนดให้แน่นอนว่า

- (1) ผู้ต้องคำพิพากษาลงโทษประหารชีวิตนั้นจะต้องให้ได้ทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระราชทานอภัยโทษ และขอมิให้ญาติหรือผู้ต้องคำพิพากษานั้นทูลเกล้าฯ แทนได้ด้วย
- (2) ในระหว่างที่ไม่ได้พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยให้รอกการประหารชีวิต
- (3) ต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่า ฎีกานั้นจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายโดยไม่ละเลยชักช้า

วันที่ 29 กันยายน 2477 สภามีมติด้วยคะแนนลับยืนยันทตามร่างเดิม จึงทูลเกล้าฯ ถวายไปอีกครั้งหนึ่ง แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลาในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันใช้บังคับกฎหมายทั้ง 3 ฉบับได้

4.2.1.3 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปี พ.ศ. 2485

รัฐบาลในอดีตเคยไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภาและรัฐสภาลงมติให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้แทนฉบับที่ไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย รวม 2

กรณี ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2485 และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485¹

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2485

รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) ได้เห็นชอบร่างกฎหมายแล้ว แต่รัฐบาลไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพราะมีความจำเป็นต้องปรับปรุงงบประมาณ แต่กลับเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2485 แก้ไขวงเงินงบประมาณรวมและการจัดสรรงบประมาณรายการต่าง ๆ ใหม่

ในการนี้ สมาชิกผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับ อาทิ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี อภิปรายให้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยพระมหากษัตริย์ทรงกระทำได้ 2 ทาง คือ พระราชทานคืนมาภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หรือ ไม่พระราชทานคืนมาภายในกำหนด 1 เดือน นายพิน สุพรรณสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้อภิปรายในประเด็นที่ว่า หากสภายอมให้มีการเสนอกฎหมายซ้อนกฎหมาย ก็ย่อมถือเป็นระเบียบแบบแผนต่อไปในอนาคต การที่กฎหมายผ่านรัฐสภาแล้ว รัฐบาลไม่นำกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย ย่อมไม่ใช่วิถีทางตามรัฐธรรมนูญ โดยนายแก้ว สิงหะเกษนทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร จึงอภิปรายเสนอให้ถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสีย

ทั้งนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร คือ นายปลอด-วิเชียร ณ สงขลา หรือพระยามานวราชเสวีก็ดี นายเดือน บุนนาค ก็ดี อภิปรายสนับสนุนว่ากระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอภิปรายให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติที่จะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้นต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อน มิฉะนั้น ก็มิได้เป็นกฎหมาย ดังที่มาตรา 38 * แห่งรัฐธรรมนูญ ความว่า “...และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้บังคับเป็นกฎหมายได้” จึงเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ผ่านรัฐสภาแล้วยังมิได้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่อย่างใด โดยนายเดือน บุนนาค ได้อภิปรายว่าพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ยังยกเลิก แก้ไขได้ เพราะฉะนั้นในกรณีนี้เป็นปัญหาที่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณา ก็ย่อมแก้ไขได้ ส่วนการที่จะถือว่าเป็นแบบต่อไปหรือไม่

¹ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, “คำวินิจฉัยที่ 31/2547 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.” 2 มีนาคม 2547. หน้า 16.

* มาตรา 38 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

นั้น ย่อมเป็นไปได้เนื่องจาก กรณีนี้เป็นภาวะคับขัน ยกเว้นจากการปฏิบัติโดยปกติ เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยเฉพาะ หากจะถือว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญเสียทีเดียวก็มิได้

ในท้ายที่สุด สภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติด้วยคะแนนเสียง 61 ต่อ 14 ให้รับหลักการไว้พิจารณา ปราบปรามตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2484 – 2485 (วิสามัญครั้งที่ 3) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 29 มกราคม พุทธศักราช 2485 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พิจารณาเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2485

(2) ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485

รัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) ได้เห็นชอบแล้ว แต่รัฐบาลไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่กลับเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีชื่อเดียวกันกลับเข้ามาแก้ไขร่างเดิม โดยมีการเพิ่มบทบัญญัติ และแก้ไขสาระสำคัญที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วเป็นประการอื่น และให้เหตุผลว่าการที่เสนอร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) อีก เพราะร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) ที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จไปแล้วนั้น ยังไม่ได้มีการตราขึ้นเป็นกฎหมาย จึงเห็นควรรวมเป็นฉบับเดียวกัน โดยได้นำความบางมาตราที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วมาใส่ไว้ด้วย โดยรัฐบาลขอให้สภาผู้แทนราษฎรทบทวน เพราะหากคงไว้ตามร่างที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว จะมีปัญหาในการใช้บังคับ

ในการนี้ มีสมาชิกอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อาทิ นายแก้วสิงหะเชนทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิจิตร อภิปรายว่าไม่เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือมาตรา 38 (ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475) ได้บัญญัติไว้แจ้งชัดว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และมาตรา 39 ก็บัญญัติให้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้ โดยสมาชิกเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยยกเหตุผลแต่เพียงว่ายังมีได้ตราขึ้นเป็นกฎหมายนั้น ไม่ชอบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่นำมาตรา 15 ซึ่งผ่านการพิจารณาแล้ว กับมาสู่สภาอีก เช่นเดียวกับนายพิน สุพรรณสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้

* มาตรา 39 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บัญญัติว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับตั้งแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไว้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

อภิปรายในประเด็นความศักดิ์สิทธิ์ของสภา และการเกรงว่าจะเป็นแบบแผนต่อไปในอนาคต ซึ่งไม่สอดคล้องต่อการปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายปลอด- วิเชียร ณ สงขลา หรือพระยามานวราชเสวี และนายเดือน บุนนาค ก็ชี้แจงว่ากระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว โดยเห็นว่าการนี้ เป็นกรณีเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นกรณีพิเศษที่ควรมีการพิจารณาให้รอบคอบอีกครั้ง ดังที่รัฐบาลได้แถลงไว้ในเรื่องวัฒนธรรมแห่งชาติว่า ในระหว่างสงคราม ในขณะนี้ มีเรื่องวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีความสำคัญ ดังเห็นจากการทำสัญญาวัฒนธรรมกับประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลจึงเห็นว่าการใช้พระราชบัญญัติวัฒนธรรมจะเป็นไปอย่างเคร่งครัด จึงจำเป็นที่ต้องมีบทกำหนดโทษ จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ แทนที่จะให้มีการแก้ไขภายหลัง ซึ่งเป็น การเสียเวลา

สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปรากฏว่ามีผู้ลงมติว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 69 คน ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 12 คน ส่วนมติว่าเห็นชอบด้วยหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ มีผู้ลงมติเห็นชอบ 69 คน ไม่เห็นชอบ 10 คน ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2485 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 24 ธันวาคม พุทธศักราช 2485 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พิจารณาเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485

ทั้งนี้ ในกรณีความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปี พ.ศ. 2485 ทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2485 และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 นั้น เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งมาตรา 62 ได้บัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ในช่วงสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 9 นี้ยังไม่เคยมีเหตุการณ์ที่สำนักพระราชวังส่งร่างพระราชบัญญัติใดคืนรัฐสภามาก่อน เพียงแต่ในช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ช่วงปี 2535 สื่อใช้สิทธิเสรีภาพในการละเมิดและหมิ่นประมาทผู้อื่นมากเกินไป จึงมีการแก้กฎหมาย โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่แต่งตั้งโดย ร.ส.ช. ลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาโดยเพิ่มโทษปรับทางอาญาเป็นเงินหลายแสนบาทและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ศาลปรับผู้หมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาเป็นจำนวน 4 เท่าของโทษปรับสูงสุดในคดีอาญาได้ ร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ พระมหากษัตริย์มีทรงเห็นชอบด้วย และมีได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และมีได้นำร่างพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแต่อย่างใด ทำให้ตกไป² เนื่องจากถูกประชาชนและสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าเป็นการลดทอนเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น³

นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2517 สมัยท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เคยมีกรณีร่างพระราชบัญญัติอินเทอร์เน็ตพิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517 ที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว แต่นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้ใช้มาตรการการยึดทรัพย์ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นมาตรการการยึดทรัพย์ได้อีกทางหนึ่งนอกจากการออกพระราชบัญญัติยึดทรัพย์ไปก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย นายกรัฐมนตรีจึงได้ขอปรึกษาหารือกับสภาให้สภาหาทางระงับมิให้นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างกฎหมายนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยได้มีสมาชิก อาทิ ท่านเฉลิมชัย วสินนท์ ได้อภิปรายให้เหตุผลว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือ การยึดทรัพย์บุคคลได้มีผลสมบูรณ์แล้วจากการที่ฝ่ายบริหารใช้มาตรการยึดทรัพย์ และไม่เคยมีกฎหมายฉบับใดที่มีวัตถุประสงค์ได้ผลสมบูรณ์แล้วยังดำเนินการต่อไป อุปมาเหมือนประหารคนที่ตายแล้วอีกครั้ง หากต้องทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็เหมือนกับการออกกฎหมายที่ไม่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่จะออกกฎหมายใช้บังคับไม่มีเสียแล้ว ท่านธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้อภิปรายให้เหตุผลว่า เมื่อรัฐบาลใช้มาตรการยึดทรัพย์ไปแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่มี ความหมาย ดังนั้นเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่มีความเป็นกฎหมาย ก็ไม่มีเหตุผลที่จะต้องทำให้เป็นกฎหมาย ในเมื่อเหตุผลของการตามมั่นสิ้นสุดลงแล้ว โดยเสนอให้ใช้ข้อบังคับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 122 คือ ให้งดใช้ ข้อ 93 ซึ่งให้มีการประชุม 3 วาระ โดยพิจารณาเป็นวาระที่ 4 ว่าให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันยุติ ซึ่งในท้ายที่สุดสภาก็ลงมติเห็นด้วยกับญัตติโดยให้ระงับการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย 137 คน ไม่เห็นด้วย 45 คน ปราบกฏตามรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 49 วันศุกร์ที่ 2 สิงหาคม พุทธศักราช 2517 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม

อย่างไรก็ดี ใ้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะเห็นพ้องกับกฎหมายที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ ถวายขึ้นมาทั้งหมดก็หาไม่ หากทรงเลือกใช้วิธีการที่นุ่มนวลกว่าพระราชอำนาจในตัวบทรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติผ่านร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2517 วันเดียวกันนั้นก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานบันทึกระราชกระแสไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

² ประมวล รุจนเสรี, พระราชอำนาจ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โดยสุเมธ รุจนเสรี, 2548), หน้า 79.

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ทศพิชราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย” สลค. สาร ปีที่ 14, ฉบับที่ 6 (มิถุนายน 2549): หน้า 34.

“(สำเนา)

บันทึกพระราชกระแสเรื่องร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517

ตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในวาระที่ 3 ด้วยคะแนนเสียง 280 ต่อ 6 เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กล่าวขิ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป นั้น

1. คำปรารภ

1.1 ข้อความในคำปรารภนี้เป็นถ้อยคำที่คณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำขึ้นถวาย

1.2 คำปรารภควรกล่าวเพียงสั้น ๆ สรุปได้ว่า ทรงมีพระราชดำริว่าโดยที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 40 ปี แล้วในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้มีการยกเลิกและแก้ไขรัฐธรรมนูญหลายครั้ง อันแสดงว่ารัฐธรรมนูญนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์ของบ้านเมือง และกาลเวลา โดยที่ได้มีประชามติเรียกร้องให้มีรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเร็วที่สุด จึงทรงพระราชดำริร่างรัฐธรรมนูญนี้มีข้อบัญญัติหรือหลักการพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนและตราใช้เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

2. ตามมาตรา 107 วรรค 2 แห่งร่างรัฐธรรมนูญนี้ บัญญัติให้ประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น ไม่ทรงเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งเพราะประธานองคมนตรีเป็นผู้ที่พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งตามพระราชอัชฌาศัยตามความในมาตรา 16 เป็นการขัดกับหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือการเมือง (ในระบอบประชาธิปไตย) ทั้งจะทำให้ประธานองคมนตรีอยู่ในสภาพเหมือนเป็นองค์กรทางการเมือง ซึ่งขัดกับมาตรา 17 ด้วย

3. ทั้งนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ ที่จะต้องพิจารณา แต่ยอมสุดแล้วแต่วิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาพการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยได้

5 ตุลาคม 2517”⁴

⁴ สยามรัฐ. (7ตุลาคม 2517):1. อ้างใน ชงทอง จันทรางศุ, “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 117-118.

ในเวลาต่อมา ก็ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามแนวพระราชดำริที่พระราชทานโดยไม่ชักช้า

4.2.2 ความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปัจจุบัน

4.2.2.1 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

พ.ศ.

(1) ประวัติความเป็นมา

ก. หลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เริ่มกร่างโดยกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มีหลักการไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ให้ยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลสู่เขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษา จึงควรยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ และได้มีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติหลักการตามที่คณะอนุกรรมการอำนวยการปฏิรูปการศึกษา ฯ เสนอ ผ่านไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีการแก้ไขให้เป็นไปในรูปแบบของกฎหมายและแก้ไขถ้อยคำให้สอดคล้องกัน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนมีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

ข. การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สองในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จได้เสนอร่างพร้อมรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และได้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขถ้อยคำแต่อย่างใด และได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม โดยลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ค. การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

ในวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 31 คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ในชั้นกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จได้เสนอร่างพร้อมรายงานต่อ

ประธานวุฒิสภา และวุฒิสภาได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ต่อมาในวาระที่สาม ที่ประชุมให้แก้ไขเพิ่มเติม และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยการพิจารณาของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาได้มีการแก้ไข โดยเพิ่มเติมบัญชีเงินเดือนครุแบบท้ายร่างพระราชบัญญัติ โดยในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้กำหนดให้บัญชีเงินเดือนออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรก็มีการลงมติไม่เห็นชอบกับที่วุฒิสภาแก้ไขจึงต้องมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175(3) ซึ่งประกอบด้วยสภากละ 12 คน

ง. การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการร่วมกัน

คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่มีบัญชีเงินเดือนครุแบบท้ายร่างพระราชบัญญัติ

สภาผู้แทนราษฎรมีมติด้วยเสียงข้างมาก ไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมได้พิจารณา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนของวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณา

ต่อมา สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้นำร่างที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ โดยได้มีมติยืนยันร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง จึงถือว่าร่างนั้นได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา 176 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และนายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 93

นายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักพระราชพิธีว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อขัดแย้งและข้อความคลาดเคลื่อน จึงมีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้คืนรัฐสภา

ที่ประชุมรัฐสภา ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ใหม่ ตามมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(2) สาเหตุแห่งความผิดพลาด

สาเหตุแห่งความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติฯ เกิดจากสาเหตุหลัก คือ ความเร่งรีบในการพิจารณา ซึ่งนับตั้งแต่คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นเรื่องด่วน เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นต่อการบริหาร

ราชการแผ่นดินตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลต่อครุทั่วประเทศ ทำให้ครุต้องการให้กฎหมายใช้บังคับโดยเร็ว

ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฯ ของรัฐสภา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และกรรมาธิการร่วมในบางส่วน แต่ปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่กรรมาธิการร่วมแก้ไขเพิ่มเติม และได้ยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมเห็นชอบมีบัญชีเงินเดือนแนบท้าย จึงยืนยันตามร่างเดิมที่ไม่มีบัญชีเงินเดือน โดยในการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนั้น ได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันถึงเรื่องจะให้บัญชีเงินเดือนอยู่ในร่างพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้น โดยร่างเดิมที่ไม่มีบัญชีเงินเดือนนั้น จึงไม่ได้รับการแก้ไขข้อบกพร่องหรือความผิดพลาด แต่อย่างใด

ดังนั้น จากสาเหตุของความเร่งรีบให้กฎหมายบังคับใช้โดยเร็วส่งผลให้เกิดการขาดความรอบคอบในการพิจารณา จึงทำให้กฎหมายมีความผิดพลาดและต้องตกไปในที่สุด และทำให้กฎหมายยิ่งล่าช้าไปอีก

(3) ความผิดพลาด

จากรายงานของคณะทำงานในคณะกรรมการการศึกษา สภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการศึกษาร่างกฎหมายที่มีปัญหาและผลการพิจารณาและวิเคราะห์ข้อบกพร่องพบความไม่สมบูรณ์หลายแห่ง ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็น ได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 คือ เรื่องของถ้อยคำในบทนิยามศัพท์ โดยในมาตรา 4 ควรให้มีบทนิยามศัพท์คำว่า “ส่วนราชการ” เพิ่มขึ้น ซึ่งคำดังกล่าวมีบัญญัติอยู่ในมาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 98 มาตรา 104 และมาตรา 116 เนื่องจากเมื่อนำกฎหมายไปใช้จะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจว่า ส่วนราชการที่บัญญัติไว้มีความหมายถึงส่วนราชการใดบ้าง ซึ่งถ้าให้ความหมายไว้ในบทนิยามศัพท์ ก็จะทำให้เข้าใจได้ชัดเจน สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

ประเด็นที่ 2 คือ การใช้ถ้อยคำระหว่างคำว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” กับคำว่า “กรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ” โดยมาตรา 7 วรรคสอง ควรตัดคำว่า “ซึ่งเป็น” ออกเนื่องจากในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (4) ใช้ถ้อยคำว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” ไม่ได้บัญญัติคำว่า “ซึ่งเป็น” นำหน้า ถึงแม้จะนำมาบัญญัติในวรรคสองและเป็นกรณีซึ่งอ้างมาจากวรรคหนึ่งก็ตาม ก็ไม่ควรใช้คำว่า “ซึ่งเป็น” เนื่องจากทำให้เกิดความฟุ่มเฟือย และผู้ทรงคุณวุฒิก็ไม่ได้เป็นตัวแทนของใคร

ดังนั้นการใช้คำว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” กับคำว่า “กรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ” อันเป็นการใช้ถ้อยคำที่ไปขัดกับมาตรา 7(4) ซึ่งได้เป็นมาตราที่ได้บัญญัติไว้ก่อนและได้เขียนองค์ประกอบไว้โดยใช้คำว่า “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” แต่มาตราหลัง ๆ กลับใช้คำว่า

“กรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ” ซึ่งไม่ถูกต้อง โดยในแง่การบัญญัติกฎหมายต้องใช้ถ้อยคำที่บัญญัติไว้แล้วตามถ้อยคำของมาตราก่อนหน้าเป็นกรอบ เพื่อให้การใช้ถ้อยคำบัญญัติเกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกันทั้งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งประเด็นการใช้ถ้อยคำดังกล่าวได้ปรากฏใน 5 มาตรา ดังนี้ มาตรา 7วรรค 2 มาตรา 8 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสี่ มาตรา 14 และมาตรา 21 วรรคสอง วรรคสามและวรรคห้า

ประเด็นที่ 3 คือ การใช้ถ้อยคำในมาตรา 13 ดังนี้

(1) เหตุผลเดียวกันกับมาตรา 7 คือ ตัดคำว่า “ซึ่งเป็น” ในมาตรา 13 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสี่ ออก

(2) ความในวรรคหนึ่ง ความว่า “และอาจได้รับเลือกได้อีก” ควรแก้เป็น “และอาจได้รับแต่งตั้งหรือเลือกใหม่ได้อีก” เนื่องจากความในวรรคนี้ได้อ้างถึงคณะกรรมการ ก.ค.ศ. สองกลุ่ม คือ กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง และกลุ่มที่เป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 13 วรรคสอง ซึ่งได้บัญญัติไว้ความว่า “ถ้ากรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาวางลงให้ดำเนินการแต่งตั้งหรือเลือกกรรมการแทน”

(3) ความในวรรคสองบรรทัดที่ 4 คำว่า “เหลือ” ควรแก้เป็น “เหลืออยู่” เพื่อให้สอดคล้องกับบรรทัดที่ 5 และในวรรคสาม

(4) ความในวรรคสี่ บรรทัดที่ 4 ความว่า “ได้รับแต่งตั้งใหม่” ควรเป็นความว่า “ได้รับแต่งตั้งหรือเลือกใหม่” เพื่อให้ความสอดคล้องกันทั้งมาตรา

ประเด็นที่ 4 คือ การใช้ถ้อยคำในมาตรา 16 วรรคสี่ ระหว่างคำว่า “เสียงหนึ่ง” กับคำว่า “หนึ่งเสียง” ควรใช้คำว่า “หนึ่งเสียง” แทนคำว่า “เสียงหนึ่ง” เนื่องจากในวรรคเดียวกันในบรรทัดที่หนึ่งบัญญัติไว้ว่า “หนึ่งเสียง” แต่บรรทัดที่สองบัญญัติไว้ว่า “เสียงหนึ่ง”

ดังนั้นเพื่อให้การใช้ถ้อยคำเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงควรใช้ถ้อยคำที่บัญญัติก่อนหน้า

ประเด็นที่ 5 คือ การใช้ถ้อยคำในมาตรา 19 (10) ความว่า “พิจารณาตั้งคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา” ควรตัดคำว่า “อ.ก.ค.ศ.” ออก เนื่องจากเป็นคำที่ซ้ำซ้อน หรือใช้ความใหม่ว่า “(10) พิจารณาตั้งคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา “อ.ก.ค.ศ.” ประจำเขตพื้นที่การศึกษา”

ประเด็นที่ 6 คือ การใช้ถ้อยคำระหว่างมาตรา 8 (4) และมาตรา 30 (4) ซึ่งมาตรา 8(4) เป็นคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ค.ศ. ความว่า “(4) ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” ส่วนมาตรา 30(4) เป็นคุณสมบัติ

ทั่วไปของบุคคลผู้ซึ่งจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูความว่า “(4) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น”

จึงมีข้อพิจารณาว่า “ผู้บริหารท้องถิ่น” สามารถเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูได้หรือไม่ และผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึงบุคคลในตำแหน่งใด เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบันก็คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นนั่นเอง

ประเด็นที่ 7 คือ การใช้ถ้อยคำระหว่างมาตรา 30 ดังนี้

(1) ในมาตรา 30 (2) ควรเพิ่มเติมคำว่า “บริบูรณ์” ท้ายความว่า “มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี” เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนและสมบูรณ์

(2) ในมาตรา 30 (6) ควรเพิ่มเติมคำว่า “จาก” ระหว่างความว่า “ถูกสั่งให้ออก” กับความว่า “ราชการไว้ก่อน” เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนถูกต้อง

ประเด็นที่ 8 คือ การใช้ถ้อยคำในมาตรา 32 คำว่า “กระทรวงการศึกษา” กับคำว่า “กระทรวงศึกษาธิการ” ต้องใช้คำว่า “กระทรวงศึกษาธิการ” เพื่อให้ถูกต้องและสอดคล้องกับมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

ประเด็นที่ 9 เรื่องของการแบ่งวรรคตอนที่คลาดเคลื่อน โดยมาตรา 44 ความในบรรทัดที่สาม ตั้งแต่ความว่า “ผู้ใดจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด วิทยฐานะใด จะได้รับเงินเดือนอย่างไร ตามมาตรา 31 ให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดโดยให้ได้รับเงินเดือนในขั้นต่ำของอันดับ หรือวิทยฐานะ ในกรณีที่จะให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำหรือขั้นสูงกว่าขั้นสูงของอันดับ หรือวิทยฐานะ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กำหนดใน ก.ค.ศ. “นั้น เห็นควรเป็นวรรคสองของมาตรา 44

ประเด็นที่ 10 คือ การใช้ถ้อยคำระหว่างคำว่า “บรรจุ” กับคำว่า “บรรจุและแต่งตั้ง” เช่น ในมาตรา 53 (2) บัญญัติว่า “การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเชี่ยวชาญ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยอนุมัติ ก.ค.ศ.” ซึ่งหลายมาตราใช้คำว่า “บรรจุ” กับคำว่า “บรรจุและแต่งตั้ง” ควรมีการตรวจสอบอย่างละเอียด เพราะบางแห่งสามารถใช้คำว่า “บรรจุ” และบางแห่งต้องใช้คำว่า “บรรจุและแต่งตั้ง”

ดังนั้น จึงควรเพิ่มคำว่า “และแต่งตั้ง” ในมาตรา ซึ่งนับรวมได้ 24 มาตรา ประมาณ 40 แห่ง ดังต่อไปนี้ มาตรา 51 , มาตรา 54 วรรคสอง(3), มาตรา 56 วรรคสอง วรรคสาม วรรคห้า , มาตรา 58 วรรคหนึ่ง , มาตรา 59 , มาตรา 63 วรรคหนึ่ง วรรคสาม , มาตรา 64 , มาตรา 65 , มาตรา 66 วรรคหนึ่ง วรรคสอง , มาตรา 67 วรรคหนึ่ง , มาตรา 68 วรรคหนึ่ง , มาตรา 73 วรรคห้า , มาตรา 98 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ , มาตรา 100 วรรคห้า วรรคหก , มาตรา 102 , มาตรา 104 วรรค

สาม , มาตรา 108 วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม , มาตรา 109 วรรคสาม , มาตรา 110 วรรคหนึ่ง (4) (5) (6) , มาตรา 111 วรรคหนึ่ง , มาตรา 112 , มาตรา 113, มาตรา 114 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และ มาตรา 115

ประเด็นที่ 11 เป็นเรื่องสาระที่ไม่สมบูรณ์ในมาตรา 53 สรุปได้ ดังนี้

(1) มาตรา 53 (2) การใช้ถ้อยคำระหว่างคำว่า “เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา” ซึ่งที่ถูกต้องควรใช้คำว่า “เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา”

(2) มาตรา 53 (3) ต้องเพิ่มผู้ดำรงตำแหน่ง “ผู้อำนวยการสถานศึกษา และศึกษานิเทศก์” เนื่องจากทั้งสองตำแหน่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ในเรื่องที่ว่าด้วยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งทั้งตำแหน่งที่กำหนดตามมาตรา 38 ข (2) และมาตรา 38 ค (1) ที่ได้ขาดตกหล่นไปทั้งสองตำแหน่ง คือ ตำแหน่ง “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” กับตำแหน่ง “ศึกษานิเทศก์” ไม่มีผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งได้ แม้ผู้แทนจากกระทรวงศึกษาธิการจะได้ชี้แจงว่า กระทรวงศึกษาธิการได้คิดแนวทางการแก้ไขปัญหาไว้สองแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ให้เป็นอำนาจของ ก.ค.ศ. ที่จะสามารถพิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 19 (5) หรือ

แนวทางที่ 2 ให้เป็นอำนาจโดยทั่วไปของ ก.ค.ศ. ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาสั่งตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ซึ่งมีกระบวนการในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ โดยพิจารณาก่อนว่าเป็นอำนาจของผู้ใด และให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 (3)

แต่แนวทางแก้ไขปัญหาสองแนวทางดังกล่าว นั้น น่าจะไม่ใช่แนวทางที่สามารถกระทำได้ เพราะกรณีมิใช่การที่จะให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยตีความปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ตาม มาตรา 19 (5) หรือเป็นกรณีที่จะใช้อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งของข้าราชการ โดยทั่วไปของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ โดยพิจารณาว่าเป็นอำนาจของผู้ใด และให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งกระทำการมอบอำนาจให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สามารถบรรจุและแต่งตั้งสองตำแหน่งดังกล่าวตามมาตรา 53 (3) เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 53 (3) เป็นการบัญญัติในเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งของรองผู้อำนวยการสถานศึกษา หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด แต่มิใช่การบรรจุและแต่งตั้งตำแหน่ง “ผู้อำนวยการสถานศึกษา” และ “ศึกษานิเทศก์” ซึ่งพิมพ์ตกหล่นไป เพราะทั้งสองตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองไว้อยู่แล้วตามมาตรา 38 ข(2) และมาตรา 38 ค (1) ซึ่งคณะทำงานได้มีการตรวจสอบพบและร่วมหารือกันก่อนแล้ว

(3) มาตรา 53 (6) การอ้างมาตรา 38 ก (4) ถึง (6) นั้น เป็นการอ้างอิงที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากอ้างข้อความในมาตรา 38 ก ผิดไปจากข้อเท็จจริง กล่าวคือ ตำแหน่งอาจารย์นั้นอยู่ในมาตรา 38 ก (3) ดังนั้น ในมาตราดังกล่าว จะต้องอ้างถึงตั้งแต่ มาตรา 38 ก (3) ถึง (6) จึงจะถูกต้อง

ประเด็นที่ 12 คือ การใช้ถ้อยคำที่ไม่ถูกต้อง ดังนี้

(1) มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

(1.1) บรรทัดที่ 1 ควรตัดคำว่า “และแต่งตั้ง” ออกเนื่องจากความในวรรคสองมีคำว่า “และแต่งตั้ง” ซึ่งสมบูรณ์อยู่แล้ว

(1.2) บรรทัดที่ 6 ต้องแก้คำว่า “ครู” เป็น “ครูผู้ช่วย” ตามมาตรา 38 ก (1) ซึ่งต้องพัฒนาความพร้อมและเตรียมตัวอย่างเข้ม

(1.3) บรรทัดที่ 7 ให้ตัดคำว่า “ปฏิบัติการ” ออก เนื่องจากครูปฏิบัติการไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้

(2) มาตรา 56 วรรคสามควรเพิ่มเติมคำว่า “จากราชการ” ในบรรทัดที่ 5 เป็นความว่า “ให้ออกจากราชการตามมาตรา 66 “

(3) มาตรา 56 วรรคสี่ การใช้ถ้อยคำระหว่างคำว่า “ทดลองปฏิบัติหน้าที่” กับคำว่า “ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ” โดยปรากฏคำทั้งสองในบางประโยค ที่ถูกต้องและส่วนใหญ่ใช้คำว่า “ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ”

(4) มาตรา 56 วรรคห้า และวรรคหก ควรเป็นความในวรรคเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องของการแบ่งวรรคตอนที่คลาดเคลื่อน โดยในมาตราดังกล่าว เป็นประโยคที่ติดต่อกันเป็นวรรคเดียว

ประเด็นที่ 13 คือ การใช้ถ้อยคำของประโยคที่ไม่ถูกต้อง ในมาตรา 59 วรรคสอง ความว่า “ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งตามนั้น...” ควรปรับปรุงแก้ไขเป็นความใหม่ว่า “ให้ผู้มีอำนาจ ตามมาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งตามนั้น...”

ประเด็นที่ 14 คือ การใช้ถ้อยคำของประโยคที่ไม่ถูกต้อง ในมาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ความว่า “ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 53 สั่งบรรจุผู้นั้น...” ควรปรับปรุงแก้ไขเป็นความใหม่ว่า “ให้ผู้มีอำนาจตาม มาตรา 53 สั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้นั้น...”

ประเด็นที่ 15 คือ การใช้ถ้อยคำของประโยคที่ไม่ถูกต้อง มาตรา 67 ดังนี้

(1) มาตรา 67 วรรคหนึ่ง บรรทัดที่ 2 ความว่า “ซึ่งระเบียบพนักงานนั้น บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา” เป็นข้อความที่ไม่อาจเข้าใจได้ว่าหมายความว่าอย่างไร

(2) มาตรา 67 วรรคหนึ่ง บรรทัดที่ 10 ความว่า “โดยไม่มีตำแหน่งใด” ควรแก้ไขเป็นความใหม่ว่า “ให้ดำรงตำแหน่งใด”

ประเด็นที่ 16 คือ การใช้ถ้อยคำของประโยคที่ไม่ถูกต้อง มาตรา 104 ดังนี้

(1) มาตรา 104 (1) ความว่า “ก็ให้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบได้” ที่ถูกต้องควรใช้คำว่า “สอบสวน”

(2) การอ้างอิงวรรคตอนไม่ถูกต้อง โดยควรแก้ไขจากคำว่า “วรรคหนึ่ง” เป็นคำว่า “(1)” เนื่องจากความก่อนหน้าวรรคนี้คือ (1) หากเจตนารมณ์ต้องการอ้างอิงความก่อนหน้าจะต้องอ้างอิงเป็น (1)

ประเด็นที่ 17 คือ การใช้ถ้อยคำของประโยคที่ไม่เหมาะสม มาตรา 106 บรรทัดที่ 5 ควรตัดคำว่า “ทาง” ระหว่างความว่า “การสืบสวนหรือสอบสวนของ” กับความว่า “ผู้บังคับบัญชาเดิมก่อนวันโอน” ออก เนื่องจากเป็นการใช้ถ้อยคำที่เป็นภาษาพูด

ประเด็นที่ 18 คือ การอ้างอิงเลขมาตราหรือส่วนของเลขมาตราคลาดเคลื่อน ดังนี้

(1) มาตรา 38 ก (4) ถึง (6) เพื่อให้มีความหมายรวมถึงตำแหน่ง “อาจารย์” ตามเจตนารมณ์ของมาตรานี้ ที่ถูกต้องจะต้องบัญญัติอ้างอิงเป็นมาตรา 38 ก (3) ถึง (6)

(2) ในมาตรา 99 ที่อ้างอิงถึงเลขมาตรา 98 ซึ่งที่ถูกต้องคือ มาตรา 100

(3) มาตรา 111 วรรคสุดท้าย ที่อ้างเลขมาตรา 97 ที่ถูกต้องต้องเป็นมาตรา 98 เพราะเป็นเรื่องที่ว่าด้วยการสอบสวน หรือคณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกกล่าวหา

(4) มาตรา 127 ที่อ้างเลขมาตรา 129 ที่ถูกต้องต้องเป็นมาตรา 128

ประเด็นที่ 19 คือ การใช้ถ้อยคำระหว่าง 3 คำ คือ คำว่า “ก.ค.ศ.” และ “ก.อ.ค.ศ.ชั่วคราว” กับคำว่า “ก.ค.ศ. เฉพาะกิจ” โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการ 2 ประการแรก เป็นหลักแต่ในบทเฉพาะกาลตามมาตรา 133 วรรคท้ายได้ใช้คำว่า “ก.ค.ศ. เฉพาะกิจ” ตามความว่า “ให้ก.ค.ศ. เฉพาะกิจซึ่งทำหน้าที่ ก.ค.ศ. มีมติกำหนดในเรื่องนั้นเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวได้” ก.ค.ศ.ที่อ้างถึงนี้ คือ ก.ค.ศ. ชั่วคราว ด้วยเหตุนี้มาตรา 133 ควรแก้ไขเป็น “ก.ค.ศ. ชั่วคราว” เนื่องจากมาตรา 127 กำหนดให้มี ก.ค.ศ. ชั่วคราว และประกอบกับการใช้ถ้อยคำในมาตราหลัง จะต้องใช้ถ้อยคำบัญญัติเดิมก่อนหน้าเป็นหลัก เพื่อให้การใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมายเกิดความสอดคล้องกันทั้งร่าง

ประเด็นที่ 20 คือ สถานะทางกฎหมายที่ขัดแย้งกันของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ที่เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ค.ศ.” ระหว่างร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. กับกฎกระทรวงแบ่งส่วน

ราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู ฯ มาตรา 20 กำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเทียบเท่ากรมอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แต่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ฯ ข้อ 3 (6) กำหนดให้สำนักงาน ก.ค.ศ. มีฐานะเพียงส่วนราชการภายในของสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ เท่านั้น ทั้งนี้ในประเด็นดังกล่าวต้องพิจารณาถึงศักดิ์ของกฎหมาย

4.2.2.2 ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.....

(1) ประวัติความเป็นมา

ก. หลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.....เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่เมื่อเริ่มประกาศงานเฉลิมพระเกียรติที่เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 ต้องมีการจัดทำเหรียญเฉลิมพระเกียรติเพื่อนำมาประดับได้อย่างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ จึงมีการเริ่มขอร่างโดยกรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง ต่อมารัฐบาลจึงได้เสนอร่างกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการพิจารณากันตั้งแต่พระบรมฉายาลักษณ์จนถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ทรงประดับ

เมื่อได้มีการส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจก็ได้แก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติจาก “ร่างพระราชบัญญัติเหรียญที่ระลึกประดับแพรแถบเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ พ.ศ.....” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.....” แก้ไขให้เป็นไปตามแบบการร่างกฎหมาย และแก้ไขถ้อยคำให้ถูกต้องเหมาะสม และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงการคลัง กรมชนารักษ์ สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ ตรวจสอบ ซึ่งทุกฝ่ายก็เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้ตรวจพิจารณา

ข. การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา 3 วาระ มีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ ฯ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ค. การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

วุฒิสภาได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา 3 วาระ มีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามมาตรา 175(1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 93

ต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักพระราชเลขานุการว่า ร่างพระราชบัญญัติมีข้อบกพร่องในมาตรา 3 * ถ้อยคำที่ว่า พระอังกษามือซ้ายประดับเหรียญรัตนกรณรัชกาลที่ 8 จึงมีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนรัฐสภา

ที่ประชุมรัฐสภา ได้ปรึกษาว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ใหม่ ตามมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไปตามมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

* มาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.... กำหนดว่า “ให้มีเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 ลักษณะเป็นเหรียญรูปไข่ ขนาดกว้าง 30 มิลลิเมตร สูง 35 มิลลิเมตร ทำด้วยเงิน ด้านหน้า กลางเหรียญพระรูปสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ทรงรัดเกล้าด้วยพระกระบังประดับเพชร ทรงกนกชฎเพชร ฉลองพระองค์ชุดไทยทรงสะพักปักกลาย ทรงสายสะพายและสายสร้อยแห่งเครื่องขัตติยราชอิสริยาภรณ์อันมีพระเกียรติคุณรุ่งเรืองยิ่งมหาจักรีบรมราชวงศ์ พระอังกษามือซ้ายประดับเหรียญรัตนกรณรัชกาลที่ 8 และเหรียญรัตนกรณรัชกาลที่ 9 ผินพระพักตร์เฉียงทางเบื้องซ้าย ด้านหลัง กลางเหรียญมีอักษรพระนามาภิไธย “ส.ก.” ภายใต้วรรณพหามงกุฏ และมีรัศมีเปล่งโดยรอบ 72 แฉก รัศมีดังกล่าววางทับอยู่บนรูปทรงคล้ายดอกไม้ 6 กลีบ ระหว่างกลีบประดับด้วยดอกกุหลาบควีนสิริกิติ์ 6 ดอก ภายในวงขอบเหรียญเบื้องบนมีข้อความว่า “มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ” เบื้องล่างมีข้อความ “12 สิงหาคม 2547” โดยมีดอกประจํายามคั่นระหว่างข้อความเบื้องบนกับเบื้องล่างทั้งสองข้าง ขอบนอกเหรียญเบื้องบนมีอักษรพระนามาภิไธย “ส.ก.” ภายใต้วรรณพหามงกุฏด้านหลังมีห่วงสำหรับนุชผู้ใช้ห้อยกับแพรแถบกว้างประมาณ 32 มิลลิเมตร แพรแถบเป็นริ้วห้าริ้วตรงกลางเป็นริ้วสีฟ้าอันเป็นสีประจำวันพระราชสมภพของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ด้านขวาและด้านซ้ายของริ้วสีฟ้าเป็นริ้วสีขาวอันเป็นสีแห่งความบริสุทธิ์และศาสนาอันหมายถึงพระองค์ทรงทำนุบำรุงศาสนา ทรงคุณธรรมอันประเสริฐและพระเมตตาที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย ส่วนริมของแพรแถบทั้งสองข้างเป็นริ้วสีน้ำเงินอันเป็นสีสัญลักษณ์ของพระมหากษัตริย์ สำหรับสตรีผู้ใช้ห้อยกับแพรแถบลักษณะดังกล่าวผูกเป็นรูปแมลงปอ

(2) สาเหตุแห่งความผิดพลาด

ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มีความผิดพลาดตั้งแต่เริ่มยกร่างโดยกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไข

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ชี้แจงว่า ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และรัฐบาลได้พิจารณาด้วยความรอบคอบรัดกุม เมื่อเริ่มประกาศเขตงานเฉลิมพระเกียรติตั้งแต่วันที่ 1 ม.ค.เป็นต้นไป ซึ่งทุกสมัยจะต้องมีการจัดทำเหรียญเฉลิมพระเกียรติเพื่อนำมาประดับได้อย่างเครื่องราชอิสริยาภรณ์ แต่ไม่ใช่เป็นการพระราชทานให้ใครโดยเฉพาะ ซึ่งประชาชนทุกคนสามารถหาได้จากกรมธนารักษ์ จึงได้เสนอร่างเพื่อขอความเห็นชอบจากทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีการพิจารณาตั้งแต่พระบรมฉายาลักษณ์จนถึงเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ทรงประดับ ซึ่งเหรียญรัตนนาภรณ์รัชกาลที่ 8 เป็นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ส่วนพระองค์ที่ทรงพระราชทานแก่ใครก็ได้ แต่บังเอิญระเบียบแบบแผนดังกล่าวได้ขาดหายไป ทั้งนี้ เหรียญดังกล่าวได้มีมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 และได้พระราชทานส่วนพระองค์ ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับพระบรมวงศานุวงศ์ 2 พระองค์ประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ 2 แถบเหมือนกัน คือเหรียญรัตนนาภรณ์รัชกาลที่ 8 และเหรียญรัตนนาภรณ์รัชกาลที่ 9 ดังนั้น จึงเกิดความเข้าใจว่า น่าจะทรงประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์เดียวกัน ขณะที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจแก้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติ โดยเชิญเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายมาชี้แจง และได้ส่งร่างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ ซึ่งทุกฝ่ายก็ได้เห็นชอบทุกประการรวมถึงสำนักราชเลขาธิการสำนักพระราชวัง⁵

ดังนั้น หากวิเคราะห์ในข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้ว สาเหตุของความผิดพลาดที่แท้จริง คือ การขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวในการยกร่าง ซึ่งค่อนข้างเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และต้องใช้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม มีการส่งร่างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ ซึ่งทุกฝ่ายก็เห็นชอบแล้ว ย่อมน่าจะเป็นการประกันความถูกต้องได้แล้ว แต่ก็ทำให้กฎหมายผิดพลาดได้ ความผิดพลาดดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่เป็นบทเรียนในการยกร่างกฎหมายว่าต้องตรวจสอบความถูกต้องให้แน่ชัดเสียก่อน

(3) ความผิดพลาด

ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย ได้พบความผิดพลาด คือ ในมาตรา 3 ซึ่งอธิบายลักษณะของเหรียญว่ามีพระรูปสมเด็จพระนางเจ้า ฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับ

⁵ ข่าวสด (27 พฤศจิกายน 2546): 1.

เครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย “เหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ 8” มีความผิดพลาด เพราะแท้จริงเป็นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตระกูลอื่น

4.2.2.3 ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

(1) ประวัติความเป็นมา

ก. หลักการและเหตุผล

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมีหลักการเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถาบันราชภัฏ โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏขึ้นแทน เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการจัดการศึกษาของรัฐตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง คล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ จึงควรกำหนดให้สถาบันราชภัฏเป็นสถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาและเป็นนิติบุคคล โดยเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏ

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.ตามที่คณะอนุกรรมการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เสนอโดยให้คณะอนุกรรมการฯรับไปแก้ไขตามประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกถำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว

ข. การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ วาระที่สอง ขึ้นคณะกรรมการธิการ โดยมีคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จำนวน 35 คน เมื่อคณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จได้เสนอร่างพร้อมรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และได้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขถ้อยคำแต่อย่างใด และได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม โดยลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และส่งให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ค. การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการแล้ว ได้มีการมอบหมายให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา เป็นผู้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการล่วงหน้า เพื่อเป็นข้อมูลการประกอบพิจารณา

ในวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และตั้งคณะกรรมการจำนวน 33 คน เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ในชั้นกรรมาธิการ และเนื่องด้วยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และได้ขยายเวลาออกไปอีก 30 วัน ตามมาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในวาระที่สอง ที่ประชุมได้เริ่มต้นพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้วพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้ง และได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม ซึ่งลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติม และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ตามตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่มีการทักท้วงถึงความผิดพลาด จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญ

(2) สาเหตุแห่งความผิดพลาด

สาเหตุแห่งความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติ ฯ เกิดจากสาเหตุหลัก คือ ความเร่งรีบในการพิจารณา เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ดังที่พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น กล่าวว่า

“ถือว่าเป็นความบกพร่องในการทำงานทั่วไป เวลานี้กฎหมายที่รัฐบาลเสนอไป บางครั้งก็เสร็จทางกระทรวงเจ้าของเรื่องอาจจะได้กฎหมายเร็ว ทำให้บางที่ที่ต้องขอรับการแก้ไขของวุฒิสภาเลย เพราะเห็นว่าเป็นประเด็นที่ไม่สำคัญมาก ซึ่งบางที่แก้ไขไม่ครบ และไม่มีใครไปดูรายละเอียด...”⁶

นายพลสันห์ โพธิ์ศรีทอง รองเลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา (กอ.) และหนึ่งในกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กล่าวว่า “ข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นทางผู้ใหญ่ในรัฐบาล รวมทั้ง ส.ส.และ ส.ว. ได้ขอให้แจ้งไปยังอธิการบดี อาจารย์ และนักศึกษาสถาบันราชภัฏว่า เสียใจกับเรื่องที่เกิดขึ้น และนึกไม่ถึงว่าจะเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ เพราะรัฐบาลเองก็อยากเร่งให้กฎหมายออกมาโดยเร็ว เพื่อเป็นของขวัญปีใหม่ให้ชาวราชภัฏ”⁷

⁶ มติชน (18 ธันวาคม 2546): 1.

⁷ มติชน(19 ธันวาคม 2546): 1.

ข้อสังเกต คือ ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับติดต่อกัน เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งสิ้น หากมองในด้านดี ก็เนื่องจากรัฐบาลต้องการเร่งให้การปฏิรูปการศึกษาเดินหน้าโดยเร็ว

ในทางกลับกัน นายเสนาะ เทียนทอง ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร หรือวิปรัฐบาล กล่าวว่า “...กฎหมายดังกล่าวมีการเร่งกันเหลือเกิน เพราะแต่ละฝ่ายย้ำกันว่าให้รีบผ่านไป เนื่องจากทุกคนต้องการอยากจะทำเสียดกับราชภัฏทั้งนั้น ขณะที่วุฒิสภาเองก็เอากฎหมายนี้ไปทำกันเสียนาน ส่งกลับมาที่สภาอาทิตย์สุดท้ายก่อนปิดสมัยประชุมแล้ว เราจะทำอะไรก็ทำไม่ได้แล้ว ทำให้ต้องรีบไปก่อน จะตั้งกรรมาธิการร่วมก็ไม่ทัน...”⁸

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าฝ่ายรัฐบาลเองก็ได้มีการยอมรับว่าสาเหตุเกิดจากความเร่งรีบในการตรากฎหมาย

นอกจากนี้ สาเหตุของปัญหาความผิดพลาดประการอื่น คือ การขาดประสิทธิภาพในการทำงานของวิปรัฐบาล โดยมีสาเหตุมาจากผู้ที่เป็นกรรมการส่วนใหญ่ไม่เข้าประชุม และไม่มีส่วนร่วมในการทำงาน⁹

(3) ความผิดพลาด

ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ มีข้อความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (8) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 52 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ 2 การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (9) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 31(7) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

โดยในการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถึงขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีต้องนำร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 93

⁸ “หนะแฉเองพรบ.ชู้-อีกฉบับ,” มติชน(21 ธันวาคม 2546): 1.

⁹ “ผ่าตัดใหญ่ วิปรัฐบาล ทักฉฉฉฉฉฉ แบ่ง 10 กลุ่ม คุ่มกฎหมาย,” มติชน (23 ธันวาคม 2546): 13.

4.2.3 การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต (พ.ศ. 2475 – 2545)

การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีตมีทั้งแนวทางที่ส่งคืนรัฐสภา นำเนื้อความในร่างนั้นมาเสนอเป็นร่างกฎหมายใหม่เข้าสภา และทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย จึงเห็นได้ว่าในอดีตนั้น การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายก็ยังไม่มีความปฏิบัติที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลและรัฐสภาในช่วงนั้น ๆ

4.2.4 การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปัจจุบัน

จากความผิดพลาดในร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับที่ยกมาเป็นกรณีศึกษา คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้มีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นต่างกันไป ดังจะกล่าวดังต่อไปนี้

4.2.4.1 การแก้ไขความผิดพลาดในกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.....

เมื่อร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับผ่านความเห็นชอบโดยรัฐสภา และมีการส่งร่างกฎหมายดังกล่าวมายังรัฐบาลเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อไปนั้น รัฐบาลจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

(1) แผลงการณีสำนักราชมนตรี เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546

“ในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546 รัฐสภาได้ประชุมปรึกษาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตามมาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว มีมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันตกไป

ตามที่รัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. และส่งร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวคืนมายังรัฐบาลเพื่อดำเนินการตามมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไปนั้น

รัฐบาลได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงพิจารณาแล้ว ต่อมาได้รับแจ้งจากสำนักพระราชเลขาธิการ ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท แต่โดยที่ร่างพระราชบัญญัติทั้ง

สองฉบับยังมีถ้อยคำและข้อความคลาดเคลื่อน จึงมีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนรัฐสภา รัฐสภาเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องด่วน ประกอบกับรัฐสภากำลังจะปิดสมัยประชุมในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2546 นายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

1) กรณีที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 92 ,93 และ94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าพระมหากษัตริย์ในฐานะพระประมุข ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ขณะเดียวกันก็ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะไม่ทรงเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ โดยอาจพระราชทานคืนไปยังรัฐสภา หรือทรงเก็บไว้ไม่พระราชทานคืนภายใน 90 วัน อันเรียกในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า “ทรงใช้พระราชอำนาจยับยั้ง” ซึ่งรัฐสภาต้องประชุมร่วมกันเพื่อปรึกษาว่าจะมีมติยืนยันตามเดิมให้ถวายร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้นไปใหม่หรือไม่ อำนาจยับยั้งเช่นนี้เป็นของประมุขของประเทศทั้งหลาย ซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

2) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู ฯ เป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอเพื่อกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อรัฐสภา ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาตามลำดับ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสาระสำคัญ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญนั้น จึงใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 176 มีมติเลือกเอาในทางยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าร่างฉบับนี้มีข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการพิสูจน์อักษร การตรวจสอบถ้อยคำให้สอดคล้องกัน และการอ้างเลขมาตรา แม้สภาผู้แทนราษฎรจะทราบในขณะนั้นว่าร่างฉบับนี้ ยังมีข้อพิจารณา แต่ตามกระบวนการนิติบัญญัติก็ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ครั้นเมื่อส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมารัฐบาลก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายไปตามนั้นภายใน 20 วัน โดยที่รัฐบาลเองไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

ในการนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย รัฐบาลโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจสอบพบความผิดพลาดคลาดเคลื่อน จึงได้ประสานกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักราชเลขาธิการ เพื่อหาทางแก้ไขโดยวิธีการอื่นแต่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยมาตรการทางการบริหาร รัฐบาลจึงนำความกราบบังคมทูลถวายรายงานเพื่อทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทซึ่งมีพระราชกระแสว่าเมื่อทุกฝ่ายทราบความคลาดเคลื่อนดังกล่าวอยู่แล้วแต่ไม่มีผู้ใดสามารถแก้ไขเยียวยาในขั้นตอนของตนได้ จึงสมควรใช้พระราชอำนาจมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งคืนไปยังรัฐสภาอันจะเป็นการเยียวยาแก้ไขอย่างได้ผลสมดังเจตนาของทุกฝ่าย

รัฐบาลได้มีการประสานเรื่องร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้กับสำนักราชเลขาธิการมาตั้งแต่ต้น และมีความเข้าใจตรงกันว่าการมีพระราชกระแสในครั้งนี้มีได้เกิดจากการมีพระบรมราชวินิจฉัยไม่

ทรงเห็นด้วยกับหลักการ หรือเนื้อความใด ๆ แห่งพระราชบัญญัติ แม้จะมีพระราชอำนาจเช่นว่านั้นก็ ตาม แต่เกิดจากข้อบกพร่องในถ้อยคำและในการอ้างอิงมาตรา ซึ่งหากประกาศใช้เป็นกฎหมายไปแล้ว ย่อมไม่อาจนำไปใช้ให้สัมฤทธิ์ผลตามความประสงค์แห่งการตรากฎหมายนั้น ๆ เมื่อทุกฝ่ายตระหนัก ในความคลาดเคลื่อนดังกล่าว จึงสมควรขจัดเสียให้สิ้นไปในเมื่อยังมีโอกาสจะดำเนินการได้ เพื่อ ป้องกันปัญหาความยุ่งยากในอนาคต

บัดนี้รัฐสภามีมติไม่ยืนยันการถวายร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นไปใหม่ จึงเป็นเหตุให้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป รัฐบาลจะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องสมบูรณ์ในเรื่อง เหล่านี้ มายังรัฐสภาในโอกาสแรกเมื่อมีการเปิดสมัยประชุมสามัญสมัชชุน้ำ ในระหว่างนี้จะใช้ มาตรการทางการบริหารแก้ปัญหาและบรรเทาผลกระทบใด ๆ หากจะพึงมีไปพลางก่อนเท่าที่จะทำได้ รัฐบาลและรัฐสภาผู้สีกสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณเป็นล้นพ้นที่พระราชทานพระบรมรา ชานุเคราะห์ ให้มีโอกาสดูไขความคลาดเคลื่อนได้โดยชอบด้วยกระบวนการนิติบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญ และจักได้หาทางวางมาตรการป้องกันมิให้เรื่องเช่นนี้เกิดขึ้นอีกในโอกาสต่อไป”

(2) ข้อสังเกตจากการแก้ไขความผิดพลาดในกรณีร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ

การนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายและได้มีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งคืนไปยัง รัฐสภาในกรณีนี้ถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจยับยั้ง (Veto) ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

บทบัญญัติตามมาตรา 94 แห่งรัฐธรรมนูญเรื่อง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะมี พระบรมราชวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ เป็นหลักการถาวรของกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นพระราชอำนาจในฐานะทรงเป็นประมุขของ ประเทศ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยว่าจะทรงเห็นชอบด้วยกับ ร่างพระราชบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าทรงเห็นชอบด้วยก็จะทรง ลงพระปรมาภิไธยแล้วนำประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป แต่ถ้าไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น เก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ตามบทบัญญัติของมาตรา 94 นี้¹⁰

ในประเด็นนี้ ศ.กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เห็นว่า การ Veto เป็นการใช้อำนาจยับยั้ง ร่างกฎหมายเพราะไม่เห็นด้วยกับเนื้อหา ไม่ใช่การส่งกลับให้มาแก้คำผิด¹¹

¹⁰ คณิน บุญสุวรรณ, กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), หน้า 25.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาผิด : จะป้องกันและแก้ไขอย่างไร”, หน้า 320.

4.2.4.2 การแก้ไขความผิดพลาดในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ

พ.ศ.

เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบโดยรัฐสภา และมีการส่งร่างกฎหมายดังกล่าวมายังรัฐบาลเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 93 แห่งรัฐธรรมนูญต่อไปนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจพบความผิดพลาด จึงได้มีหนังสือถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่า "ได้มีการตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย เห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. โดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างกฎหมายดังกล่าว"

ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงถอนร่างกลับคืนมาเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขที่ถูกต้อง ประธานรัฐสภาจึงได้เชิญจากหลายฝ่าย มาร่วมประชุมกัน ซึ่งมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหา โดยคณะกรรมการได้ตรวจพบว่า สาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา และคณะกรรมการก็ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องไว้หลายวิธี และต่อมามีผู้เสนอแนวทางเพิ่มเติมว่า สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เพราะเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาจึงได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.สมควรให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

(1) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2547

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 266 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 54/2542 เกี่ยวกับลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้แล้วว่าหมายถึง (1) ลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือไม่ เพียงใด หรือ (2) ลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาโต้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งในกรณีตามคำร้องนี้ถือว่ามีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐสภามีหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 93 ต่อไป เมื่อรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้การดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา

เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ หากมีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ก็ย่อมดำเนินการให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภาก่อนส่งไปยังนายกรัฐมนตรี ดังนั้นย่อมถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรี มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตามมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) รัฐสภาจึงขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม เพื่อให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มาตรา 18(9) และมาตรา 52 คลาดเคลื่อนไปจากที่วุฒิสภามีมติทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันและขัดแย้งกันระหว่างมาตรา 18(8) กับมาตรา 52 วรรคสอง และมาตรา 18(9) กับมาตรา 31(7)

ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยว่า ให้รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกัน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ต่อไป

(2) ข้อสังเกตจากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31 /2547

ในกรณีนี้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่านได้วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากเป็นเพียงการหารือของประธานรัฐสภา ยังไม่พอที่จะถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะไม่ปรากฏว่าสภาทั้งสองในรูป “องค์กร” ได้มีการหารือกัน จึงเห็นว่าไม่ใช่กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นไปตามมาตรา 266 จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการเสียงข้างน้อยมีความเห็นว่าการยื่นคำร้องกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏเข้ามาใหม่ ควรอาศัยมาตรา 262 (3) จะถูกทางมากกว่า ซึ่งระบุว่าหากนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ทราบโดยไม่ชักช้า ตรงนี้ นายกรัฐมนตรีมีทางออก ก็ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าการตรากฎหมายฉบับนี้ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เพราะมาตรา 92 ระบุว่า ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็ต้องโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา แต่เมื่อรัฐสภาให้คำแนะนำ และยินยอมโดยผิดพลาด คือ เขียน 2 มาตราไม่สอดคล้องกัน ถือว่าไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ¹²

¹² มติชน (30 มกราคม 2547): 16.

เช่นเดียวกับนายวรเจตน์ ภาคีรัตน์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เห็นว่า คำร้องที่ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น เป็นการพยายามเขียนให้เป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กร แต่ข้อเท็จจริงเป็นข้อหาหรือมากกว่า ซึ่งการรับคำร้องของศาลรัฐธรรมนูญ เท่ากับเป็นการเข้ามาตัดสินปัญหาในเชิงกฎหมายก่อนเวลาที่จะควรจะเป็น และส่งผลให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำนาจขององค์กร ก็จะปรึกษาศาลรัฐธรรมนูญ กลายเป็นเรื่องที่จะหาบรรทัดฐานทางกฎหมายไม่ได้ แล้วการบังคับใช้กฎหมายก็จะกลายเป็นการใช้ตามสถานการณ์ทางการเมือง ไม่มีเกณฑ์ในการชี้ถูกชี้ผิด ซึ่งถือว่าเป็นข้อที่ไม่ดีของการปกครองในระบอบนิติรัฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ระงับข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชนหรือในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่ใช่เป็นองค์กรที่แก้ไขปัญหาทางการเมือง

นายวรเจตน์ ยังเห็นอีกว่าศาลรัฐธรรมนูญควรคำนึงการมีคำวินิจฉัยในคำร้องนี้ว่าจะเป็นการเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่หรือไม่ แม้ในทางปฏิบัติจะทำได้ แต่ต้องเป็นการเขียนร่วมกับองค์กรอื่น เช่น ในกรณีนี้เมื่อรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏกลับมาจากรัฐบาลแล้วมีการเรียกประชุมสมาชิกเพื่อพิจารณาหาทางออก แล้วสร้างกฎเกณฑ์ร่วมกันว่าสภาไหนควรจะเป็นคนพิจารณา ทบทวนร่างฉบับนี้ก่อน จากนั้นจึงนำกฎเกณฑ์นี้ไปยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าทำได้หรือไม่ แต่เวลานี้ก็เลยขึ้นตอนดังกล่าวไปแล้ว¹³

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าในกรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามมติของรัฐสภา นั่นคือ มติที่ได้มีการแก้ไข แต่ต่อมาก็ได้มีมติของวุฒิสภาให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงควรพิจารณาในประเด็นนี้เป็นสำคัญว่า เป็นความผิดพลาดในด้านธุรการ หรือเป็นความผิดพลาดในมติของวุฒิสภา

4.3 ความผิดพลาดในกฎหมาย

ความผิดพลาดในกฎหมาย คือ ความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา เป็นความผิดพลาดในเนื้อหาของกฎหมายในชั้นตอนหลังประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรือเมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ได้พบความผิดพลาดหรือคำผิดเกิดขึ้นซึ่งกรณีดังกล่าวก็จะส่งผลกระทบต่อปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

กรณีปัญหาความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษานี้ ได้มีคำพิพากษาฎีกา และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะทำการศึกษาหลายประการดังต่อไปนี้

¹³ ไทยโพสต์ (28 มกราคม 2547): 1.

4.3.1 กรณีพิมพ์กฎหมายผิดพลาด

4.3.1.1 คำพิพากษาฎีกา

คำพิพากษาฎีกาได้ตัดสินในกรณีที่มีปัญหาว่า เมื่อมีความผิดพลาดในกฎหมายที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะต้องตีความอย่างไร จะตีความตามที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่

(1) คำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 เรื่อง พระราชบัญญัติ ให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด การแก้กฎหมาย

(อัยการจังหวัดสมุทรปราการเป็นโจทก์ นายบุญไช้ แซ่เตีย เป็นจำเลย)

คำตัดสินศาลฎีกามีดังนี้ “ศาลฎีกาพิจารณาคดีแล้ว โจทก์ฎีกาเถียงว่า รางวัลเจ้าหน้าที่ผู้จับให้จ่ายร้อยละสิบห้า นั้นไม่ถูกเพราะตามพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 มาตรา 8 ให้จ่ายร้อยละยี่สิบห้า โจทก์ฎีกาเถียงดังนี้ ได้ตรวจดูแล้วพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 มาตรา 8 ให้จ่ายรางวัลร้อยละยี่สิบห้าของราคากลางหรือค่าปรับ กฎหมายมีดังนี้ การจ่ายรางวัลในเรื่องนี้ก็ต้องเป็นร้อยละยี่สิบห้าหาให้ร้อยละสิบห้าไม่ ประกาศที่ลงในราชกิจจานุเบกษาว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอแก้เป็นร้อยละสิบห้า นั้นมีจริง แต่ประกาศเช่นนี้ไม่สามารถที่จะแก้บทกฎหมายที่ตราไว้แล้ว ประกาศนี้ไม่ทำให้ร้อยละยี่สิบห้ากลับกลายเป็นร้อยละสิบห้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจแก้ไขบทกฎหมายนั้นหาไม่ได้ เพราะฉะนั้นรางวัลตามมาตรา 8 จึงต้องเป็นร้อยละยี่สิบห้า” ศาลจึงพิพากษาแก้เป็นว่า เงินรางวัลให้จ่ายร้อยละยี่สิบห้า

ศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขคำผิดในพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 ว่า พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด กำหนดให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละยี่สิบห้า แม้จะมีคำขอแก้ของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอแก้เป็นร้อยละสิบห้าลงในราชกิจจานุเบกษา ศาลก็ต้องถือตามอัตราในพระราชบัญญัติ คือ ร้อยละยี่สิบห้า

อย่างไรก็ดี ได้มีนักวิชาการ 2 ท่าน คือ ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร และอาจารย์วิชา มหาคุณ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับคำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 สรุปว่า¹⁴

1. ในกรณีนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพียงแต่มุ่งประสงค์จะแก้คำผิด ซึ่งปรากฏในการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาให้ตรงกับกฎหมายซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยินยอมและเห็นชอบ

¹⁴ ธานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนโรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2523), หน้า 357.

2. การที่ถือว่า กฎหมายใช้บังคับ ได้ก็ต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วนั้น ต้องหมายความว่า กฎหมายนั้นได้รับความยินยอม และเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แล้ว

3. หากถือเอาการประกาศในราชกิจจานุเบกษามาเป็นเกณฑ์เด็ดขาด โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องแห่งข้อความที่ประกาศ ผลที่ตามมาอาจเกิดความอยุติธรรมได้ โดยเฉพาะเรื่อง การพิมพ์ผิดพลาดนี้ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ

(2) คำพิพากษาฎีกาที่ 971/2541 เรื่อง พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด

(อัยการจังหวัดสตูล เป็น โจทก์ นายละ คงตุ้ยหรือคงทุ้ยกับพวกเป็นจำเลย)

จำเลยทั้งสองบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินอันเป็นต้นน้ำลำธารในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยใช้เครื่องเลื่อยโซ่กันสร้าง แผ้วถางป่าเป็นเนื้อที่ถึง 6 ไร่ เป็นการทำลายป่าและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ต้นน้ำลำธารอย่างกว้างขวางอันเป็นเหตุอาจทำให้เกิดอุทกภัยและความแห้งแล้งเป็นผลเสียหายแก่ประเทศชาติและประชาชนได้ จึงเป็นการกระทำความผิดที่ร้ายแรงมากสมควรที่จะลงโทษสถานหนัก และจำเลยที่ 1 ยังได้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติศุลกากรฯกับพระราชบัญญัติอาวุธปืนอีกด้วย กรณีจึงไม่มีเหตุสมควรจะรอลงโทษจำคุกให้จำเลย

ตามพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 มาตรา 8 กำหนดให้จ่ายรางวัลร้อยละยี่สิบห้าของราคาของกลางหรือค่าปรับ ไม่ใช่ร้อยละสิบห้า ตามประกาศที่ลงในราชกิจจานุเบกษาซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไข เพราะประกาศดังกล่าวไม่สามารถจะแก้บทกฎหมายที่ตราไว้แล้ว ประกอบกับตามคำฟ้องโจทก์ก็ขอให้ศาลสั่งจ่ายรางวัลตามกฎหมาย มิใช่ขอให้จ่ายรางวัลเพียงร้อยละสิบห้า จึงต้องให้จ่ายสินบนร้อยละสามสิบ และจ่ายรางวัลร้อยละยี่สิบห้าของราคาเลื่อยโซ่ของกลางที่ศาลสั่งริบ ตามบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว

ดังนั้น หากถือตามคำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 เรื่อง พระราชบัญญัติ ให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด การแก้กฎหมาย และคำพิพากษาฎีกาที่ 971/2541 เรื่อง พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด ที่ตัดสินว่า การแก้ไขคำผิดย่อมไม่สามารถกระทำได้ หากจะแก้ไขต้องมีการทำตามกระบวนการนิติบัญญัติออกมาเป็นกฎหมายเพื่อแก้ไข

4.3.1.2 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1) เรื่องเสร็จที่ 47/2508 เรื่อง คำผิดในราชกิจจานุเบกษา

ตามที่ได้มีการขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบอกแก้คำผิดของพระราชกำหนดพิถัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2507 ในราชกิจจานุเบกษาว่า จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยในกรณีนี้ได้มีความเห็น โดยสรุปว่า

การแก้คำผิดเป็นการแก้คำผิดอย่างธรรมดาสามัญในการแก้ไขข้อบกพร่องในตัวอักษรและในการเรียงพิมพ์เพื่อให้คำที่พิมพ์ผิดนั้นได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับนั้นสามารถกระทำได้โดยมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย และการแก้คำผิดเช่นนี้ก็เป็นหลักปฏิบัติที่กระทำกัน

ในท้ายบันทึกเรื่อง คำผิดในราชกิจจานุเบกษาเรื่องเสร็จที่ 47/2508 นี้ได้มีการจัดทำเอกสารประกอบเกี่ยวกับหลักกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องไว้ ซึ่งสรุปได้ว่า เมื่อมีความผิดพลาดในการพิมพ์กฎหมายขึ้นประกาศใช้ มีวิธีการแก้ไขอยู่ 2 วิธีการ คือ

1. สามารถประกาศแก้ไขคำผิดพลาดในตัวอักษรที่พิมพ์ได้
2. ศาลในฐานะผู้ใช้กฎหมายสามารถตีความกฎหมายที่มีความผิดพลาดในการพิมพ์ให้ถูกต้องได้

(2) เรื่องเสร็จที่ 234/2523 เรื่อง หารือกรณีการจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับกุม (มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489)

การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับกุม ในประเด็นการจ่ายรางวัลนำจับตามพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 ซึ่งความเห็น ความตอนหนึ่งว่า “...การแก้ไขคำผิดพระราชบัญญัติที่กระทำโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นการแก้ไขคำผิดที่เกิดจากความผิดพลาดในการพิมพ์อันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในตัวอักษรหรือในการเรียงพิมพ์เพื่อให้คำที่พิมพ์ผิดพลาดนั้นได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ และการแก้ไขนั้นไม่ใช่การแก้ไขในสาระสำคัญที่จะทำให้บุคคลต้องเสียสิทธิหรือได้รับการกระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่

ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วและปรากฏว่ามีถ้อยคำหรือข้อความที่ไม่ถูกต้อง และความไม่ถูกต้องนั้นเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล การแก้ไขความไม่ถูกต้องนั้นจะกระทำในรูปการแก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษาไม่ได้ ถ้ารัฐบาลหรือรัฐสภาประสงค์จะแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ถูกต้องเสียใหม่ก็ต้องกระทำโดยวิธีการตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง...”

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหานี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานและคำชี้แจงของผู้แทนสำนักเลขาธิการรัฐสภาว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489 นั้น ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2489 กำหนดให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละสิบห้าของราคาของกลางหรือค่าปรับ แต่ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในการประชุมครั้งที่ 35/2489 สมัยสามัญสมัยที่ 2 ชุดที่ 4 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2489 สภาก็ได้ลงมติให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละสิบห้าของราคาของกลางหรือค่าปรับ คณะกรรมการกฤษฎีกา

(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงเห็นว่า กรณีนี้ต้องถือว่าพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละยี่สิบห้าของราคาของกลางหรือค่าปรับโดยชัดแจ้ง การแก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษาตามกรณีที่เป็นปัญหานี้ไม่มีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติการให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489 แต่อย่างใด การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับกุมตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงต้องถืออัตรา"ร้อยละยี่สิบห้าของราคาของกลางหรือค่าปรับ" ตามที่พระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

4.3.2 กรณีบทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกันเอง

4.3.2.1 คำพิพากษาฎีกาที่ 790/2498 เรื่อง พระราชกฤษฎีกาสงวนป่า

(กรมป่าไม้ โดยนายเทียม คมกฤต อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นโจทก์ นายฮวด หนูแก้ว เป็นจำเลย)

ข้อเท็จจริงมีว่า โจทก์ฟ้องจับไล่จำเลย ที่ป่าสงวน ตำบลปากพ่องฝั่งตะวันตก โดยอ้างถึงพระราชกฤษฎีกाप่าคุ้มครอง ศาลชั้นต้นพิพากษาจับไล่ ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้ยกฟ้อง ข้อที่เป็นปัญหา คือ ในกฤษฎีกาไม่ระบุตำบลท้องที่ๆ พิพาท แต่มีปรากฏอยู่ในแผนที่ท้ายกฤษฎีกา ศาลฎีกาพิพากษา ดังนี้

“โจทก์ฎีกาเถียงว่า ถึงแม้พระราชกฤษฎีกาจะมีได้เขียนว่าตำบลปากพ่องฝั่งตะวันตก เป็นป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า ที่พิพาทอยู่ในเขตป่าคุ้มครองตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น โจทก์จึงยอมฟ้องจับไล่จำเลยได้

ศาลฎีกาได้ตรวจสอบจำนวนประชุมปรึกษาคดีนี้แล้วเห็นว่า ตามพระราชกฤษฎีกาที่โจทก์อ้างนั้น กำหนดให้ป่าเลนปากพ่องฝั่งตะวันตกในท้องที่ตำบลคลองกระบือ และตำบลคลองน้อยเท่านั้นเป็นป่าคุ้มครอง ส่วนป่าเลนในตำบลปากพ่องฝั่งตะวันตก ที่พิพาทในคดีนี้หาได้กำหนดให้เป็นป่าคุ้มครองด้วยไม่ ถึงแม้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจะมีเขตกินมาถึงตำบลปากพ่องฝั่งตะวันตกด้วยก็ตาม ก็หาทำให้ตำบลปากพ่องฝั่งตะวันตกเป็นเขตป่าคุ้มครองไม่ เพราะต้องถือเอาท้องที่ตามทีระบุในกฤษฎีกาเป็นสำคัญ โดยการที่จะกำหนดให้ที่ใดเป็นป่าคุ้มครองนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องมีการประกาศโฆษณาระบุท้องที่นั้น ๆ แล้วทำการสำรวจสอบสวนพิจารณากำหนดเป็นท้องที่ๆ ไป เสร็จแล้วยังต้องประกาศเป็นกฤษฎีกา(ซึ่งต่อมาได้แก้ไขเพียงแต่ให้ทำเป็นกฎกระทรวง) อีกจึงนับว่าท้องที่นั้นเป็นป่าคุ้มครอง เมื่อตำบลปากพ่องฝั่งตะวันตกไม่ได้ถูกระบุในพระราชกฤษฎีกาให้เป็นป่าคุ้มครองแล้ว โจทก์จะฟ้องจับไล่จำเลยให้ออกไปจากที่พิพาทโดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาที่กล่าวหาได้ไม่” ศาลพิพากษาขึ้น

สรุป ศาลจึงตัดสินว่า พระราชกฤษฎีกาสงวนป่าคุ้มครองระบบตำบลคลองกระบือ แต่แผนที่พระราชกฤษฎีกากินถึงตำบลปากพองฝั่งตะวันตกด้วย ดังนั้นบังคับตามข้อความในกฤษฎีกาเท่านั้น จะเลยตลอดถึงตำบลอื่นตามแผนที่ด้วยไม่ได้

4.3.2.2 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2496¹⁵

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ปรากฏว่ามีบทบัญญัติสองบทขัดแย้งกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ มาตรา 5 วรรคสอง และมาตรา 7

มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า “การตั้งหรือเลิกสั้มคณะนั้น ให้ทำได้แต่โดยพระราชบัญญัติ ส่วนการตั้งหรือเลิกสั้มแผนกวิชานั้น ให้ทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 7 บัญญัติว่า “การจัดตั้งคณะหรือแผนกวิชาใหม่ หรือการเลิกสั้มคณะ หรือแผนกอิสระที่ตั้งขึ้นใหม่ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2486 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497 มาตรา 6 ทวิ ก็บัญญัติไว้ขัดแย้งกับมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ชนิดที่เวียนถ้อยคำกันมาคำต่อคำ*

ในทางปฏิบัติ การจัดตั้งคณะของมหาวิทยาลัยทั้งสองมักจะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะศิลปศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2500 เป็นต้น นอกจากนี้ในสมัยที่มีคณะปฏิวัติ ก็ยังมีประกาศคณะปฏิวัติ จัดตั้งคณะขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยให้ประกาศของคณะปฏิวัติมีผลเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกา เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 164 จัดตั้งคณะนิติศาสตร์

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 358-359.

* ความในมาตรา 5 และ 7 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 นี้ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516 และให้ใช้ข้อความใหม่ว่า การแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยออกเป็นคณะให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้นได้ประกาศใช้ฉบับใหม่เมื่อ พ.ศ. 2522 กำหนดให้มีการตั้ง และเลิกสั้มคณะโดยพระราชกฤษฎีกาแต่เพียงอย่างเดียว (มาตรา 9) อ้างใน ธานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2523), หน้า 358-359.

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

ในบทนี้เป็นการศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายทั้งแนวทางที่นำไปใช้จริงเมื่อเกิดปัญหาและแนวทางอื่น ๆ ที่อาจนำมาใช้ได้ โดยวิเคราะห์ถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการนิติบัญญัติและผลดีผลเสียของแนวทางต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังทำการศึกษาถึงแนวทางการป้องกันความผิดพลาดในร่างกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติมีทั้งมาตรการในเชิงป้องกันและการแก้ไข อันส่งผลให้กฎหมายที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายไม่มีความผิดพลาด ซึ่งทำให้การใช้บังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

5.1 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

5.1.1 นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93

การนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเป็นแนวทางที่ใช้ในกรณีเกิดความผิดพลาดกับร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับกลับคืนมา ในกรณีนี้จึงควรทำการศึกษาถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย

พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างกฎหมาย

พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนี้เป็นการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งมีผลต่อเนื่องมาจากพระราชอำนาจในการลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมาย เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย อันเป็นพระราชอำนาจประการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ในงานด้านนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา ภายใต้รัฐธรรมนูญ

โดยในการตรากฎหมายของรัฐนั้นเป็นการกระทำร่วมกันของกษัตริย์และรัฐสภา คล้ายเป็นการนำหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ คือ King in Parliament คือ เป็นรัฐาธิปัตย์มีอำนาจเด็ดขาดมาใช้ แต่โดยแท้จริงแล้ว รัฐธรรมนูญของไทยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังปรากฏในมาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

กล่าวคือ รัฐธรรมนูญให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ต้องทรงใช้ผ่านทางรัฐสภา คือ ตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ตามมาตรา 92 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญได้กำหนดรายละเอียดของการที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตยไว้ คือ ตามมาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้บังคับใช้เป็นกฎหมายได้”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงพระราชอำนาจที่จะยับยั้งกฎหมายด้วยพระองค์เองได้ อย่างไร ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 94 ที่บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อกษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น พระราชอำนาจในการตรากฎหมายย่อมเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น พระมหากษัตริย์ย่อมมีดุลพินิจที่จะตรากฎหมายหรือไม่ตรากฎหมายที่ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก็ได้ อำนาจการใช้ดุลพินิจเช่นนี้เรียกว่า “อำนาจยับยั้ง” หรือที่นิยมเรียกกันว่า “วีโต้” (Veto) ซึ่งหมายความว่าพระมหากษัตริย์อาจปฏิเสธไม่ยอมรับกฎหมาย โดยอาจเป็นการปฏิเสธขัดแย้งหรืออาจเป็นการปฏิเสธโดยปริยายก็ได้ ซึ่งระเบียบแบบแผนเช่นนี้มีปรากฏอยู่ในขั้นตอนการตรากฎหมายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับมาโดยตลอด¹ โดยมีสาระในทำนองเดียวกัน แต่อาจแตกต่างกันในรายละเอียดและระยะเวลา ซึ่งตามมาตรา 94 มีสาระสำคัญ คือ

¹ “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมาย,” *มูลนิธิ 1, 5 (พ.ย.- ธ.ค 47): 5.*

1. พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายรวมทั้งการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญก่อนนี้ มิได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ แต่อย่างไร

2. พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายมีลักษณะเป็นการยับยั้งเพื่อถ่วงเวลา(suspensive veto) ซึ่งกำหนดระยะเวลาไว้เท่ากับร้อยยี่สิบวัน ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาก็ได้บัญญัติไว้คล้ายกัน ยกเว้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (มาตรา 30) ที่มีได้บัญญัติขั้นตอนสุดท้ายที่ให้นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายืนยันกลับไปแล้ว และพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยกลับมาอีกครั้งว่าจะให้มีขั้นตอนประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรีได้เลย เช่นนี้จึงน่าจะเท่ากับว่าเป็นการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจยับยั้งในลักษณะเด็ดขาด

3. การลงมติของใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย เป็นการลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงของรัฐสภา ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว

4. เมื่อรัฐสภายืนยันมติ และพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานร่างกฎหมาย 2 ฉบับกลับคืนมายังรัฐสภานั้นคือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ...เนื่องจาก มีการตรวจพบความผิดพลาดในถ้อยคำและในการอ้างอิงบทกฎหมาย และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. เนื่องจากมีความผิดพลาดในหลักการและความถูกต้องของเนื้อหา และต่อมารัฐสภาได้ประชุมร่วมกันลงมติเป็นเอกฉันท์ไม่ยืนยัน มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป

มีข้อที่น่าสังเกตในการประการนี้ว่า การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานร่างกฎหมาย 2 ฉบับกลับคืนมายังรัฐสภา ถือเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายตามมาตรา 94 หรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนั้นเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาหรือหลักการของร่างกฎหมาย ดังเห็นจากในประเทศอังกฤษ มีธรรมเนียมปฏิบัติประการหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายที่รัฐสภาทูลเกล้าฯ ถวายเสมอ เนื่องจากกฎหมายโดยส่วนมากเป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกับรัฐบาลเป็นผู้เสนอ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะมีการติดต่อกับสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างใกล้ชิด และถวายรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรีให้ทรงทราบเป็น

ระยะ ๆ การที่พระมหากษัตริย์จะทรงจัดซื้อในร่างพระราชบัญญัติก็มีได้น้อย เพราะร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเกือบทุกฉบับนั้น เป็นร่างของรัฐบาลและพระมหากษัตริย์ได้มีโอกาสที่พระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยมาก่อนที่รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภา ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า การใช้พระราชอำนาจยับยั้งเป็นกรณีที่ทรงไม่เห็นด้วยในเนื้อหาหรือหลักการของร่างกฎหมาย ซึ่งมีได้เป็นลักษณะของความผิดพลาดที่มีลักษณะทางธุรการ เนื่องจากความผิดพลาดทางธุรการดังกล่าวนี้ ย่อมไม่สอดคล้องกับธรรมเนียมปฏิบัติของอังกฤษที่นายกจะต้องถวายรายงานให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ

ดังนั้นในประเด็นนี้จึงต้องแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี เนื่องจากความผิดพลาดของร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เป็นความผิดพลาดที่มีลักษณะแตกต่างกัน นั่นคือ

1. กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ...เนื่องจากมีการตรวจพบความผิดพลาดในถ้อยคำและในการอ้างอิงบทกฎหมาย ผู้เขียนมีความเห็นว่า มิได้เป็นการที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายตามมาตรา 94

2. กรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. เป็นความผิดพลาดในหลักการและความถูกต้องของเนื้อหา ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นการที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายตามมาตรา 94

อย่างไรก็ดีทั้งสองกรณีได้มีการตรวจพบความผิดพลาดก่อนที่จะได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย จึงเป็นประเด็นปัญหาว่ารัฐบาลต้องทำอะไร อันนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไปว่าควรนำแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายใดมาใช้

5.1.2 รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ

ถวาย

แนวทางการให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เคยนำมาใช้กับร่างกฎหมายในอดีตดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 นั่นคือ

รัฐบาลเคยไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภาและรัฐสภาลงมติให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้แทนฉบับที่ไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย รวม 2 กรณี ได้แก่

(1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2485 เพราะมีความจำเป็นต้องปรับปรุงงบประมาณ จึงได้แก้ไขวงเงินงบประมาณรวมและการจัดสรรงบประมาณรายการต่าง ๆ ใหม่

(2) ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 เพราะมีความจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติ และแก้ไขสาระสำคัญบางประการ

โดยในขณะนั้น ได้มีสมาชิกผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับ แต่ในท้ายที่สุด สภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก โดยเห็นว่า ในกรณีนี้เป็นปัญหาที่ยังอยู่ในระหว่างพิจารณา ก็ยอมแก้ไขได้และสนับสนุนว่ากระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี ทั้งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2485 และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2485 นั้น เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งมาตรา 62 ได้บัญญัติว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญแก่สภาผู้แทนราษฎรไว้ ดังนั้นสภาย่อมมีอำนาจตีความและลงมติได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อีกกรณีหนึ่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2476 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว และมีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติเล็กน้อยเพื่อให้มีถ้อยคำรัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ได้มีการแก้ไขถ้อยคำตามพระราชประสงค์ และสภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไขถ้อยคำอื่น ๆ เพิ่มเติมอีก

ความคิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีตดังกล่าวไปนั้น ไม่ใช่กรณีที่มีข้อเท็จจริงที่เหมือนกับความคิดพลาดดังเช่นในปัจจุบัน นั่นคือ มิได้เป็นความคิดพลาดในลักษณะของการพิมพ์ผิด การอ้างอิงกฎหมายผิด บทกฎหมายขัดแย้งกันเอง ซึ่งเห็นว่ามีได้เป็นความคิดพลาดในกฎหมายที่จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ รัฐสภาก็ยังสามารถแก้ไขได้ ดังนั้นหากกฎหมายมีความผิดพลาดที่จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ ก็ย่อมต้องแก้ไขได้

อย่างไรก็ดี ในอดีตมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการตีความรัฐธรรมนูญ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่ใช้ในขณะเกิดปัญหามีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นในอดีต นอกจากนี้ ไม่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรใด ทั้งรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม ที่ให้อำนาจรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติที่มีความผิดพลาดกลับมาแก้ไขใหม่ได้ ไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดเรื่องการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วไว้ จึงต้องศึกษาวิเคราะห์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญถึงแนวทางการให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป

5.1.3 เสนอศาลรัฐธรรมนูญ

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายโดยการเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถนำมาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังเห็นจากกรณีปัญหาความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งมีข้อความที่ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเอง

ในแนวทางการเสนอปัญหาต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยนี้ มีประเด็นในเบื้องต้นก่อนนำเสนอว่าจะมีการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยใคร และตามมาตราใด นั่นคือ โดยรัฐบาล หรือรัฐสภา ตามมาตรา 266* หรือตามมาตรา 262**

- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266
- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266
- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 (1)
- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 (3)

* มาตรา 266 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

** มาตรา 262 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติขึ้นชั้นตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2)...

(3) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

...”

ในท้ายที่สุด ก็ได้มีการเสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยปัญหากรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏโดยรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31 /2547 โดยให้รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ได้อันจะนำมาสู่การวิเคราะห์ผลของคำวินิจฉัยในส่วนต่อไป

อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวทางอื่น ๆ ที่คณะกรรมการคณะหนึ่งที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องนี้ไว้ 6 แนวทาง คือ²

- (1) นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 โดยเห็นว่า สามารถตีความให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้ ในการดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวนี้ ไม่มีเหตุผลอันสมควรเพราะผลไม่ต่างจากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 และหากมีการทรงลงพระปรมาภิไธยก็จะทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย
- (2) นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 พร้อมทั้ง กราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น ในการดำเนินการตามวิธีการดังกล่าวนี้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ และมีผลไม่ต่างจากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93
- (3) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93
- (4) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมกันทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับหลักในราชกิจจานุเบกษา ก่อน แล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
- (5) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ภายใน 20 วัน ทำให้อำนาจของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "ถ้านายกรัฐมนตรีไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว รัฐสภาอาจตราพระราชบัญญัติดังกล่าวได้" ได้ใช้บังคับแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับและต้องเริ่ม

² สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 : พร้อมทั้งประวัติความเป็นมากระบวนการ ขั้นตอน ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของรัฐสภา และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา ,2547), ภาคผนวก หน้า 16-17.

กระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด ในวิธีการนี้มีปัญหาตรงความเห็นที่ว่าให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ซึ่งมีฐานใดในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายรองรับความหมดสภาพดังกล่าว

- (6) ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ในลำดับต่อไปของการศึกษา จะเป็นการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย โดยนำหลักการหรือทฤษฎีทางกฎหมายมาประกอบการวิเคราะห์ในเรื่องของการตีความกฎหมาย ทั้งในแง่ของการตีความตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ การอุดช่องว่างของกฎหมาย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งล้วนเป็นมาตรการที่เกิดขึ้นที่ทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะเฉพาะในความเป็นกฎหมายซึ่งไม่อาจจะผิดได้ รวมถึงการนำพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาวิเคราะห์ประกอบด้วย

5.2 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

5.2.1 วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

บทบัญญัติลายลักษณ์อักษรไม่ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เห็นว่า "มิได้" เปิดช่องให้รัฐบาลนำร่างกฎหมายที่มีปัญหากลับมายังสภาอีกและ "มิได้" เปิดช่องให้รัฐสภานำกลับมาแก้ไขได้ ในขณะเดียวกัน หากจะให้เดินหน้าต่อไปด้วยการเสนอทูลเกล้าฯ ไปก่อน แล้วขอพระราชทานอภัยโทษก็เป็นการไม่สมควรและไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ต้องหาแนวทางการแก้ไข ซึ่งในกรณีปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่เกิดขึ้น ก็ยังมีอีกแนวทางหนึ่ง คือ การเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ

ในส่วนนี้จึงเป็นวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายทั้ง 3 แนวทาง คือ (1) นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (2) รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย (3) เสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยใช้หลักการตีความรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปแล้วในส่วนก่อนนั้น ประกอบการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่วิถีทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนของการพิจารณานิติบัญญัติ และมีความเหมาะสมในด้านอื่น ๆ ประกอบการพิจารณาด้วยว่าแนวทางนั้นจะเกิดประโยชน์มากที่สุด

5.2.1.1 นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

แนวทางการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้มีความเห็นที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ฝ่ายที่เห็นด้วย คือ เห็นว่าควรนำร่างพระราชบัญญัติที่มีความผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในฝ่ายนี้มีความเห็นว่า

(1) รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความบกพร่องหรือความถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว หากมีการดำเนินการตามวิถีทางอื่น ๆ ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนี้เรื่องนี้ก็เคยเกิดขึ้นมาก่อนแล้ว และกฎหมายก็ไม่ได้ผิดอะไร เพียงแต่กฎหมายมีเนื้อความที่ขัดแย้งกันเท่านั้น ไม่มีอะไรร้ายแรง และรัฐสภาไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดที่จะให้สภาใช้อำนาจในการรับกฎหมายที่ผ่านสภาไปแล้วนำกลับมาพิจารณาใหม่ โดยในวิธีการนี้ได้มีนักกฎหมาย คือ รศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ เสนอให้มีการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 คือ ทูลเกล้าฯ ถวาย พร้อมทั้งขอพระราชทานอภัยโทษไปด้วย เช่นเดียวกับนายสมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเห็นว่าหากไม่นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 93 เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลา 20 วัน รัฐธรรมนูญระบุให้เป็นการบังคับไม่ใช่เป็นการเร่งรัด*

(2) นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หากลงพระปรมาภิไธยและประกาศเป็นกฎหมาย ก็ถือว่าใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ส่วนบัญญัติที่มีข้อความไม่สอดคล้อง ขัดแย้งกันเองนั้น ก็เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ อยู่ในตัว รัฐบาลสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกมาตราที่ขัดแย้งกัน โดยบัญญัติให้สอดคล้องกัน ซึ่งเป็นการตรากฎหมายใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม หรือ รัฐบาลอาจออกพระราชกำหนดแก้ไขในส่วนที่ผิดพลาด หรือถ้าไม่พระราชทานกลับมาก็รอ 90 วันให้ตกไป**

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย คือ เห็นว่าไม่ควรนำร่างพระราชบัญญัติที่มีความผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ในฝ่ายนี้มีความเห็นว่า เป็นการไม่บังควรที่นำร่างกฎหมายที่รู้อยู่แล้วว่ามีความผิดพลาดเกิดขึ้นนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เมื่อพบข้อผิดพลาดแล้วควรรหาแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย

* โปรดดูเพิ่มเติมใน สุรพล นิติไกรพจน์และสมคิด เลิศไพฑูรย์ใน กรุงเทพธุรกิจ(10 มกราคม 2547): 12.

** โปรดดูเพิ่มเติมใน ปรีชา สุวรรณทัต มติชน(18 ธันวาคม 2546): 1.

แก้ไขให้แล้วเสร็จก่อน จึงค่อยนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย เนื่องจากการแก้ไขดังกล่าวไม่ได้แก้ไขที่หลักการของกฎหมาย

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายโดยนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายตามมาตรา 93 แห่งรัฐธรรมนูญนี้จะไม่มีปัญหาจากการถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ แต่ผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติไว้โดยมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้เป็นขั้นตอนในการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีผลกระทบตามมา อาทิ การเกิดความล่าช้าขึ้นกับมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 41 แห่ง ซึ่งมีทั้งคณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษ และนักศึกษาอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะหากกฎหมายตกไปต้องมีการเสนอกฎหมายใหม่ และริเริ่มดำเนินกระบวนการเสนอร่างกฎหมายใหม่ทั้งหมด จึงทำให้เสียเวลาของผู้เกี่ยวข้องในทุกฝ่ายกว่าจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก โดยเคยมีผู้ทำวิจัยว่ากว่าร่างกฎหมายจะผ่านทั้งสองสภาต้องสูญเสียงบประมาณไปจบบลละ 5 – 10 ล้านบาท³ และในความเห็นที่ให้กฎหมายเป็นอันใช้บังคับได้ โดยในส่วนของความผิดพลาดให้ใช้บังคับไม่ได้นั้น ให้มีร่างพระราชบัญญัติหรือออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะมาตราที่มีความผิดพลาด แนวทางนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดความยุ่งยาก ทั้งเรื่องของการนำกฎหมายไปใช้บังคับ และไม่ต้องด้วยเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด มีปัญหาในเรื่องอำนาจเพราะฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจดังกล่าว

5.2.1.2 รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย

แนวทางการให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายนี้มีความเห็นที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ดังจะกล่าวต่อไป

ฝ่ายที่เห็นด้วย คือ เห็นว่าให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายในฝ่ายนี้มีความเห็นว่า

- (1) มิได้มีกฎหมายห้ามมิให้รัฐสภารับร่างกฎหมายกลับไปแก้ไข

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาผิด : จะป้องกันและแก้ไขอย่างไร”, หน้า 319.

(2) ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายย่อมมีทางออก มิใช่พบข้อผิดพลาดแล้วทำอะไรไม่ได้ อีกทั้งข้อผิดพลาดดังกล่าวเป็นข้อผิดพลาดทางด้านธุรการ ไม่ใช่หลักกฎหมายจึงไม่ต้องเริ่มกระบวนการใหม่

(3) การตีความกฎหมายควรตีความในทางสร้างสรรค์ให้สามารถแก้ปัญหาได้ ไม่ใช่ตีความในทางสร้างปัญหาให้เกิดขึ้น

ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย คือ เห็นว่าไม่ควรให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายในฝ่ายนี้มีความเห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 93 โดยถือว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ (ทั้งรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม ไม่ได้กำหนดเรื่องการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบไว้) และนอกจากนี้ยังถือว่าเป็นการที่รัฐบาลใช้อำนาจในการยับยั้งกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจนั้น เพราะเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายโดยให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย มีปัญหาจากการถูกกล่าวหาว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่ารัฐธรรมนูญมาตรา 93 กำหนดทางแก้ไขไว้แล้ว ในแนวทางนี้ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 93 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติ ไม่ใช่การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้ หรือไม่มีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ ถือเป็นช่องว่างของกฎหมาย อันเป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายต่อไป ซึ่งจะวิเคราะห์ในส่วนต่อไปว่าแนวทางนี้สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนไม่เห็นด้วยในเหตุผลสนับสนุนในการให้รัฐสภารับร่างกฎหมายไปแก้ไขในเหตุผลที่ว่ามิได้มีกฎหมายห้ามมิให้รัฐสภารับร่างกฎหมายกลับไปแก้ไข เนื่องจากหลักการ “กฎหมายไม่ห้าม ทำได้” นั้น เป็นหลักกฎหมายเอกชน ซึ่งตรงข้ามกับหลักกฎหมายมหาชนที่ว่า “ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ จึงทำได้” ดังนี้ แม้ว่าแนวทางการให้รัฐสภาแก้ไขร่างกฎหมายให้ถูกต้องก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายจะไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใด ๆ ให้อำนาจไว้เลย จึงต้องวิเคราะห์ต่อไปว่าแนวทางดังกล่าวสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากกฎหมายหมายรวมถึงกฎหมายทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

5.2.1.3 เสนอศาลรัฐธรรมนูญ

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายโดยการเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นแนวทางที่นำมาแก้ไขปัญหาในกรณีปัญหาความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งมีข้อความที่ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเอง ดังปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2547 ซึ่งสามารถสรุปในประเด็นต่าง ๆ ได้ ต่อไปนี้

(1) ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 เนื่องจากรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ยื่นข้อมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกันซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมีคำสั่งให้ถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญของทั้งสองสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานของประธานสภาผู้แทนราษฎรและของพรรคร่วมฝ่ายค้านมาประชุมร่วมกันแล้วมีมติให้ตั้ง คณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่พิจารณาปัญหาในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว และพบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาโดยมีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว และพบว่าสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาโดยมีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม 2 ประเด็น

ประเด็นที่ 1 การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (8) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 17(8)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 52 (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 51) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ 2 การแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18(9) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 17(9)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 31 (7) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 30(7))กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

การถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปรากฏมีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใด ๆ ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว ประธานรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่จำเป็นต้องชี้ขาดว่า จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา 93 โดยมีข้อความบางส่วนคลาดเคลื่อนขัดแย้งกัน หรือหากรัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาปรับปรุงแก้ไขดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

(2) ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องมีปัญหว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และรัฐสภาโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่ยืนยันมติของรัฐสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 10 ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาเพื่อพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ซึ่งมีปัญหาว่าจะกระทำได้หรือไม่ กรณีจึงมีปัญหากเกิดขึ้นแล้วจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... ของรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการตรากฎหมาย และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 ได้

อย่างไรก็ดี ในประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญบางท่าน ได้วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากเป็นเพียงการหารือของประธานรัฐสภา ยังไม่พอที่จะถือว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพราะไม่ปรากฏว่าสภาทั้งสองในรูป “องค์กร” ได้มีการหารือกัน จึงเห็นว่าไม่ใช่กรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตาม

รัฐธรรมนูญ ไม่เป็นไปตามมาตรา 266 จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏตามตารางสรุปประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่าน ดังนี้

ชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น(มาตรา 266)	
	อยู่ในอำนาจ/ รับพิจารณา	ไม่อยู่ในอำนาจ/ยกคำร้อง
1. นายกระมล ทองธรรมชาติ	✓	
2. นายจิระ บุญจนสุนทร		✓ เหตุผล : (1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยปกติต้องผ่านความเห็นชอบขององค์กรนั้น ๆ สมาชิกคนใดคนหนึ่ง ไม่อาจใช้สิทธิเสนอได้ เว้นแต่เป็นกรณีคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่ไม่อาจเรียกร้องให้สภามีมติเสนอเรื่องได้ โดยไม่ปรากฏว่าสภาทั้งสองในรูป “องค์กร” ได้หารือปัญหาถกกัน และไม่มีเหตุคุ้มครองเสียงข้างน้อย จึงมีลักษณะเป็นการหารือศาลรัฐธรรมนูญ
3. นายจุมพล ณ สงขลา	✓	ปัญหาตามคำร้องเป็นเพียงการหารือของประธานรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อเสียงส่วนใหญ่เห็นว่า เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของบ้านเมืองมิให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความล่าช้า และอาจเกี่ยวเนื่องกับสถาบันพระมหากษัตริย์ เพื่อแก้ปัญหา จึงสมควรวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น
4. นายปรีชา เถลิวมณีชัย		✓ เหตุผล : (1) คำร้องของประธานรัฐสภาเป็นเพียงคำปรึกษาหารือขอความเห็นจากศาลรัฐธรรมนูญ (2) นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา (3) รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว จึงถือว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติใด ๆ จึงมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา (4) การไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ต่อไปได้นั้น มีกรณีเดียว คือ การใช้อำนาจตามมาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (3) เพื่อส่งศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
5. นายผัน จันทรปาน	✓	
6. นายมงคล สระฐาน	✓	
7. นายมานิต วิทยาเต็ม	✓	

ชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	ประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้น(มาตรา 266)	
	อยู่ในอำนาจ/ รับพิจารณา	ไม่อยู่ในอำนาจ/ยกคำร้อง
8. นายศักดิ์ เตชะชาญ	✓	
9. นายสุจิต บุญบงการ	✓	
10. นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	✓	
11. พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	✓	
12. นายศุวิทย์ ชีรพงษ์		✓ เหตุผล : (1) “นายกรัฐมนตรี” มิได้หมายถึงสถาบันหรือองค์กรแต่มีลักษณะเฉพาะตำแหน่ง จึงไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 หากมีปัญหาที่ไม่ใช่ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา (2) แม้คำขอจะใช้คำว่า “รัฐสภา” แต่ในระหว่างนั้นอยู่ในช่วงปิดสมัยประชุม การที่ประธานรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติฯ กลับมาโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา จึงเป็นปัญหาของประธานรัฐสภาไม่ใช่ปัญหาของรัฐสภา
13. นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์		✓ เหตุผล : (1) ประธานรัฐสภาได้ขอลอนร่างพระราชบัญญัติฯ คืนไปแล้วโดยดี ไม่มีปัญหาหรือความขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ (2) คำร้องของประธานรัฐสภามีลักษณะในเชิงหารือของประธานรัฐสภาเอง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย
14. นายอุระ หวังอ้อมกลาง	✓	

ในประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นตามมาตรา 266 นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยมีผลผูกพันทั้งคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล และองค์กรอื่นทั้งหมดตามมาตรา 268 ย่อมมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาของการใช้รัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ไม่มียกเว้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบังคับใช้ได้กับข้อเท็จจริง หรือการเกิดช่องว่างของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย นั่นคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับพิจารณาวินิจฉัยได้นั้นต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในปัญหาความผิดพลาตในร่างกฎหมายนี้มีปัญหาว่าจะนำเสนอสู่ศาลรัฐธรรมนูญได้ในช่องทางใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 266 หรือตามมาตรา 262 ดังนี้

- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266
- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266
- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 (1)
- การเสนอศาลรัฐธรรมนูญโดยนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 (3)

ความแตกต่างของสองมาตราดังกล่าว คือ หากเป็นการเสนอตามมาตรา 266 จะเป็นกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากเป็นการเสนอตามมาตรา 262 จะเป็นกรณีที่ผู้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า ร่างกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นนี้จึงต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงในความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏนี้จะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตราใด

จากข้อเท็จจริงมีว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏในขั้นตอนสุดท้ายได้กลับคืนมายังรัฐสภา โดยการถอนร่างพระราชบัญญัตินี้จากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อร่างพระราชบัญญัติอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภา กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่าจะเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 (1)

ดังนั้นจึงต้องพิจารณาต่อไปว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีร่างกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 180 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(1).....

(2)

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ...”

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏปรากฏข้อเท็จจริงว่า เมื่อวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นไปตามมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) การปฏิบัติต่อไปจึงต้องดำเนินการต่อตามมาตรา 93 เท่านั้น โดยถือว่าเป็นกรณีที่

รัฐธรรมนูญกำหนดทางแก้ไขไว้แล้ว หากไม่ดำเนินการตามนี้จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นนี้ เป็นเรื่องของการตีความรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติไว้ โดยมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้เป็นขั้นตอนในการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย กรณีนี้จึงถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ใช่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจน และหากรัฐสภานำร่างกฎหมายไปแก้ไขให้ร่างกฎหมายมีความถูกต้องและไม่มีความขัดแย้งกันเองแล้วนั้น ก็มิได้ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ต้องเสียไปแต่อย่างใด

ผู้เขียนมีความเห็นว่าในประเด็นนี้ เป็นเรื่องของการตีความรัฐธรรมนูญ หากตีความว่า เมื่อร่างกฎหมายมีความผิดพลาด ต้องดำเนินการตามมาตรา 93 ก็จะเป็นกรณีร่างกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อผลของคำวินิจฉัยมีว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏตกไป ซึ่งทำให้เกิดผลหลายประการ ดังที่กล่าวไปแล้วในแนวทางการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 93

ดังนั้น จากที่มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติไว้เท่านั้น โดยมิได้เป็นการกำหนดแนวทางแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมิได้เป็นกรณีที่ร่างกฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่เป็นกรณีที่ตราขึ้น โดยถูกต้องแล้วตามขั้นตอนกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ แต่มีการหยุดชะงักในกระบวนการเนื่องจากเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา รัฐสภาโดยประธานรัฐสภาจึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266

(3) ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ได้หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา 92 บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งมาตรา 90 บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและมาตรา 172 บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยมาตรา 174 บัญญัติว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 172 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา และมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 191 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎรได้ตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และวุฒิสภาได้ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้หลายประการ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.... และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 เมื่อรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ดำเนินการเป็นไปตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา จึงถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว

ส่วนประเด็นอันเป็นปัญหาตามคำร้อง นั้น รัฐธรรมนูญมาตรา 92 บัญญัติให้การตราพระราชบัญญัติจะกระทำได้อีกแต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาไว้ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติเสร็จแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม นั้นให้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 รัฐสภาจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 เมื่อรัฐสภามีหน้าที่ดังกล่าวทำให้การดำเนินการเพื่อให้นำร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติหากมีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาเพื่อนำร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยแต่ก่อนส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามมาตรา 93 ต่อไปได้ ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ได้ปรากฏว่ามีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรี นั้น มีร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและคามยินยอมในการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 จึงขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา เฉพาะส่วนที่เป็นความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยสมบูรณ์ก่อนดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 ต่อไปได้ เมื่อข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีข้อความบางประการในมาตรา 18 (9) และมาตรา 52 คลาดเคลื่อนไปจากที่วุฒิสภามีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันรวมสองประเด็นตามคำร้อง อันเนื่องมาจากมีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภา ซึ่งตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อความในมาตราเหล่านี้สอดคล้องกันอยู่แล้ว การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอรับร่างราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบตามที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว แต่มีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา เฉพาะมาตรา 18 (9) และมาตรา 52 เพื่อทำให้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... มาตรา 18 (9) และมาตรา 52 เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร อันจะทำให้ส่วนที่มีความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันระหว่างมาตรา 18 (8) กับมาตรา 52 วรรคสอง และมาตรา 18 (9) กับมาตรา 31 (7) หดไปซึ่งไม่ได้เป็นการดำเนินการใดๆ ขึ้นใหม่ในการพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏพ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) และเมื่อได้ดำเนินการเพื่อให้ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เป็นไปโดยถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาแล้ว การส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ไปให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ต่อไป จึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาแล้ว

(4) ผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา 18 (9) และมาตรา 52 รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 ย่อมจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าวนั้นเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 ต่อไปได้

(5) คำวินิจฉัยส่วนบุคคล

คำวินิจฉัยส่วนบุคคลเป็นการแสดงถึงการตีความรัฐธรรมนูญของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแต่ละท่านในประเด็นปัญหา ซึ่งสามารถสรุปเป็นตารางได้ ดังนี้

ชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล	คำวินิจฉัย
1. นายกระมล ทองธรรมชาติ	(1) เมื่อรัฐสภาขอถอนร่างพระราชบัญญัตินั้นไป ร่างพระราชบัญญัตินั้นจึงอยู่ในอำนาจของรัฐสภา และเมื่อรัฐสภายอมรับร่วมกันว่ามีความผิดพลาดพร้อมยังพยายามหาวิธีแก้ไข จึงยังถือไม่ได้ว่ารัฐสภาให้คำแนะนำและยินยอมในร่างพระราชบัญญัติตาม มาตรา 92 (2) เมื่อรัฐสภาพบว่าบทบัญญัติบางมาตรามีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติ ย่อมมีหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้อง หากรัฐสภาไม่แก้ไขย่อมถือได้ว่ารัฐสภามีได้ทำหน้าที่ในการถวาย	รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแก้ไขให้ถูกต้องได้

ชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล	คำวินิจฉัย
	คำแนะนำและยินยอมในการตราพระราชบัญญัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	
2. นายจิระ บุญพจนสุนทร		ยกคำร้อง
3. นายจุมพล ณ สงขลา	<p>(1) เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดแย้งกัน และไม่ตรงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐสภาเพราะความพลั้งเผลอ จึงเป็นการไม่สมควรที่จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย</p> <p>(2) ปัญหาที่เกิดขึ้นมิได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าจะต้องแก้ไขหรือดำเนินการอย่างไร จึงจำเป็นต้องวินิจฉัยตามมาตรา 7 ซึ่งรัฐสภาองค์กรที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย และยกเลิกกฎหมาย จึงชอบที่รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมาแก้ไขให้ถูกต้อง</p> <p>(3) กรณีตามมาตรา 93 ต้องเป็นกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้ผ่านความเห็นชอบและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของทั้งสองสภาโดยไม่มีปัญหาหรือข้อผิดพลาดใด ๆ แล้วเท่านั้น</p>	รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแก้ไขให้ถูกต้องได้
4. นายปรีชา เถลิมนวิชช์		ยกคำร้อง
5. นายผัน จันทรปาน	<p>(1) กรณีตามคำร้องมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ แต่ความผิดพลาดในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา</p> <p>(2) เมื่อมีความผิดพลาดในการดำเนินการตามมติ จึงยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตรงตามมติของรัฐสภา มาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3)</p>	รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแก้ไขให้ถูกต้องได้
6. นายมงคล สระฐาน	<p>(1) การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติที่บกพร่องขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เป็นเรื่องที่ไม่สมควรดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อเป็นไปตามพระราชนิพนธ์ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงอยู่เหนือความรับผิดชอบทางการเมือง</p> <p>(2) ความผิดพลาดของร่างพระราชบัญญัติในอดีตสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในท้ายที่สุดว่า สามารถทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดได้</p> <p>(3) ความผิดพลาดเกิดจากการมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา จึงยังถือมิได้ว่ารัฐสภาได้ให้คำแนะนำและยินยอมตามมาตรา 92</p>	รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแก้ไขให้ถูกต้องได้
7. นายมานิต วิทยาเต็ม	(1) การที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติโดยกราบบังคมทูลประกอบว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อผิดพลาดไม่สมควรลงพระปรมาภิไธย และขอให้พระราชทานคืนยอมเป็นแปลกประหลาดไม่บังควร และขัดต่อเจตนารมณ์ของกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้ และยังเป็นการละเมิดอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา การที่ไม่ต้องทราบบังคมทูล	รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแก้ไขให้ถูกต้องได้

ชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล	คำวินิจฉัย
	<p>ประกอบว่ามีข้อผิดพลาด ก็ต้องดำเนินการให้แน่ใจว่าไม่มีข้อผิดพลาด</p> <p>(2) ไม่มีข้อห้ามมิให้ขอถอนคืนมาปรับปรุงแก้ไข ดังนั้นตราบไคที่ นายกรัฐมนตรียังไม่ทูลเกล้าฯ ถวาย ฝ่ายรัฐสภาซึ่งต้องรับผิดชอบ ข้อความและลายลักษณ์อักษรย่อมมีโอกาสขอถอนคืนมาแก้ไขให้ตรง ตามมติได้ โดยการถอนคืนดังกล่าว จะกระทำได้เฉพาะเมื่อมีความ ผิดพลาดบกพร่องที่ชัดเจนและได้รับความยินยอมของนายกรัฐมนตรีผู้ ถิ่นร่างพระราชบัญญัติในเวลาที่ยื่นขอถอนคืน</p> <p>(3) กรณีหากรัฐสภาไม่นำร่างพระราชบัญญัติมาแก้ไขความผิดพลาด นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวาย และพระมหากษัตริย์พระราชทานคืน ตามคำแนะนำที่ถวาย มีผลให้ร่างพระราชบัญญัติตกไปทั้งฉบับ ต่าง จากการดำเนินการตามมาตรา 262 ที่กรณีร่างกฎหมายมีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผลการวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญทำให้เฉพาะ ข้อความนั้นตกไป คือ ร่างพระราชบัญญัติเสียไปเฉพาะส่วน แต่กรณีมี ข้อผิดพลาดเฉพาะส่วนแล้วดำเนินการตามมาตรา 93 และ 94 ซึ่งเป็น เรื่องร้ายแรงน้อยกว่าการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กลับไม่มีทางเลือก ให้เฉพาะส่วนที่ผิดพลาดบกพร่องนั้นตกไป</p>	
8. นายศักดิ์ เตชะชาญ	<p>(1) การดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งให้อำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภา</p> <p>(2) การนำร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เป็นการ ไม่บังควรอย่างยิ่ง โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญมาตรา 8 กำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะ ละเมิดมิได้</p> <p>(3) ปัญหาความผิดพลาดในการดำเนินการตามมติของวุฒิสภา แม้ไม่มี บทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับ กำหนดให้ดำเนินการแก้ไข อย่างไร รัฐสภาก็แก้ไขได้เฉพาะส่วนที่ไม่สอดคล้องกัน เพราะมิได้เป็น ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้</p>	รัฐสภานำร่าง พระราชบัญญัติ กลับคืนมาแก้ไข ให้ถูกต้องได้
9. นายสุจิต บุญบงการ	<p>(1) รัฐสภาสามารถนำร่างพระราชบัญญัติกลับไปแก้ไขให้ตรงตามมติ ของวุฒิสภาได้ เพราะการแก้ไชนั้นถือได้ว่าเป็นการแก้ไขถ้อยคำหรือ แก้ไขในทางภาษา การนำไปแก้ไข จึงไม่ถือได้ว่าเป็นการนำร่าง พระราชบัญญัติกลับไปสู่กระบวนการร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง</p> <p>(2) บทบัญญัติตามมาตรา 93 น่าจะหมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่ รัฐสภาได้มีมติเห็นชอบ โดยที่ไม่มีข้อความหรือถ้อยคำผิดพลาด อัน เกิดจากการบัญญัติถ้อยคำไม่ตรงตามมติของรัฐสภา และร่าง</p>	รัฐสภานำร่าง พระราชบัญญัติ กลับคืนมาแก้ไข ให้ถูกต้องได้

ชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล	คำวินิจฉัย
	พระราชบัญญัติที่รัฐสภาจะให้คำแนะนำยินยอมตามมาตรา 92 นั้น ควรเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้มีการใช้ถ้อยคำที่ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกัน	
10. นายสุธี สุทธิสมบุญ	<p>(1) การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความขัดแย้งและไม่เป็นไปตามมติของวุฒิสภา องค์กที่มีหน้าที่ จึงมีอำนาจถอนร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขให้เป็นไปตามมติ ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของเรื่องผู้นั้นย่อมถอนคืนเรื่องได้</p> <p>(2) การที่นายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 231 นายกรัฐมนตรีจึงมีความรับผิดชอบในเรื่องความถูกต้องของแบบพิธี และความถูกต้องของข้อความ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้มีความขัดแย้งกัน ไม่สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ย่อมไม่สมควรนำร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ ถวาย แต่สมควรแก้ไขก่อน จึงขอด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ</p> <p>(3) ความมุ่งหมายของมาตรา 94 น่าจะหมายถึง ร่างพระราชบัญญัติที่มีความสมบูรณ์และสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เพราะขั้นตอนหนึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบและพระราชทานคืนมา หรือพ้นเก้าสิบวันมิได้พระราชทานคืนมา ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันไม่น้อยกว่าสองในสาม พระราชบัญญัตินั้นสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 94 จึงต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสมบูรณ์และสามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้</p>	รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแก้ไขให้ถูกต้องได้
11. พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	<p>(1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 30 หนังสือราชการต้องมีผู้ร่าง พิมพ์ ตรวจทาน ให้ถูกต้องครบถ้วนเสียก่อน เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการร่าง พิมพ์ และตรวจทาน จึงถือว่าเป็นความผิดพลาดเล็กน้อยทางด้านธุรการ สามารถแก้ไขได้ การถือเอาความบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ธุรการของวุฒิสภามาเป็นประเด็นเพื่อพิจารณาการปฏิบัติตามขั้นตอนในการตรากฎหมายของรัฐสภาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงไม่ถูกต้อง</p> <p>ดังนั้น ข้อบกพร่องดังกล่าว จึงยังไม่ใช่ประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องของขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเรื่องที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเสียก่อน จากนั้นจึงดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนด</p>	รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาแก้ไขให้ถูกต้องได้

ชื่อตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ	สรุปสาระสำคัญของคำวินิจฉัยส่วนบุคคล	คำวินิจฉัย
12. นายสุวิทย์ ชีรพงษ์		ยกคำร้อง/ รัฐสภานำร่าง พระราชบัญญัติ ฯ กลับคืนมา แก้ไขไม่ได้
13. นางสาวนีย์ อัสวโรจน์		ยกคำร้อง
14. นายอุระ หวังอ้อมกลาง	(1) การดำเนินการตามมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) รัฐสภาทำหน้าที่ในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งการดำเนินการให้ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตามมติของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ	รัฐสภานำร่าง พระราชบัญญัติ กลับคืนมาแก้ไข ให้ถูกต้องได้

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยส่วนบุคคล ได้วินิจฉัยให้รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภา จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงตามมติของรัฐสภา ซึ่งเป็นมติของวุฒิสภาที่ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ดังจะกล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา มีข้อความในร่างพระราชบัญญัติ ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (8) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 17(8)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 52 (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 51) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ 2 การแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18(9) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 17(9)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 31 (7) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา 30(7)) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

ข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ประกอบกับรายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 25 และ 26 (สมัยสามัญนิติบัญญัติพิเศษ) วันจันทร์ที่ 10 และวันอังคารที่ 11 พฤศจิกายน 2546 สรุปได้ว่า

คณะกรรมการวิสามัญ ฯ แก้ไขมาตรา 17 และมาตรา 51 ดังนี้

“มาตรา 17 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1)

(8) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์/รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ อาจารย์พิเศษ

(10)

“มาตรา 51 คณาจารย์พิเศษมีตำแหน่งทางวิชาการดังนี้

(1) ศาสตราจารย์พิเศษ

(2) รองศาสตราจารย์พิเศษ

(3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(4) อาจารย์พิเศษ

ศาสตราจารย์พิเศษนั้น ~~สงวนทรงพระกรุณาโปรดเกล้า/ฯ~~ แต่งตั้งโดยคณาจารย์ของสภามหาวิทยาลัยผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์และมีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์พิเศษตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย แต่ทั้งนี้ ผู้ได้รับการแต่งตั้งทางวิชาการจักต้องไม่เสนอตนเพื่อขอรับตำแหน่ง”

ในชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราของวุฒิสภา มาตรา 17(8) คณะกรรมการธิการวิสามัญ ฯ ไม่ได้แก้ไข จึงไม่มีการอภิปราย และถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนการพิจารณามาตรา 17(9) คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้แก้ไขโดยตัดอำนาจสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออกไป และเพิ่มอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษเข้าไป แต่มีกรรมการขอสงวนความเห็น โดยให้คงความในมาตรา 17 (9) ไว้ตามร่างเดิม และในระหว่างการพิจารณาได้มีสมาชิกท่านหนึ่ง ได้เสนอให้พิจารณามาตรา 51 ก่อน เพราะเกรงว่าถ้าไม่พิจารณามาตรา 51 ก่อนมาตราอื่น ๆ ที่มีตำแหน่ง“รองศาสตราจารย์พิเศษ” กับ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” อาจจะขัดแย้งกัน ประชานในที่ประชุมจึงให้นำมาตรา 51 มาประกอบการพิจารณาในมาตรา 17 (9) หลังจากที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายประเด็นที่ คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้ตัดตำแหน่ง “รองศาสตราจารย์พิเศษ” กับ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ออกไป รวมถึงเหตุผลและความเหมาะสมที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์พิเศษ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ โดยมีสมาชิกวุฒิสภาได้ขอให้คงความตามมาตรา 51 ไว้ตามร่างเดิม จนในท้ายที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาจึงมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม

ต่อมาสมาชิกซึ่งเป็นกรรมการที่สงวนความเห็นให้คงความในมาตรา 17(9) และมาตรา 51 ไว้ตามร่างเดิม ได้ขออนุญาตผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ว่า เนื่องจากมาตรา 17 เกี่ยวข้องกับมาตรา 51 ถึง มาตรา 53 เมื่อพิจารณาถึงมาตราดังกล่าวจึงไม่ต้องอภิปรายอีก

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า

(1) คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้แก้ไขมาตรา 51 วรรคสอง ให้ศาสตราจารย์พิเศษ แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย ซึ่งการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ดังกล่าวนี้นี้มิได้ย้อนกลับไปแก้ไขในมาตรา 17(8) ให้สอดคล้องกันด้วย (เป็นการแก้ไขให้ขัดแย้ง)

(2) คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้แก้ไขมาตรา 17(9) โดยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่มิได้แก้ไขมาตรา 30 (7) ที่กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ (เป็นการแก้ไขให้ทับซ้อน)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดปัญหาเรื่องการแปลความมติของวุฒิสภา คือ

มาตรา 17(8) คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่ได้แก้ไข จึงไม่มีการอภิปราย และถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติม แต่เมื่อที่ประชุมพิจารณาถึงมาตรา 51 ก็ไม่ได้มีการอภิปราย เนื่องจากมีการตกลงกันในระหว่างการอภิปรายในมาตรา 17(9) แล้วว่าจะไม่มีการอภิปรายอีก แต่เนื่องจากในระหว่างการอภิปรายในมาตรา 17(9) ได้อภิปรายในเรื่องตำแหน่งของคณาจารย์พิเศษ ตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง แต่มิได้กล่าวถึงวรรคสอง จึงทำให้เกิดการแปลความมติของวุฒิสภาที่แตกต่างกันว่ามติที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม คือ เฉพาะวรรคหนึ่งซึ่งเป็นประเด็นที่อภิปรายกัน หรือคงไว้ตามร่างเดิมทั้งมาตรา

มาตรา 17(9) วุฒิสภามีมติให้คงไว้ตามร่างเดิม ซึ่งในการอภิปรายมีกล่าวเฉพาะกรณี ตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ที่คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ตัดออกไป โดยไม่ได้อภิปรายถึงอาจารย์พิเศษ จึงทำให้แปลความมติของวุฒิสภาได้ว่า คงไว้ตามร่างเดิม เฉพาะตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษที่อภิปราย หรือ ทั้งอนุมาตรา และ เมื่อถึงการอภิปรายมาตรา 30 ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ไม่ได้แก้ไข จึงไม่มีการอภิปราย

ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องของการแปลความมติของวุฒิสภา และเพื่อให้เกิดความชัดเจนโดยเฉพาะตามตัวอย่างที่ทำให้เกิดปัญหา คือ กรณีที่นำมาตราหลังที่ยังไม่พิจารณา มาพิจารณาก่อนเนื่องจากมีความสอดคล้องกับมาตราที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น เป็นเรื่องที่ดี แต่เพื่อให้เกิดความรอบคอบนั้น เมื่อพิจารณาถึงมาตราหลังดังกล่าวนี้ ซึ่งพิจารณาไปแล้ว ก็ควรสรุปมติให้ชัดเจนอีกครั้ง

5.2.2 สรุปบทวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

จากแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายทั้ง 3 แนวทาง คือ (1) นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 (2) รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย และ (3) เสนอศาลรัฐธรรมนูญ สามารถสรุปผลดีและผลเสียของแต่ละแนวทางได้ดังนี้

ตารางสรุปผลดี/ผลเสียแนวทางการแก้ไขปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาด	ผลดี	ผลเสีย
1. นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93	(1) ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	(1) หากกฎหมายตกไป จะทำให้เกิดความล่าช้า เสียเวลา และสิ้นเปลืองงบประมาณ (2) มีปัญหาเรื่องสถาบันพระมหากษัตริย์
2. รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย	(1) รวดเร็ว ประหยัดเวลา และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณในการพิจารณาใหม่	(1) มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
3. เสนอศาลรัฐธรรมนูญ	(1) ไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (2) ผลคำวินิจฉัยผูกพันทุกองค์กร	-

กรณีปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายโดยการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 ดังที่กล่าวไปแล้วว่าตามแนวทางนี้มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย จึงยังเป็นกรณีที่ควรศึกษาว่า มาตรา 93 จะนำมาใช้กับข้อเท็จจริงในกรณีมีความผิดพลาดในร่างกฎหมายนี้ได้หรือไม่เพียงไร

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรา 93 นี้ สามารถตีความตามลายลักษณ์อักษรได้อย่างชัดเจนว่า เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ของกระบวนการ (มิใช่ความสมบูรณ์ของเนื้อหา) อย่างไรก็ดี เมื่อเกิดปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายขึ้น จึงทำให้มีการแปลความหมายมาตรา 93 ได้หลายแง่มุม และเป็นที่ยกย่องว่ามาตรา 93 จะนำมาใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่มีปัญหาการตีความตามลายลักษณ์อักษร และหากจะตีความมาตรา 93 ตามเจตนารมณ์ สามารถวิเคราะห์ได้ด้วยเหตุผลหลายประการดังต่อไปนี้

(1) การนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และพระราชทานคืนร่างพระราชบัญญัติกลับมา และรัฐสภาลงมติไม่ยืนยัน ทำให้กฎหมายดังกล่าวตกไปตามมาตรา 94 นั้น เป็นบทบัญญัติเรื่องการให้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ ซึ่งการให้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วยกับหลักการหรือเนื้อหาของกฎหมาย ที่มีใช้ความผิดพลาดทางธุรการ

ดังนั้นการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 และการใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 94 เป็นกรณีที่ใช้กับร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นด้วยกับหลักการหรือเนื้อหาที่มีใช้ความผิดพลาดทางธุรการ เพราะฉะนั้นวิธีการแก้ปัญหาคือความผิดพลาดทางธุรการ จึงมิใช่การนำร่างพระราชบัญญัติที่มีความผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามมาตรา 93

(2) บทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้คำว่า “ร่างพระราชบัญญัติ” ย่อมหมายความว่าแม้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วก็ตามก็ยังไม่ถือว่าเป็นสถานะเป็นกฎหมาย ย่อมมีการแก้ไขในความผิดพลาดก่อนได้

(3) การใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นประการสำคัญ ดังปรากฏในพระบรมราโชวาททางด้านกฎหมายของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมาย เห็นได้ว่าพระองค์ทรงเน้นให้ใช้กฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อเกิดปัญหาตีความกฎหมายเกิดขึ้นในบ้านเมือง

จากเหตุผลที่กล่าวมา เห็นว่าเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 93 ที่แท้จริงเป็นการกำหนดขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติโดยมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดให้เป็นขั้นตอนในการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายแต่อย่างใด มาตรา 93 จึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดร่างกฎหมายได้ ทั้งในแง่การตีความตามลายลักษณ์อักษรและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากรัฐสภานำร่างกฎหมายกลับไปแก้ไขให้ร่างกฎหมายไม่มีความผิดพลาดแล้วนั้นก็มิได้ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ต้องเสียไป เพราะเมื่อแก้ไขแล้ว ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา 93 ต่อไป

ดังนั้น เมื่อปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่เกิดขึ้น ถือว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาในการตีความรัฐธรรมนูญตามลายลักษณ์อักษร เพราะการตีความตามลายลักษณ์อักษรอาจนำไปสู่ผลเสียประกอบกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 93 ก็มิได้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายตามเหตุผลที่กล่าวไปข้างต้น กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดที่จะนำไปปรับใช้แก้ข้อเท็จจริงได้ หรือเกิดภาวะช่องว่างของกฎหมาย

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมีช่องว่างจึงต้องตีความรัฐธรรมนูญเพื่ออุดช่องว่างนั้นเสีย อันถือว่าเป็นการปรับแก้ปัญหาในการนำรัฐธรรมนูญไปใช้ให้เกิดผล ดังนั้นองค์กรสูงสุดผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญในกรณีที่เป็นปัญหานี้ จึงน่าจะหมายถึง ศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่ารัฐสภาจะเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญในอดีตหลายฉบับกำหนดให้รัฐสภาตีความรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญฉบับที่บังคับใช้ในขณะที่เกิดปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมาย มิได้กำหนดบทบัญญัติไว้โดยตรง รัฐสภาจึงตีความรัฐธรรมนูญได้เฉพาะในการปฏิบัติงานของสภา แต่หากมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา รัฐสภาหรือประธานรัฐสภาที่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ และคำวินิจฉัยก็มีผลผูกพันทุกองค์กร ทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น

โดยปัญหาที่เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้เสนอปัญหาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ คือ ให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งกลับไปสู่แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในแนวทางที่สอง

อย่างไรก็ดี แม้จะให้องค์กรสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาแล้วก็ยังคงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งก่อนและหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นั่นคือ การให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้น

ทูลเกล้าฯ ถวายนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบธรรม ความถูกต้องและความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ เป็นไปในทิศทางเดียวกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

แนวทางการให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายมาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายจึงยังเป็นแนวทางที่เป็นประเด็นปัญหาว่ากระทำได้หรือไม่ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายใด ๆ ให้อำนาจให้ทำได้

ในการนี้ เมื่อเกิดช่องว่างของกฎหมาย ผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ต้องหาทางอุดช่องว่างนั้นเสียโดยการค้นหา “หลักกฎหมายทั่วไป” เพราะไม่อาจค้นหาหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้แล้ว โดยวิธีการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปอาจศึกษาจากการเปรียบเทียบหลักกฎหมายต่างประเทศ และการศึกษาจากโครงสร้างของกฎหมาย ดังที่นำเสนอในบทที่ 2 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในระหว่างประเทศและต่างประเทศ และบทที่ 3 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายในประเทศไทย

(1) ในระหว่างประเทศ อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา กำหนดให้สนธิสัญญาอาจถูกแก้ไขได้โดยข้อตกลงระหว่างรัฐภาคี เพราะสนธิสัญญาเกิดจากการทำสัญญาของรัฐภาคีนั่นเอง

(2) แนวทางความผิดพลาดในร่างกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกา การแก้ไขข้อผิดพลาด (error) ของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติโดยรัฐสภาแล้ว โดยให้รัฐสภามีมติร่วมกัน (concurrent resolution) เพื่อทำการแก้ไขข้อผิดพลาดได้ ประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญมาตรา 10 กำหนดให้ประธานาธิบดีอาจมีคำขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายที่ส่งมานั้นทั้งฉบับหรือบางมาตราใหม่อีกครั้งหนึ่งก็ได้ โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจในการปฏิเสธ อันเป็นการให้รัฐสภานำร่างกฎหมายกลับมาทบทวนได้

(3) ผลแห่งการใช้อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งกรณีคำสั่งทางปกครองผิดพลาดจากการใช้อำนาจบริหาร กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง อาจแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ส่วนกรณีคำพิพากษาผิดพลาดจากการใช้อำนาจตุลาการ ในระบบศาลคู่ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง กฎหมายกำหนดให้ศาลที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น สามารถมีคำสั่งเพิ่มเติมแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดพลาดให้ถูกต้องได้

(4) ข้อบังคับการประชุมทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา มีเจตนารมณ์ของข้อกำหนดว่า ต้องการให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบ ดังที่ได้กำหนดให้พิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และเพื่อความถูกต้องของบทบัญญัติยั้งวาง

ข้อบังคับให้มีการทบทวนร่างกฎหมายได้ ดังที่ได้กำหนดให้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากนี้เนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ เป็นการแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ไม่ให้มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ผิดพลาดและมีเนื้อความที่ขัดแย้งกันเอง

(5) การแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต แม้ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่ก็ได้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยกรณีที่นายกรัฐมนตรีระงับการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนสภา โดยเสนอเป็นร่างกฎหมายใหม่เข้าสภา แม้มิใช่เป็นความผิดพลาดเหมือนดังกรณีที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน แต่อาจเทียบเคียงกันว่า แม้กระทั่งกฎหมายที่มีได้มีความผิดพลาด (ความผิดพลาดในเนื้อหา ไม่ว่าจะในลักษณะความผิดพลาดในการพิสูจน์อักษร หรือในความถูกต้อง) รัฐสภายังสามารถแก้ไขร่างกฎหมายนั้นได้ ดังนั้น เมื่อร่างกฎหมายมีความผิดพลาดที่เห็นได้โดยประจักษ์ ก็ชอบที่จะแก้ไขให้ถูกต้องเสียได้ นอกจากนี้ในกรณีร่างพระราชบัญญัติอินทรีพิชัย ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517 ซึ่งศาลลงมติให้ระงับการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เนื่องจากหากดำเนินการต่อไป กฎหมายนั้นก็ไม่มี ความหมายแล้ว เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นได้เกิดขึ้นไปแล้ว อาจเทียบได้กับการเสนอร่างกฎหมายที่มีความผิดพลาดต่อไป ทำให้กฎหมายในส่วนที่มีความผิดพลาดบางส่วนไม่สามารถใช้บังคับได้ ก็ชอบที่จะแก้ไขความผิดพลาดในส่วนนั้นให้สามารถใช้บังคับได้

ดังที่กล่าวมาทั้งหมด จึงย่อมเป็นการสนับสนุนในหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข” ซึ่งศาลสามารถนำมาใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายได้ โดยวิธีการ deduction หรือ การนำเอาหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับใดหลาย ๆ หลักมารวมกันแล้วสกัดเอาหลักกฎหมายทั่วไปออกมาเพื่อไม่ให้เกิดภาวะสุญญากาศในการใช้รัฐธรรมนูญ และด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จึงถือได้ว่าหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วย “ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข” ไม่ฝ่าฝืนในหลักการปกครองประเทศหรือรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังสอดคล้องกับหลักเหตุผลหรือตรรกะของวิญญูชน และเป็นการค้นหาหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปด้วยนิติวิธีที่ถูกต้องแล้ว

เมื่อแนวทางที่ให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว และเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข” ประกอบกับผลดีผลเสียเมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 ดังการแก้ไขปัญหากรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์

พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ และเป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง จึงไม่ควรนำสิ่งที่ไม่ถูกต้องมาเป็นบรรทัดฐานต่อไป* การให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญและมีความเหมาะสมที่สุดในการนำมาใช้แก้ปัญหา

อย่างไรก็ดี แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เป็นเพียงวิธีการแก้ไขชั่วคราว หรือวิธีการแก้ไขเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเป็นกรณีไป

ความผิดพลาดนั้น ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ไม่ว่าจะในบางครั้งอาจมีการระมัดระวังเป็นอย่างดีแล้วก็ตาม ดังนั้นจึงควรหาวิธีการแก้ไขอย่างถาวร ที่หากมีการผิดพลาดในร่างกฎหมายขึ้นเมื่อใดก็สามารถนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ได้ มิใช่มีปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงมาถกเถียงกันว่าควรทำอย่างไร ซึ่งวิธีการแก้ไขอย่างถาวรนี้อาจแก้ไขเพิ่มเติมจากสิ่งที่มีอยู่หรือการทำการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ดังมีนักวิชาการเสนอแนวทางไว้ ดังนี้

5.3 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายอย่างถาวร

5.3.1 ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงร่างกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์

พ.ศ.

ความผิดพลาดในร่างกฎหมายอาจเกิดขึ้นได้เสมอในทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยความผิดพลาดในร่างกฎหมายอาจเกิดความผิดพลาดได้ตั้งแต่ในขั้นตอนภายในฝ่ายบริหาร อาทิ เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. ซึ่งมีความผิดพลาดตั้งแต่ในขั้นยกร่างโดยหน่วยงานเจ้าของเรื่อง หรืออาจเกิดความผิดพลาดในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือ การพิจารณาของวุฒิสภา หรือ แม้กระทั่งในขั้นตอนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วในราชกิจจานุเบกษา

ความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนต่าง ๆ หากมีการตรวจพบความผิดพลาดในร่างกฎหมาย หากเป็นความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย อาทิ มีข้อความคลาดเคลื่อนในถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับการสะกดคำ การผสมหรือการสนธิคำ ผิดไปจากหลักภาษา ในทางปฏิบัติร่างพระราชบัญญัติอยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานใดหน่วยงานนั้นย่อมมีหน้าที่แก้ไข แต่หากกรณีมิได้เป็นความ

* โปรดดูเพิ่มเติมใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การทบทวนการใช้อำนาจมหาชนในกระบวนการนิติบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ. ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2546).

ผิดพลาดเพียงเล็กน้อย แต่เป็นความผิดพลาดในเนื้อหาแต่ไม่ถึงขนาดที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อาทิ บทกฎหมายขัดแย้งกันเอง การอ้างอิงบทมาตราผิดพลาด เป็นต้น จะมีการดำเนินการต่อไปอย่างไร

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้มีอำนาจออกกฎหมายอาจนำหลักกฎหมายทั่วไป มาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรก็ได้ ดังการนำหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข” มาบัญญัติให้เป็นกฎหมาย ดังตามความคิดเห็นของ ศ. กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งมี การแยกช่วงเวลาของการตรวจพบความผิดพลาดเป็น 3 ช่วงเวลา คือ⁴

(1) ร่างกฎหมายมีความผิดพลาดก่อนส่งร่างกฎหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นั่นคือ การตรวจพบความผิดพลาดในร่างกฎหมายในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้วเสร็จ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการส่งร่างกฎหมายมาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ดังนั้นเมื่อสภาใดทำให้ร่างกฎหมายมีความผิดพลาดสภานั้นก็มีหน้าที่ต้องแก้ไข

(2) ร่างกฎหมายมีความผิดพลาดเมื่อส่งร่างมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว หรือทูลเกล้าฯ ถวายแล้วแต่ยังไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย นั่นคือ การตรวจพบความผิดพลาดในร่างกฎหมายหลังจากที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้ว โดยสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายทูลเกล้าฯ ถวาย ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย หรือ ส่งให้สำนักราชเลขาธิการ เพื่อทูลเกล้าฯ ถวาย ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยแล้ว แต่ยังไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อตรวจพบความผิดพลาดในร่างกฎหมาย ก็ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งร่างคืนไปยังสภาที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดแก้ไขให้ถูกต้อง

(3) คำผิดในราชกิจจานุเบกษา นั่นคือ การตรวจพบความผิดพลาดในกฎหมาย โดยที่มติของรัฐสภาไม่ผิด แต่มีการพิมพ์ผิดในราชกิจจานุเบกษา ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งหนังสือแจ้งแก้คำผิดให้ถูกต้องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศแก้ไขความผิดในราชกิจจานุเบกษา

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาผิด : จะป้องกันและแก้ไขอย่างไร”, หน้า 331-332.

อย่างไรก็ดี ในการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อแก้ไขความผิดพลาดดังกล่าวนี้ มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าจะทำให้เกิดปัญหาในการส่งเสริมให้มีการทำลายกระบวนการแห่งการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เพราะผลคือ ต่อไปการทำงานของรัฐสภาที่ดี และการทำงานของรัฐบาลที่ดีไม่ต้องกังวลเรื่องความผิดพลาดกันอีกต่อไป ทั้งไม่ต้องถามหาความรับผิดชอบทางการเมืองกับใคร กฎหมายตามแนวความคิดนี้เป็นกฎหมายที่อาจเทียบได้กับ “กฎหมายมอบอำนาจเต็ม”

ด้วยความเคารพในความเห็นดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการตรากฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงร่างกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์ขึ้นมานั้น มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในประการอื่น ๆ ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามในการมองว่าหากเกิดกฎหมายนี้แล้วจะเกิดปัญหาอย่างไรตามมา ก็เป็นการมองปัญหารอบด้าน แต่ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาย่อมสำคัญกว่า ปัญหาของการทำงานของรัฐบาล หรือรัฐสภา เนื่องจากหากรัฐบาลหรือรัฐสภาทำหน้าที่ทำให้เกิดความผิดพลาดบ่อยนั้น ย่อมมีการตรวจสอบจากภาคประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองมาทำหน้าที่แทน นอกจากนี้ประเด็นที่ว่าทำให้ไม่มีความรับผิดชอบทางการเมืองนั้น ย่อมไม่ถูกต้องเสียทีเดียว เพราะความผิดพลาดเกิดขึ้นในขั้นตอนหรือในความรับผิดชอบขององค์กรใดนั้น ย่อมเป็นที่ทราบได้ โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันที่สื่อและนักวิชาการมีความสำคัญ

5.3.2 ยกร่างหรือแก้ไขข้อบังคับการประชุม

การแก้ปัญหาคความผิดพลาดในร่างกฎหมายประการหนึ่ง คือ การยกร่างหรือแก้ไขข้อบังคับการประชุมของสภา ว่าหากพบข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายจะใช้วิธีประสานกลับไปยังสภาเพื่อจะดำเนินการต่อไปอย่างไร โดยการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาให้สามารถส่งเรื่องกลับไปให้สภาพิจารณาใหม่อีกครั้ง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

บทบัญญัติมาตราดังกล่าวให้อำนาจในแต่ละสภาสามารถตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายได้ ดังเช่นที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบให้แก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดได้

การแก้ไขข้อบังคับการประชุม อาจทำโดย ขยายหรือเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาให้แก่ละสภามีอำนาจพิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดที่พบโดยสภาเองหรือโดยฝ่ายบริหาร(รัฐบาล) ได้ อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์วิชญ์ เครื่องงาม เห็นว่า ในการเขียนหรือขยายข้อบังคับเพิ่มเติมไปในกรณีนี้ ต้องใช้ “ประธานรัฐสภาพบว่า” ไม่ควรเขียนว่า “รัฐบาลพบว่า” เพราะเป็นข้อบังคับของสภา แต่วิธีที่ประธานพบก็คือรัฐบาลอาจจะแจ้งให้ทราบ⁵

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ผู้เขียนกำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ ได้มีการปฏิรูปการปกครอง ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต้องอาศัยข้อบังคับการประชุมในการดำเนินการประชุม ดังนั้นในขั้นตอนการร่างข้อบังคับการประชุม ศาสตราจารย์วิชญ์ เครื่องงาม สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงได้เสนอให้มีข้อบังคับการประชุมเพื่อแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมาย โดยยกตัวอย่างปัญหาความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเพื่อสนับสนุนการร่างข้อบังคับดังกล่าว

สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีข้อบังคับที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายไว้ในข้อ 126 ความว่า

“ในกรณีที่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาให้ความเห็นชอบแล้ว และให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามข้อ 125 มีข้อความผิดพลาด และสมควรได้รับการพิจารณาทบทวนอีกครั้ง ก่อนทรงลงพระปรมาภิไธย ประธานสภาอาจขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาทบทวนได้อีกครั้งหนึ่ง หากที่ประชุมสภาลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุมก็ให้ดำเนินการได้

การขอปรึกษาหรือญัตติตามวรรคหนึ่งต้องระบุ ประเด็นที่จะขอกลับมาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจนการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้ที่จำเป็น และให้กระทำในที่ประชุมสภา โดยคณะกรรมการเต็มสภา เสร็จแล้วจึงให้ดำเนินการตามข้อ 119 ถึงข้อ 125 ต่อไป”

⁵ วิชญ์ เครื่องงาม. “เอกสารสรุปการสัมมนา เรื่อง การประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย” เมื่อวันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2546 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล หน้า 43. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

5.4 แนวทางการป้องกันความผิดพลาด

เมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น เป็นธรรมดาที่ต้องมีการแก้ไขความผิดพลาดดังกล่าวนั้น อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเป็นการกระทำต่อสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งในอีกทางหนึ่ง ควรหาแนวทางในการป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดขึ้น หรือหากสุทธวิสัยที่จะเกิดขึ้นก็ไม่ใช่ความผิดพลาดที่เป็นประเด็นที่มีความสำคัญ

5.4.1 การป้องกันในทุกขั้นตอน

การป้องกันในทุกขั้นตอน หมายถึง การมีมาตรการป้องกันความผิดพลาดตั้งแต่เริ่มกระบวนการ นับแต่การเสนอกฎหมาย จนกระทั่ง ประกาศราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งในการเสนอแนวทางการป้องกันความผิดพลาดในทุกขั้นตอนนี้ผู้เขียนขอแยกทำการศึกษาเป็นขั้นตอนภายในฝ่ายบริหาร และขั้นตอนภายในรัฐสภา ดังจะกล่าวต่อไป

5.4.1.1 ขั้นตอนภายในฝ่ายบริหาร

(1) ขั้นตอนในกระทรวง ทบวง กรม ที่เสนอร่างกฎหมายหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง เนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย หมายถึง หลักการ แนวทาง หรือวัตถุประสงค์ ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยหลักและส่วนใหญ่แล้ว จะได้มาจากกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ซึ่งมีหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายขึ้นเป็นร่างฉบับแรก ดังนั้นการเขียนกฎหมายต้องให้ความสำคัญในเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย เพราะการเขียนกฎหมายที่บกพร่องจะทำให้เกิดปัญหา และการยุ่งยากในการใช้กฎหมายต่อไป

ในขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย อาจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้สรุปไว้ว่าการยกร่างกฎหมายประกอบไปด้วย 5 ขั้นตอน คือ (1) การทำความเข้าใจนโยบาย (2) การวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (3) การออกแบบโครงสร้างกฎหมาย (4) การเขียน และ (5) การตรวจพิจารณา

การยกร่างกฎหมาย ผู้ร่างจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนลงมือเขียนกฎหมาย ซึ่งอาจประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระที่ถูกต้องดังหลักของมองเตสกีเออ(Montesquieu's Principles ใน L' Esprit des lois,xxxix, chap 16) ประการหนึ่งที่ว่า กฎหมายจะต้องเป็นเรื่องจริง ไม่ใช่การยกขึ้นเปรียบเทียบ หรือการตั้งข้อสมมุติฐาน ซึ่งในประการนี้อาจนำมาแก้ปัญหาในทางปฏิบัติในการยกร่างกฎหมายเพื่อให้มีเนื้อหาสาระที่ถูกต้อง ดังเกิดความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ.ซึ่งเป็นความผิดพลาดในเนื้อหาสาระของกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นการยกร่างกฎหมาย

ในกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษ ขั้นตอนของฝ่ายบริหารซึ่งมี Bill Team ทำหน้าที่จัดเตรียมรายละเอียดของร่างกฎหมาย ซึ่งยังไม่ใช่การยกร่างกฎหมาย จะต้องทำเอกสารที่เรียกว่า Green paper นำออกสู่สาธารณะ เพื่อรับฟังความคิดเห็นเสนอต่อ “คณะกรรมการนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรี” เพื่อพิจารณา และเมื่อได้ข้อยุติจะจัดทำเอกสารที่เรียกว่า “White Paper” ซึ่งเป็นข้อสรุปของฝ่ายบริหารว่าร่างกฎหมายที่จะยกร่างนั้นมีเนื้อหาสาระ แนวทาง บทบังคับ และหลักเกณฑ์อย่างไร และมีการเปิดเผย White Paper ต่อสาธารณะ เพื่อเสนอต่อ “Parliamentary Counsel” ทำหน้าที่เป็นผู้ร่างกฎหมายต่อไป จะเห็นได้ว่ากระบวนการนี้แตกต่างจากไทย โดยประเทศไทย หากผู้บริหารหรือรัฐบาลมีนโยบายจะให้มีความหมายฉบับหนึ่งขึ้นมา จะต้องเริ่มมีร่างกฎหมาย ส่วนปัญหาว่าร่างกฎหมายจะมีรายละเอียดเพียงพอ ครอบคลุมครบถ้วนหรือไม่นั้น เป็นเรื่องของรายละเอียดในขั้นตอนต่อไป ซึ่งในส่วนนี้อาจทำให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนลงมือเขียนกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของเรื่องควรจัดทำคณะทำงาน ซึ่งมีลักษณะคล้าย Bill Team ของประเทศอังกฤษ โดยอาจแตกต่างจากประเทศอังกฤษที่มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายด้วย ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ควรเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในสาระของกฎหมายที่จะยกร่างขึ้น โดยอาจเป็นบุคลากรจากภายในหน่วยงานเอง หรือภายนอกหน่วยงาน เพื่อรวบรวมเนื้อหาสาระที่จะมีในร่างกฎหมาย และจัดทำ paper ที่มีลักษณะเป็น Green paper , White Paper ออกสู่สาธารณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รับฟังความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการยกร่างกฎหมายต่อไป

นอกจากนี้ในประเทศอังกฤษ เมื่อ Parliamentary Counsel ยกร่างกฎหมายแล้วเสร็จ ผู้ยกร่างกฎหมายฉบับนั้นมีหน้าที่จะต้องติดตามไปชี้แจงร่างกฎหมายนั้นต่อคณะกรรมการนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรี ในคณะรัฐมนตรี และในรัฐสภา ทั้งนี้ไม่ได้ติดตามไปเฉพาะการชี้แจงเท่านั้น แต่ต้องติดตามไปเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงร่างกฎหมาย เช่น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการามีมติ หรือให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เป็นต้น ดังนั้น ในร่างกฎหมายฉบับหนึ่งจะมีบุคคลหนึ่งคนที่รับผิดชอบและรู้เรื่องร่างกฎหมายฉบับนี้ดี ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสุดกระบวนการ ดังที่ประเทศไทยให้มีผู้ที่ทำหน้าที่ “ปลกร.” หรือ “ผู้ช่วย ปลกร.” ในทุกหน่วยงาน(กล่าวในรายละเอียดในส่วนต่อไป)

(2) ขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องจัดทำร่างกฎหมาย และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการ (ซึ่งต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี) และคณะรัฐมนตรีรับหลักการของร่างกฎหมายนั้นแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณา

ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะปฏิบัติตามแนวทางตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่าง

กฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมในการแยกประเภทของกฎหมายเพื่อส่งให้ผู้รับผิดชอบตรวจพิจารณา ซึ่งในขั้นตอนนี้ควรมีเจ้าของเรื่องซึ่งเรียกว่า “เลขานุการกรรมการกฤษฎีกา” เพื่อทำหน้าที่คล้าย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย หรือ rapporteur ซึ่งเป็นกรรมการคนหนึ่งในสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในการทำหน้าที่ของ rapporteur จะทำการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายตั้งแต่ ความเป็นมา เหตุผลของร่างกฎหมาย ความจำเป็นในการตรากฎหมาย จำเป็นหรือไม่ต้องส่งร่างกฎหมายให้หน่วยงานอื่นให้ความเห็น หรือตรวจสอบผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้นได้ พิจารณาเงื่อนไขและขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าใช้กับใคร เมื่อใด ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ rapporteur ของสภาแห่งรัฐไม่ใช่เพียงแต่การตรวจถ้อยคำ ตรวจคำถูกคำผิด แต่ต้องดูในทุกเรื่อง ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่า กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศสมากที่สุด ระบบที่สำคัญในขั้นตอนนี้ คือ ระบบของการมี rapporteur ที่มีความรู้ ความสามารถเพียงพอ ในการที่จะรวบรวมดำเนินการเพื่อจัดทำเอกสารสรุปในการเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาต่อไป

นอกจากนี้ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีกฎหมายที่ต้องได้รับการพิจารณาเร่งด่วนนั้น หน่วยงานเจ้าของเรื่องอาจเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติอนุมัติหลักการ พร้อมกับส่งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งหากหน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งร่างกฎหมายมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาล่าช้า และขอให้พิจารณาดำเนินการโดยเร็วมิฉะนั้นจะเสียหายหรือไม่ทันการ กรณีดังกล่าวต้องแก้ปัญหที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องที่ต้องรีบจัดทำมาโดยเร็ว เพราะมิฉะนั้นอาจเกิดข้อบกพร่องได้

ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบัน ร่างกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่ ซึ่งหน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องร่างมาก่อนนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเชิญผู้แทนจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องชี้แจงต่อกรรมการร่างกฎหมาย เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างกฎหมาย ผู้แทนต้องเป็นผู้ที่ทราบเรื่องดี สามารถตอบปัญหาได้ มีอำนาจตัดสินใจภายในหลักการของกฎหมายได้ มิฉะนั้นต้องรอกลับไปหาหรือผู้บังคับบัญชาก่อนทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าและในการแถลงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ควรแถลงโดยละเอียดอย่าได้ปิดบังอำพรางข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและป้องกันปัญหาข้อขัดข้องที่จะเกิดในอนาคต เพราะถ้าเข้าใจข้อเท็จจริงและปัญหาเรื่องที่พิจารณามากเท่าใด กฎหมายที่ร่างขึ้นก็สมบูรณ์มากขึ้นเท่านั้น

กรณีร่างกฎหมายใหม่ ผู้แทนควรเตรียมรายละเอียดชี้แจงต่อกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าเอาแบบอย่างมาจากต่างประเทศ ควรมอบสำเนาต้นฉบับกฎหมายไปด้วย เพราะช่วยให้การพิจารณาเสร็จเร็วยิ่งขึ้น

เมื่อฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนของเจ้าของเรื่องแล้ว กรรมการร่างกฎหมายจะทำการแก้ไขปรับปรุงตามสมควร โดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ และเมื่อพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายว่าถูกต้องตรงกับที่ได้ตกลงกันหรือไม่ ไม่ควรปล่อยทิ้งไว้เพราะเคยปรากฏว่าส่วนราชการแห่งหนึ่งได้รับร่างกฎหมาย แต่ไม่ดำเนินการตรวจสอบจนนำร่างกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อเห็นชอบจึงส่งร่างกลับไปให้รัฐมนตรีลงลายมือชื่อประกาศใช้ แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใหม่จึงส่งเรื่องให้ส่วนราชการ ซึ่งพบข้อผิดพลาดและส่งเรื่องกลับไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่ไม่อาจแก้ไขได้เว้นแต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือยืนยันการแก้ไข ทำให้ต้องเสียเวลาไปหลายวัน เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องได้รับร่างกฎหมายที่พิจารณาเสร็จและเห็นว่าถูกต้องตามที่ตกลงกันแล้ว งานต่อไป คือต้องเตรียมชี้แจงร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ซึ่งต้องมีพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ก็ควรเตรียมการไว้ด้วย มิฉะนั้น ต้องรองจนกว่าประกาศใช้กฎหมาย จึงลงมือร่าง ซึ่งอาจจะไม่ทันการหรือต้องรีบดำเนินการดังกล่าว

เนื่องจากสาเหตุของความรีบเร่งของในการออกกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในร่างกฎหมาย จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เรื่อง มาตรการในการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ

- (1) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งสำนักกิจการนิติบัญญัติ
- (2) เห็นควรให้ถือเป็นหลักการว่า ในการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ให้มีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับมอบหมายร่วมเป็นกรรมการด้วย

อย่างไรก็ดี การแก้ปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมาย โดยการตั้งสำนักกิจการนิติบัญญัติขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ เป็นการตรวจสอบร่างกฎหมายในขั้นตอนก่อนที่จะนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้นจึงเป็นการแก้ปัญหาได้ส่วนหนึ่ง ดังเช่นนี้ อาจมีการแก้ไขปัญหาได้กับกรณีที่เกิดความผิดพลาดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. ซึ่งเกิดความผิดพลาดตั้งแต่ในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

(3) ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งกลับมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่งก่อนส่งมายัง “คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร” (ปสส.) ที่มีที่มาจาก “whip” ของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรครัฐบาล

โดยในขั้นตอนนี้ คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2534 เห็นชอบตามความเห็นของ ปสส. ที่ให้ผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกา อธิบดีหรือรองอธิบดีของ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงร่างพระราชบัญญัติที่ตนรับผิดชอบในที่ประชุม ปสส. ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าผู้แทนคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ควรเป็นผู้ที่รับผิดชอบเป็นเจ้าของเรื่องหรือ rapporteur ในการตรวจพิจารณา และในหน่วยงานเจ้าของเรื่องก็ควรส่งผู้ที่ทำหน้าที่ “ปคร.” หรือ “ผู้ช่วย ปคร.” ของร่างกฎหมายนั้น ๆ

(4) ขั้นตอนการตรวจทานความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภาแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ร่างกฎหมายได้ผ่านกระบวนการในฝ่ายบริหารและฝ่ายรัฐสภามาแล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกลับมาสู่ขั้นตอนของฝ่ายบริหารอีกครั้ง โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบก่อนส่งร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2546 เรื่อง มาตรการตรวจทานความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภาแล้ว หรือร่างพระราชกฤษฎีกาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นไปด้วยความถูกต้อง สมบูรณ์ และเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ สำนักเลขาธิการจึงได้เสนอมาตรการในการตรวจทานความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นอกจากการตรวจทานโดยนิติกรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สมควรให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องส่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยตรงในเรื่องนั้นมาตรวจทานความสมบูรณ์ถูกต้อง และลงลายมือชื่อรับรองร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำร่างพระราชบัญญัติ ทูลเกล้าฯ ถวาย ตามกระบวนการต่อไป

ดังนั้น หากภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายไปแล้ว พบความผิดพลาดในร่างกฎหมาย จนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือเป็นการประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่า หน่วยงานเจ้าของเรื่องที่มาตรวจทานร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวต้อง รับผิดชอบ

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องที่ต้องมาตรวจทาน ความสมบูรณ์ ถูกต้องของร่างกฎหมาย ควรเป็น ผู้ที่ทำหน้าที่ “ปคร.” หรือ “ผู้ช่วย ปคร.” เนื่องจาก เป็นผู้ติดตามร่างกฎหมายมาโดยตลอดทุกขั้นตอน และทราบรายละเอียดต่าง ๆ ที่ได้มีการปรับปรุง แก้ไขเรื่อยมาในขั้นตอนต่าง ๆ

5.4.1.2 ขั้นตอนภายในรัฐสภา

การบัญญัติกฎหมายเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐสภา ดังเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 159 วรรคสอง จึงได้กำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติ บัญญัติ ซึ่งมีระยะเวลา 120 วัน เพื่อให้รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติโดยเฉพาะ ในการนี้การพิจารณาร่าง กฎหมายพึงใช้เวลาอย่างคุ้มค่า และด้วยความรอบคอบ

ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการป้องกันในขั้นตอนภายในรัฐสภา หรือในการพิจารณาร่าง กฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนี้

(1) ในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในชั้นของกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภาต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของเรื่องและจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปช่วย อยู่ด้วยเสมอ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้ควรเป็น ผู้ที่ทำหน้าที่ “ปคร.” หรือ “ผู้ช่วย ปคร.” ของหน่วยงาน เจ้าของเรื่อง และ rapporteur ของสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา

อย่างไรก็ดี วิธีการนี้คณะรัฐมนตรีเคยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2539 มีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอว่าในการเสนอขอตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ควรมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เข้าร่วมตรวจ พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ มาแต่ต้น และผู้แทนส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ร่วมเป็นกรรมาธิการ ๆ อยู่ด้วยเพื่อให้สามารถชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติได้ชัดเจน

คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2540 ว่า ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งอยู่ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และมีการเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐไปชี้แจงประกอบการพิจารณานั้น ให้ถือเป็นหลักปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างหรือการใช้กฎหมายนั้นมาตั้งแต่ต้น และต้องเป็นผู้ มีอำนาจระดับสูง หากทราบว่าคณะกรรมการฯ แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในสาระสำคัญไม่ สอดคล้องหรือผิดไปจากหลักการเดิม ต้องรีบรายงานถึงผลดีผลเสียของการแก้ไขดังกล่าวให้รัฐมนตรี เจ้าของเรื่องทราบโดยด่วน ซึ่งหากรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องเห็นด้วย ให้ประสานงานกับคณะกรรมการ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากดำเนินการแล้วยังไม่เป็นผล หรือไม่อาจดำเนินการได้ ให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วนต่อไป

(2) ในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในชั้นของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต้องปฏิบัติ ดังนี้

ก. เมื่อมีการแก้ไขร่างกฎหมายมาตราใด ต้องมีการแก้มาตราที่อ้างอิงหรือเชื่อมโยง กันทันที (อย่าใช้วิธีการ “ແວນ”) เพราะหากยังไม่แก้ไขสอดคล้องกันอาจมีการหลงลืมแก้ไข ทำให้ เกิดความผิดพลาดขึ้นในร่างกฎหมาย

ข. ร่างกฎหมายที่แก้ไขต้องอ่านออกเสียงในเรื่องที่แก้ทุกครั้ง และต้องอ่านออกเสียง ในตอนพิจารณารวมทั้งร่างอีกครั้ง หรืออาจต้องมีการออกระเบียบให้เจ้าหน้าที่กองกรรมาธิการต้อง ตรวจสอบความถูกต้อง

(3) เพิ่มเบี้ยประชุมคณะกรรมการ และห้ามสมาชิกเป็นกรรมาธิการใน คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเกินหนึ่งคณะ เพื่อให้กรรมาธิการสามารถอุทิศ เวลาให้กับการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังต้องห้ามมิให้ประชุมคณะกรรมการในวันเดียวกับที่มีการ ประชุมสภา

(4) ตั้ง “กองเซ็นเซอร์” หรือกองตรวจร่างกฎหมายขึ้นมาทั้งสองสภา ซึ่งมีหน้าที่ ติดตามตรวจร่างกฎหมายไม่ให้มีความผิดพลาดเกิดขึ้น

แม้ว่าจะมีระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับ ความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 4 ว่า

“ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ตรงตามมติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา”

ดังนั้น ก็ยังเกิดความผิดพลาดเกิดขึ้นได้ เพราะฉะนั้นควรมีการตรวจร่างกฎหมายทั้งในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายก่อนส่งไปยังอีกสภาหนึ่ง

นอกจากนี้ จะสังเกตเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติของทุกประเทศทั้งอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส มีคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญ เพราะโดยส่วนมากสภาจะมีความเห็นสอดคล้องกับรายงานของคณะกรรมการ ซึ่งกล่าวกันได้ว่า คณะกรรมการเปรียบเสมือนสภาเล็ก ดังนั้นก็ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการจึงมีความสำคัญยิ่ง ในการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการ จึงต้องมีการพิจารณาเลือกบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วยปัจจัยหลายประการประกอบกัน เพื่อเลือกบุคคลที่มีความสามารถและมีความเหมาะสม เข้ามาทำหน้าที่

โดยในประการนี้ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยควรนำระบบ rapporteur มาใช้ในช่วงตอนนี้ด้วย ดังที่ประเทศฝรั่งเศสมี “กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย” เพราะสำหรับประเทศไทยแล้ว ไม่มีคณะกรรมการทำหน้าที่ในความหมายของ rapporteur อย่างจริงจัง มีแต่เพียงผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คือ ทำหน้าที่ทั้งทางธุรการและวิชาการไปพร้อมกัน

ในระบบ rapporteur ของประเทศฝรั่งเศส ทั้งในสภาแห่งรัฐ และในคณะกรรมการ ต้องเป็นบุคคลที่เป็นกรรมการหรือคณะกรรมการ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ ซึ่งหากนำระบบนี้มาใช้กับประเทศไทยอาจมีความยากลำบากเพราะกรรมการหรือคณะกรรมการแต่ละท่านอาจมีเวลาที่ทำหน้าที่เป็น rapporteur จริง ๆ น้อย จึงต้องมีทีมงานที่จะเป็นผู้ช่วยทำหน้าที่สนับสนุนการทำงาน rapporteur ด้วย

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจถือว่าเป็นปัจจัยภายในของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอน แต่ปัจจัยภายนอกซึ่งถือเป็นเครื่องช่วยที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความคิดเห็นและความต้องการของหน่วยงานและบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น หน่วยงานและบุคคลภายนอกนั้น ต้องให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ซึ่งสามารถแสดงออกได้ 3 วิธี คือ (1) โดยการส่งผู้แทนเข้าชี้แจง (2) โดยการแสดงความคิดเห็นเป็นการทั่วไป และ (3) โดยการวิจารณ์ความต้องการของผู้ร่างกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์ สังเกตเห็นได้ว่ามาตรการในการป้องกัน ทั้งในส่วนของมติคณะรัฐมนตรี และระเบียบ มีวิธีการและแนวทางปฏิบัติที่ดีแล้ว ดังนั้น สาเหตุแห่งปัญหาที่สำคัญจึงไม่ได้อยู่ที่ระเบียบต่าง ๆ เสมอไป แต่อยู่ที่การปฏิบัติตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด

หรือไม่ของผู้มีหน้าที่ หรือกล่าวได้ว่าเกิดจากมนุษย์นั่นเอง ดังนั้นในส่วนนี้จึงต้องเป็นมาตรการหรือการบริหารงานภายในหรือการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติภายในหน่วยงานนั้น ๆ เองด้วย

5.4.2 การประสานงานที่ดี ดังนี้

(1) การมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ก. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ต้องติดตามร่างกฎหมายในทุกขั้นตอน เมื่อพบความผิดพลาดต้องรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการและรัฐมนตรีทราบทันที

ผู้ที่มีบทบาททั้งในด้านการป้องกันและการประสานงานที่ดี หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตามร่างกฎหมายในทุกขั้นตอนอย่างใกล้ชิดและรอบคอบ และเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ นั้นคือ “ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา” หรือเรียกว่า “ปคร.” โดยได้รับความคิดและวิธีปฏิบัติงานของ ปคร. ส่วนหนึ่งมาจากประเทศออสเตรเลีย โดยในประเทศออสเตรเลียมีตำแหน่งที่สำคัญอยู่ 2 ตำแหน่ง คือ CLO (Cabinet Liaison Officer) คือ ผู้ประสานงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับกระทรวง และ PLO (Parliamentary Liaison Officer) คือ ผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงกับรัฐสภา โดยทุกกระทรวงจะมีตำแหน่ง CLO และ PLO จนในที่สุดสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงนำความคิดเหล่านี้มาดัดแปลงมาเป็น Cabinet and Parliamentary Liaison Officer หรือ CPLO โดยให้ข้าราชการของกระทรวงทุกกระทรวงทำหน้าที่ ปคร. ทำงานอยู่ที่กระทรวงของตน

เหตุผลและความจำเป็นประการหนึ่งในการจัดตั้ง ปคร. ขึ้นเนื่องจาก การเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลต่อรัฐสภาที่ผ่านมา พบว่ามีหลายกรณีที่รัฐสภามีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในลักษณะที่เป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างกฎหมายและไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่มีต่อร่างกฎหมายนั้น แต่รัฐบาลจะได้รับทราบการปรับปรุงแก้ไขเหล่านั้นเมื่อรัฐสภาได้ผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาอันเกิดจากการขาดการประสานงานที่ดีในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลต่อรัฐสภา

ปคร. ในหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ประสานงานระหว่างกระทรวงกับรัฐสภา จึงต้องทำหน้าที่ในการประสานงานที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภา กระทรวงมีเรื่องที่จะต้องติดต่อกับสภามาก เช่น กระทรวงเสนอพระราชบัญญัติเข้าสภา ปคร. หรือทีมงานมีหน้าที่ต้องตามดูว่าพระราชบัญญัติของกระทรวงฉบับนี้นายกรัฐมนตรีลงนามและส่งสภาหรือยัง ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระหรือยัง ทุกวันอังคารก่อนเลิกประชุมคณะรัฐมนตรีคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่า วิป จะรายงานคณะรัฐมนตรีเสมอว่า ตามที่กระทรวงนี้เสนอพระราชบัญญัตินี้มา บัดนี้วิปพิจารณาแล้วเห็นว่าอย่างไร โดยส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยตามที่วิปเสนอ

เรื่องเช่นนี้ ปคร. ควรทราบและถ้าเป็นพระราชบัญญัติที่กระทรวงต้องการเสนอ กระทรวงอาจขอกลับไปพิจารณาใหม่ เพื่อจะได้ทำให้ถูกต้อง และทันเวลาก่อนหมดสมัยการประชุมสภา ปคร. จะต้องทราบแม้กระทั่งว่ามีใครบ้างอยู่ในวิปใด ใครเป็นเลขา ใครเป็นประธาน ประชุมวันไหน ที่ไหน เมื่อเรื่องผ่านวิปไปแล้วเรื่องนี้จะเข้าสภาวันไหน เพื่อที่จะได้แจ้งให้รัฐมนตรี ให้ปลัดกระทรวงทราบ เพื่อจัดเตรียมข้อมูลสำหรับให้รัฐมนตรีไปชี้แจง เมื่อสภารับหลักการและส่งให้กรรมาธิการ ปคร. จะต้องทราบว่าส่งกรรมาธิการสามัญหรือวิสามัญคณะไหน กรรมาธิการประชุมวันไหน กระทรวงควรส่งใครเข้าไปในคณะกรรมาธิการหรือไม่ เข้ากรรมาธิการผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะเข้าวาระ 2 และวาระ 3 เมื่อใด ไปเข้าวุฒิสภา กรรมาธิการคณะใด ปคร. ต้องตามไปดูทุกขั้นตอน จนกระทั่งกลับมาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำขึ้นกราบบังคมทูลเกล้าฯ แล้วหรือยัง ลงพระปรมาภิไธย ลงราชกิจจานุเบกษาหรือยัง

เมื่อครั้งเกิดปัญหาความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งเข้าสู่สภา ผ่านสภาผู้แทนราษฎร ไปถึงวุฒิสภา และได้มีการแปรญัตติกันในชั้นกรรมาธิการของวุฒิสภาโดยแก้ในบางมาตรา มีการแก้ไขกันไปมา สุดท้ายร่างพระราชบัญญัติตอนต้นและตอนท้ายไม่ตรงกัน ทำให้ไม่สอดคล้องกัน เพราะแก้มาตรานี้ แต่ไม่ได้แก้มาตรานั้นหาก ปคร. เข้มแข็ง ช่วยติดตามกระบวนการเหล่านี้ จะทราบว่าร่างพระราชบัญญัติถูกแก้ไขอะไรและเมื่อใด จะทำให้รัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารทราบว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้แก้ไขอะไรไปบ้าง เรื่องนี้นับว่าเป็นบทเรียนที่สำคัญ จึงขอฝากสิ่งเหล่านี้ไว้ที่ ปคร. ท่านต้องสร้างเจ้าหน้าที่ สร้างกระบวนการ สร้างความสัมพันธ์ สร้างเครื่องมือ และกลไกขึ้นมา เพื่อรับทราบเรื่องเหล่านี้⁶

ข. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องติดตามร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอน ไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดได้

ค. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ง. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.)

ในสภาผู้แทนราษฎร มีคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ป.ส.ส.) ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่วุฒิสภามีคณะกรรมการวิสามัญกิจการ

⁶ วิชาญ เครืองาม “เอกสารสรุปการสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา” โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี วันพฤหัสบดีที่ 20 ตุลาคม 2548 ณ โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพมหานคร. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

วุฒิสภาซึ่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อที่ 78 โดยต้องตั้งจากสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น แตกต่างจาก ปสส. ซึ่งมีผู้แทนของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อยู่ ส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภายังขาดตัวเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

จ. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของกรรมาธิการในแต่ละสภา

ดังนี้ จึงเห็นได้ว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ในร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ควรมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย หรือ rapporteur และควรทำหน้าที่ติดต่อประสานงานที่ดีจนกว่าร่างกฎหมายจะเสร็จสมบูรณ์ประกาศลงราชกิจจานุเบกษา โดยกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย ทั้งในหน่วยงานเจ้าของเรื่อง (ปคร. หรือผู้ช่วย ปคร.) ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายในกฤษฎีกา กรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายในคณะกรรมาธิการ ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร(ปสส.)

(2) ควรมีการประสานงานที่ดีระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยราชการของรัฐบาลกับรัฐสภา

(3) มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา โดยรัฐบาล รัฐสภา ต้องมีการปรับปรุงการทำงานและบุคลากรของแต่ละฝ่าย โดยที่รัฐธรรมนุญได้เอื้อประโยชน์ในเรื่องนี้ ดังกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีได้ หรือเลขานุการรัฐมนตรี หรือผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีได้ กระทรวงจึงต้องอาศัยพึ่งพาตรงนี้ให้มากที่สุด ในการทำหน้าที่เชื่อมโยงกับรัฐสภา โดยเป็นผู้ประสานงาน ติดตามกฎหมายของกระทรวงเวลาการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา

บทที่ 6

บทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขความผิดพลาด หรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา

“ราชกิจจานุเบกษา” ในต่างประเทศเรียกว่า “Government Gazette” เป็นหนังสือของทางราชการที่ประกาศการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ลงราชกิจจานุเบกษา ประการหนึ่งนั้น คือ การประกาศกฎหมาย โดยกฎหมายนั้น ๆ จะมีผลก็ต่อเมื่อประกาศให้ประชาชนได้รับทราบ จึงเกิดเป็นคำกล่าวที่ว่า “ความไม่รู้กฎหมายไม่เป็นข้อแก้ตัว” ดังเห็นวัตถุประสงค์ของการมีราชกิจจานุเบกษา จากประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2401 ประกาศเรื่องการออกราชกิจจานุเบกษา ความตอนหนึ่งว่า

“...การใด ๆ ที่ควรชำระราชการทั้งปวง หรือราษฎรทั้งปวงจะพึงทราบทั่วกันนั้น แต่ก่อนเป็นแต่บัตรหมาย แลทำคำประกาศเขียนดินสอด่าลงกระดาษส่งกันไปส่งกันมา แลให้ลอกต่อกันไปผิด ๆ ถูก ๆ แลเพราะฉบับหนังสือสั้นน้อย ผู้ที่จะได้อ่านก็น้อย ไม่รู้ทั่วถึงกัน ว่าการพระราชประสงค์ของผู้ใหญ่ในแผ่นดินจะบังคับมาแลตกลงประการใด... จึงโปรดให้ตั้งการพิมพ์หนังสืออย่างหนึ่ง มีชื่อโดยภาษาสันสกฤตว่า หนังสือราชกิจจานุเบกษา แปลว่าหนังสือเป็นที่เพ่งดูราชการมีตราเป็นรูปพระมหามงกุฎ แลฉัตรกระหนาบสองข้างดวงใหญ่ดีในเส้นคำกับตัวหนังสือหน้าหน้าเป็นตัวอักษรใหญ่ ว่า ราชกิจจานุเบกษา ... ขอให้ให้มีหนังสือราชกิจจานุเบกษานี้เก็บไว้สำหรับจะได้ค้นดูข้อราชการต่าง ๆ ทุกหมู่ทุกกรมชำระราชการ และทุกหัวเมืองโดยประกาศนี้ เทอญ”

วัตถุประสงค์ของการมีราชกิจจานุเบกษาดังกล่าว จึงถือว่าหนังสือราชกิจจานุเบกษานี้มีความสำคัญ ดังนั้นเนื้อหาในการประกาศลงราชกิจจานุเบกษา จึงต้องมีความถูกต้อง ไม่มีคลาดเคลื่อน เนื่องจากต้องนำการต่าง ๆ นั้นไปอ้างอิง โดยเฉพาะการพิมพ์กฎหมายลงราชกิจจานุเบกษา ต้องมีความรอบคอบ เพื่อมิให้เกิดปัญหาคำผิดในราชกิจจานุเบกษาได้

ในการร่างกฎหมาย ผู้ร่างจะต้องใช้ความระมัดระวังให้ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายให้แจ้งชัดรัดกุมและที่สำคัญต้องมีความถูกต้องในเนื้อหา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายนั้นออกใช้บังคับแล้ว ผู้บังคับใช้กฎหมายก็ยังพบความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ซึ่งอาจเกิดจากผู้ร่างกฎหมายบกพร่องเอง หมายถึง จากผู้เสนอกฎหมายนั้น ๆ หรือรัฐสภา แต่ข้อผิดพลาดบางเรื่องก็มิได้เกิดจากผู้ร่างกฎหมายหรือรัฐสภา หากแต่เกิดขึ้นในขณะที่มีการประกาศใช้กฎหมาย เป็นต้นว่า มีการพิสูจน์อักษรบกพร่องตัวบทที่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาจึงคลาดเคลื่อนไปจากต้นฉบับ จึงนำคิดว่ามีการตีความกฎหมายดังกล่าวนี้อย่างไร

ในบทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษานี้ จึงเริ่มจากการวิเคราะห์คำพิพากษากับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกัน และจากคำพิพากษาและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นมีการตีความกรณีมีคำผิดในราชกิจจานุเบกษาเหมือนหรือแตกต่างกับหลักกฎหมายของต่างประเทศอย่างไร

ในส่วนต่อมาเป็นการวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศในลักษณะเชิงเปรียบเทียบและหาแนวทางที่เหมาะสมมาใช้กับประเทศไทยต่อไป

ส่วนสุดท้าย คือ การหาแนวทางป้องกันการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาที่ผิดพลาด เพื่อใช้เป็นกระบวนการที่ควบคู่กับมาตรการการแก้ไข

6.1 วิเคราะห์คำพิพากษาและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีมีคำผิดในราชกิจจานุเบกษา

จากคำพิพากษาฎีกาซึ่งวินิจฉัยในกรณีมีคำผิดในราชกิจจานุเบกษาว่าไม่สามารถแก้ไขบทกฎหมายที่พิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาได้ โดยให้เหตุผลว่าประกาศแก้ที่ลงในราชกิจจานุเบกษาไม่สามารถแก้บทกฎหมายที่ตราไว้แล้วได้ ดังเห็นได้จากคำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 และคำพิพากษาฎีกาที่ 971/2541 ในเรื่องพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด สรุปสาระสำคัญซึ่งศาลได้วินิจฉัยไว้ ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 ศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการแก้ไขคำผิดในพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 ว่า พระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด มาตรา 8 กำหนดให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละยี่สิบห้าของราคากลางหรือค่าปรับ แม้จะมีคำขอแก้ของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอแก้เป็นร้อยละสิบห้าลงในราชกิจจานุเบกษา ศาลก็คงต้องถือตามอัตราในพระราชบัญญัติ คือ ร้อยละยี่สิบห้า

คำพิพากษาฎีกาที่ 971/2541 ศาลได้วินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 มาตรา 8 กำหนดให้จ่ายรางวัลร้อยละยี่สิบห้าของราคากลางหรือค่าปรับ ไม่ใช่ร้อยละสิบห้าตามประกาศที่ลงในราชกิจจานุเบกษาซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอแก้ไข เพราะประกาศดังกล่าวไม่สามารถจะแก้บทกฎหมายที่ตราไว้แล้ว ประกอบกับตามคำฟ้องโจทก์ก็ขอให้ศาลสั่งจ่ายรางวัลตามกฎหมาย มิใช่ขอให้จ่ายรางวัลเพียงร้อยละสิบห้า

ในส่วนของการเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 47/2508 เรื่อง คำผิดในราชกิจจานุเบกษา และ เรื่องเสร็จที่ 234/2523 เรื่อง การถือกรรมสิทธิ์การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับกุม (มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489) ได้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

เรื่องเสร็จที่ 47/2508 เรื่อง คำผิดในราชกิจจานุเบกษา

การประกาศบอกแก้คำผิดของพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศาลการ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2507 ในราชกิจจานุเบกษา เป็นการแก้คำผิดอย่างธรรมดาอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในตัวอักษรและในการเรียงพิมพ์เพื่อให้คำที่พิมพ์ผิดนั้นได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับจึงกระทำได้โดยมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย

เรื่องเสร็จที่ 234/2523 เรื่อง การถือกรรมสิทธิ์การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับกุม (มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489)

การที่สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรประกาศขอแก้ไขข้อความในพระราชบัญญัติการให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่มีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติ เพราะเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญที่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคล มิใช่การแก้ไขความผิดพลาดในการพิมพ์ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นการจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับกุมตามพระราชบัญญัตินี้จึงต้องถืออัตรา "ร้อยละยี่สิบห้าของราคาของกลางหรือค่าปรับ" ตามที่พระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้นหากเปรียบเทียบคำพิพากษากฎีกากับการเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มีลักษณะที่ขัดแย้งกัน เนื่องจากศาลท่านไม่ยอมรับการประกาศแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษา แต่คณะกรรมการกฤษฎีกายอมรับได้ในกรณีที่เป็นการแก้คำผิดอย่างธรรมดาอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในตัวอักษรและในการเรียงพิมพ์เพื่อให้คำที่พิมพ์ผิดนั้นได้รับการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่หากเป็นกรณีที่เป็นการแก้ไขในสาระสำคัญที่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลหรือเป็นการแก้ไขที่ไม่เป็นไปตามมติของสภา มิใช่การแก้ไขความผิดพลาดในการพิมพ์ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ยอมรับให้มีการแก้ไขได้

ข้อสังเกต สำหรับตามพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พุทธศักราช 2489 มีคำพิพากษากฎีกาที่ 1073/2492 , คำพิพากษากฎีกาที่ 971/2541 และเรื่องเสร็จที่ 234/2523 วินิจฉัยไปในทำนองเดียวกัน โดยในกรณีนี้ได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของกรรมาธิการ ได้มีมติให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละยี่สิบห้า แต่ในชั้นการพิจารณาของสภา

ผู้แทนราษฎร ได้มีมติให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละสิบห้า ดังนั้นตามเรื่องเสรีจที่ 234/2523 คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงต้องถือว่ากำหนดให้จ่ายเงินรางวัลร้อยละสิบห้า การแก้ไขคำผิดจึงไม่เป็นผลเป็นการแก้ไข

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาฎีกา ผู้เขียนมีความเห็นว่าคำพิพากษาฎีกาควรมีการระบุเหตุผล ดังเช่นที่คณะกรรมการกฤษฎีการะบุด้วย ซึ่งกรณีจึงทำให้มองว่า ศาลฎีกาพิพากษาได้ถูกต้อง แต่เหตุผลผิด เพราะเหตุผลของศาล คือ การที่ต้องถือตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การตีความการแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาของประเทศไทยกับหลักกฎหมายในต่างประเทศ

ในเรื่องการตีความการแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาของประเทศไทย เห็นว่ามีองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ ศาลซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจตุลาการ และคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นเรื่องการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ผลของคำพิพากษา คือ การถือตามถ้อยคำที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่สามารถแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาได้ ในส่วนของความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นว่าการแก้คำผิดในตัวอักษรและในการเรียงพิมพ์เพื่อให้คำที่พิมพ์ผิดนั้นได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับย่อมกระทำได้ แต่หากการแก้ไขเป็นสาระสำคัญที่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคล ต้องถือตามที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไม่สามารถแก้ไขได้

ในหลักกฎหมายต่างประเทศ เมื่อมีความผิดพลาดในการพิมพ์กฎหมายขึ้นประกาศใช้ มีวิธีการแก้ไขอยู่ 2 วิธีการ คือ

1. สามารถประกาศแก้ไขคำผิดพลาดในตัวอักษรที่พิมพ์ได้
2. ศาลในฐานะผู้ใช้กฎหมายสามารถตีความกฎหมายที่มีความผิดพลาดในการพิมพ์ให้ถูกต้องได้

โดยสรุปแล้ว แนวทางในการตีความการแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาของประเทศไทย สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ถืออยู่ในต่างประเทศ เพราะการแก้ไขโดยการประกาศแก้ไขคำผิดนั้นจะทำได้เฉพาะกรณีที่มีความผิดพลาดในการพิมพ์กฎหมายที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาไม่ตรงกับต้นฉบับเท่านั้น ส่วนกรณีที่มีการแก้ไขก้าวล่วงไปในเนื้อหาของกฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว ไม่อาจกระทำได้โดยเพียงการประกาศแก้ไขคำผิด หากแต่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายออกมาแก้ไขเพิ่มเติม¹

¹ มานิตย์ จุมปา. “การแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษา”. วารสารกฎหมาย. ปีที่ 20. ฉบับที่ 2 (พ.ย. 2543) หน้า 250.

6.2 แนวทางการแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษา

6.2.1 การแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาในต่างประเทศ

การแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาในต่างประเทศ อันประกอบด้วย ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ตามลำดับ ได้มีการวางหลักกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในท้ายบันทึกเรื่อง คำผิดในราชกิจจานุเบกษาเรื่องเสรีจที่ 47/2508 ซึ่งหลักกฎหมายหรือแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษาหรือรัฐกิจจานุเบกษาทั้ง 3 ประเทศ อาจสรุปเป็นแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในกฎหมาย เมื่อมีความผิดพลาดในการพิมพ์กฎหมายขึ้นประกาศใช้อยู่ 2 แนวทาง นั่นคือ

6.2.1.1 ประกาศแก้ไขคำผิดพลาดในตัวอักษรที่พิมพ์ได้

การแก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษาหรือรัฐกิจจานุเบกษากรณีที่เป็นเพียงข้อบกพร่องของภาษา ข้อบกพร่องในตัวอักษร ถ้อยคำที่ผิดอย่างเห็นได้ชัดเจน เป็นหลักปฏิบัติที่ทำกันในต่างประเทศ ทั้งประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังได้วางหลักซึ่งกว้างกว่า ในกรณีนอกจากการแก้คำผิดในรัฐกิจจานุเบกษาในคำผิดที่เห็นได้อย่างชัดเจนแล้ว ยังให้มีการแก้ไขผิดพลาดเกี่ยวกับการพรรณนา ลักษณะของสิ่งของหรือวัตถุอันเป็นความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมาย คำผิดในรัฐกิจจานุเบกษานั้นทำให้การตีความกฎหมายไม่สมเหตุสมผล ให้ใช้คำหรือตัวเลขที่เหมาะสมแทนได้ หากสามารถอ้างอิงข้อความหรือกฎหมายอื่นได้

6.2.1.2 ศาลสามารถตีความกฎหมายที่มีความผิดพลาดในการพิมพ์ให้ถูกต้องได้

ศาลในฐานะที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ ย่อมเป็นผู้ใช้กฎหมายโดยการตีความกฎหมายเพื่อวินิจฉัยปัญหาในคดีข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ดังนั้นหากกฎหมายที่ศาลนำมาใช้อาจเกิดความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษาหรือรัฐกิจจานุเบกษาขึ้น แนวทางในประเทศอังกฤษ จึงวางแนวทางให้ศาลตีความกฎหมายในทางให้มีผลบังคับ โดยเฉพาะกรณีที่กฎหมายมีความหมายคลุมเครือหรือน่าสงสัยและไม่ถูกหลักไวยากรณ์ และเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายในการแปลความหมายของกฎหมายนั้นทั้งฉบับเป็นที่ชัดเจนแล้ว

6.2.2 การแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษาในประเทศไทย

ปัญหาคำผิดในราชกิจจานุเบกษา ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดแนวทางการแก้ไขไว้อย่างชัดเจนในประเทศไทย ดังนั้นการใช้กฎหมายที่ปรากฏความผิดพลาดขึ้นนั้น ต้องอาศัยการตีความจากองค์กรผู้มีอำนาจหรือผู้ใช้กฎหมาย โดยเฉพาะศาล ซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถในการหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี เพื่อให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด

ดังปรากฏในคำพิพากษาฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องพระราชบัญญัติให้บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. 2489 ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น

นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกันเอง ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 790/2498 เรื่องพระราชกฤษฎีกาสงวนป่า ซึ่งพระราชกฤษฎีกา และแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ระบุพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแตกต่างกัน นั่นคือ ในพระราชกฤษฎีกาไม่ระบุท้องที่ที่พิพาท แต่พื้นที่ดังกล่าวถูกระบุอยู่ในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาให้ถือเอาตามท้องที่ที่ระบุอยู่ในพระราชกฤษฎีกาเป็นสำคัญ ในกรณีพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องการฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่พิพาทเนื่องจากโจทก์(กรมป่าไม้)เห็นว่าท้องที่ดังกล่าวเป็นที่ป่าสงวน จึงถือว่าการที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกันเองนี้ เป็นเรื่องที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ดังนั้น การใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจ และการตีความกฎหมายของศาล จึงต้องระมัดระวัง คำนึงถึงความถูกต้อง และความยุติธรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อกฎหมายมีความผิดพลาด จะปล่อยให้ศาลหรือผู้ใช้กฎหมายตีความกันเองในแต่ละกรณีโดยไม่มีมาตรการในการแก้ไขความผิดพลาดของกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งยังคงต้องมีการใช้กฎหมายนั้น ๆ ตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นต่อไป ย่อมเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า ความผิดพลาดดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะพิมพ์กฎหมายลงราชกิจจานุเบกษาถูกต้องแล้ว แต่มติของรัฐสภานั้นเองที่ผิด หรือเป็นเพราะเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด ที่มีลักษณะเป็น Human Error ซึ่งเป็นธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงต้องแก้ไขความผิดพลาดนั้นเสีย โดยวิธีการที่แตกต่างกันโดยอาจแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) เมื่อพิสูจน์แล้วพบว่า ความผิดพลาดนั้นเกิดจากมติของรัฐสภาผิด

ก. ความผิดพลาดนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ คือ เป็นความผิดพลาดเล็กน้อย หากมีการแก้ไขแล้วไม่กระทบต่อสิทธิต่อบุคคลใด ๆ กรณีนี้ก็จะมีการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอแก้ไข

ข. ความผิดพลาดนั้นเป็นสาระสำคัญ คือ เป็นความผิดพลาดที่หากมีการแก้ไขแล้วจะกระทบต่อสิทธิของบุคคล กรณีจึงต้องให้ผู้มีอำนาจ คือ รัฐสภาเท่านั้นต้องแก้ไข

(2) เมื่อพิสูจน์แล้วพบว่า ความผิดพลาดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด

ก. ความผิดพลาดนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ คือ เป็นความผิดพลาดเล็กน้อย หากมีการแก้ไขแล้วไม่กระทบต่อสิทธิต่อบุคคลใด ๆ กรณีนี้ก็จะมีการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ

ข. ความผิดพลาดนั้นเป็นสาระสำคัญ คือ เป็นความผิดพลาดที่หากมีการแก้ไขแล้วจะกระทบต่อสิทธิต่อบุคคล กรณีต้องมีการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ

อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์ต่อการพิสูจน์ถึงสาเหตุของปัญหาคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษาที่แท้จริงนั้น ก็ต้องมีการสร้างช่องทางถึงการพิสูจน์ปัญหาดังกล่าวไว้ด้วย คล้ายกับกรณีมาตรา 264* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดโดยการสร้างช่องทางให้คู่ความหรือศาลที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งเห็นว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่น่าคิดว่า หากกรณีมีผู้ที่ได้รับกระทบสิทธิจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ลงราชกิจจานุเบกษาโดยความผิดพลาดนั้นไปแล้ว จะมีวิธีการเยียวยาการกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวได้อย่างไร ในประการนี้ผู้เขียนเห็นว่าอาจแยกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้คุณหรือผลในทางบวก แต่ความผิดพลาดนั้นทำให้คุณนั้นลดลง อาทิ การจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้จับกุม หากปรากฏว่ามีการพิมพ์ตัวเลขที่ผิดพลาดจริงจากมติของรัฐสภา โดยความผิดพลาดดังกล่าวเป็นความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ ควรยึดถือหลักการว่าหากได้มีการยอมรับและปฏิบัติตามกันมาในหลายกรณีแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายนั้นมีบทบัญญัติตามที่ได้พิมพ์ขึ้น แม้แตกต่างจากต้นฉบับก็ตาม และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริง โดยพิสูจน์แล้วว่ามีกรพิมพ์ตัวเลขผิด ก็ต้องดำเนินการประกาศแก้ไขคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษาให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับนั้นเสีย

(2) กฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้โทษหรือผลในทางลบ โดยความผิดพลาดนั้นทำให้เกิดโทษหรือโทษนั้นเพิ่มขึ้น อาทิ ข้อที่อาจมีปัญหาในการใช้กฎหมายหากมีการเรียงพิมพ์ที่ผิดพลาดไปกรณีบทกำหนดโทษต่อกรรมการผู้จัดการ หรือ กรรมการ ผู้จัดการ ดังนี้

บทกำหนดโทษผู้บริหารของนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 158 บัญญัติว่า

* มาตรา 264 “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

"ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย"

บทกำหนดโทษผู้บริหารของนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 301 บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตาม มาตรา 278 มาตรา 288 หรือ มาตรา 289 เป็นนิติบุคคล ถ้าพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลเกิดจากการสั่งการ การกระทำการ หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นผู้ใดผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย"

ตามมาตรา 301 กำหนดโทษของกรรมการ ผู้จัดการ ในกรณีความผิด คือ

ก. แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งในแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายหลักทรัพย์หรือร่างหนังสือชี้ชวนในสาระสำคัญ ที่ต้องยื่นต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรณีที่เสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับเป็นเงินไม่เกินสองเท่าของราคาขายของหลักทรัพย์ทั้งหมด ซึ่งผู้นั้นได้เสนอขาย แต่ทั้งนี้เงินค่าปรับต้องไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท (มาตรา 278)

ข. ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณี

1) การกระทำการแทนบริษัทซึ่งจัดตั้งและประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ตามกฎหมายต่างประเทศ โดยมีสำนักงานติดต่อกับบุคคลทั่วไปในราชอาณาจักรต้องได้รับการอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (มาตรา 93)

2) นอกจากบริษัทหลักทรัพย์ ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า "บริษัทหลักทรัพย์" หรือคำอื่นที่มีความหมายเช่นเดียวกัน (มาตรา 95)

3) นอกจากตลาดหลักทรัพย์ ห้ามมิให้บุคคลใดใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า "ตลาดหลักทรัพย์" หรือ "ตลาดหุ้น" หรือคำอื่นที่มีความหมายเช่นเดียวกัน (มาตรา 156)

ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ (มาตรา 288)

ก. ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือ ฝ่าฝืนกรณี ดังต่อไปนี้

- 1) ห้ามประกอบกิจการตลาดหลักทรัพย์ หรือกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (มาตรา 155)
 - 2) ห้ามให้บริการเป็นศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์หรือกิจการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน (มาตรา 209)
 - 3) ห้ามประกอบกิจการเป็นสำนักหักบัญชี ซึ่งเป็นสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการให้บริการเพื่อ ประโยชน์ในการชำระราคาและส่งมอบหลักทรัพย์ที่ได้มีการซื้อขายกัน รวมทั้งบริการที่เกี่ยวข้อง เว้น แต่จะได้รับการใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. (มาตรา 219)
 - 4) ห้ามประกอบกิจการเป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นสถานที่อันเป็นศูนย์กลางการให้บริการรับ ฝากและถอนหลักทรัพย์ รวมทั้งประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการหักบัญชี เว้นแต่จะ ได้รับ ใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. (มาตรา 220)
 - 5) ห้ามให้บริการเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ เว้นแต่จะได้รับการใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. (มาตรา 221)
- ต้องต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ (มาตรา 289)

(ปรากฏตามราชกิจจานุเบกษา ในภาคผนวก ข)

ปัญหาที่น่าคิดในกรณีนี้ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล นั่นคือ กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการ ลงโทษผู้บริหารใดของนิติบุคคลนั้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานบัญญัติให้ลงโทษ “กรรมการผู้จัดการ” ส่วนพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ บัญญัติให้ลงโทษ “กรรมการ” หรือ “ผู้จัดการ” แล้วแต่กรณี

จากบัญญัติของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวปรากฏคำว่า “กรรมการผู้จัดการ” แตกต่างกัน ซึ่ง ทำให้ความหมายเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย นั่นคือ กรณี “กรรมการ ผู้จัดการ” หมายถึง กรรมการ ประการหนึ่ง และผู้จัดการประการหนึ่ง ซึ่งอาจมีได้หลายคนในนิติบุคคลหนึ่ง ๆ ส่วน “กรรมการผู้จัดการ” หมายถึง ผู้แทนของนิติบุคคลคนหนึ่งที่เป็นทั้งกรรมการและผู้จัดการในบุคคล คนเดียว

ในประเด็นนี้ ยังไม่ปรากฏคำพิพากษาฎีกา โดยจากการตรวจสอบมาตรา 158 ของ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานใช้คำว่า “กรรมการผู้จัดการ” ตั้งแต่ร่างฉบับแรกที่คณะรัฐมนตรีเสนอ (ปรากฏในมาตรา 138) จนกระทั่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข ส่วนมาตรา 300 ของ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ใช้ว่า “กรรมการ ผู้จัดการ” ตั้งแต่ยกร่าง (ปรากฏใน มาตรา 319)

ผู้เขียนจึงมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า มาตรา 158 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานน่าจะ บัญญัติว่า “กรรมการ ผู้จัดการ” เนื่องจาก การกำหนดว่า “กรรมการ ผู้จัดการ” มีความหมาย

ครอบคลุม ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับบริบทอื่น ๆ ของกฎหมายมาตรานี้ ก็มิได้แสดงถึงอำนาจหน้าที่ใด ที่เฉพาะเจาะจงว่าลงโทษได้เพียง ผู้บริหารที่เป็น “กรรมการผู้จัดการ” เท่านั้น

ดังนั้นอาจถือได้ว่า มติของรัฐสภามีความผิดพลาด ไม่ใช่เจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด ซึ่งถือเป็นความผิดพลาดที่เป็นสาระสำคัญ เนื่องจากเป็นเรื่องของการลงโทษบุคคล หากแต่ในบทบัญญัติต่อท้ายความว่า “หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุม และไม่ก่อให้เกิดปัญหาหลงโทษผิดตัวไปได้ เนื่องจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบต้องเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องจากพยานหลักฐานที่ปรากฏต่อศาล ถือได้ว่ากรณีนี้จึงไม่ใช่ความผิดพลาดที่เป็นสาระสำคัญ จึงอาจมีการประสานงานเพื่อดำเนินการแก้ไขได้ต่อไป โดยเป็นการประกาศแก้หรือบอกแก้ ดังกรณีความผิดพลาดที่เคยเกิดขึ้น (ปรากฏตัวอย่างตามราชกิจจานุเบกษา ในภาคผนวก ก)

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า วิธีการแก้ปัญหาคือของการบัญญัติกฎหมายในประเด็นนี้ ควรใช้ว่า “กรรมการหรือผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคล” จึงจะไม่มีปัญหาในเรื่องของการเรียงพิมพ์ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 59 เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หากเป็นกรณีที่กฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้คุณหรือผลในทางบวก แต่ความผิดพลาดนั้นทำให้คุณนั้นลดลง ไม่มีเหตุผลความจำเป็นที่ผู้เสียหายจากความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษาจะได้รับการเยียวยา แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่กฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้โทษหรือผลในทางลบ โดยความผิดพลาดนั้นทำให้เกิดโทษหรือโทษนั้นเพิ่มขึ้น อาทิ ตัวอย่างของบทกำหนดโทษของกรรมการผู้จัดการดังกล่าว ความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษาอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการวินิจฉัยคดีได้ ซึ่งกรณีนี้จึงจำเป็นต้องมีวิธีการเยียวยาสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่ถูกลงโทษหรือปรับ หรือ โทษอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ เมื่อปรากฏว่ามีความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษา ทั้งกรณีความผิดพลาดในการพิสูจน์อักษร หรือในการเรียงพิมพ์ หรือความผิดพลาดที่มีสาระสำคัญอันอาจกระทบต่อสิทธิของบุคคลได้นั้น ต้องมีการกำหนดแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษา ทางที่ผู้เขียนจะนำเสนอคือ การยกร่างกฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปรับปรุง ดังปรากฏในบทที่ 5 ในหัวข้อ 5.3 แนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายอย่างถาวร โดยรวมไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวกันทั้งกรณีมีความผิดพลาดในร่างกฎหมาย และกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป ซึ่งการกำหนดกฎหมายในเรื่องคำผิดในราชกิจจานุเบกษานี้ ผู้เขียนเชื่อว่าไม่มีการถุกกล่าวหาว่าเป็นนักบัญญัตินิยม แต่อย่างไรก็ตาม เพราะพิจารณาแล้วก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียหายในด้านกระบวนการนิติบัญญัติและด้านอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ช้ำยังจะเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายต่อไปด้วย

6.3 แนวทางการป้องกันคำผิดในราชกิจจานุเบกษา

ความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ คำผิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด หรือผิดไปจากมติของสภา(ผิดจากต้นฉบับ) และในอีกประเภทหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายตรงตามมติของสภา(ตรงตามต้นฉบับ) แต่มติของสภานั้นเองที่ผิด ดังนั้นทั้งใน 2 กรณีจะมีแนวทางป้องกันอย่างไร

6.3.1 กรณีเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิดจากต้นฉบับ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด หรือผิดไปจากมติของสภา ทำให้กฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นไม่ตรงตามต้นฉบับ ไม่ว่าความผิดพลาดนั้นจะเป็นกรณีความผิดพลาดในการพิสูจน์อักษร หรือในการเรียงพิมพ์ หรือความผิดพลาดที่มีสาระสำคัญอันอาจกระทบต่อสิทธิของบุคคล จึงต้องศึกษาถึงกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษาของส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

6.3.1.1 กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา

เมื่อร่างกฎหมายผ่านกระบวนการพิจารณาในรัฐสภามาแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการตรวจทานร่างกฎหมาย โดยมีเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงจากหน่วยงานเจ้าของเรื่องมาร่วมตรวจทานร่างกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2546 เรื่อง มาตรการตรวจทานความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภาแล้ว หรือร่างพระราชกฤษฎีกาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในขั้นตอนนี้ จึงมีทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของเรื่องมาร่วมตรวจทานร่างกฎหมายก่อนที่จะนำร่างกฎหมายเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธยต่อไป ดังนี้ การลงนามรับรองร่างกฎหมายจากเดิมที่มีคนทาน 3 คน จึงต้องเป็น “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อคนทาน 4 คน) ทาน 4 ครั้ง ขอเดชะ” ปะหน้าร่างกฎหมายนั้น ๆ

เมื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายแล้ว กฎหมายก็จะถูกส่งกลับมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีกองราชกิจจานุเบกษาดำเนินการนำกฎหมายลงราชกิจจานุเบกษาเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยในขั้นตอนการดำเนินการนำกฎหมายลงราชกิจจานุเบกษามีดังนี้

(1) การเรียงพิมพ์ ให้เป็นไปตามรูปแบบของราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีระเบียบกำหนดการตั้งคำหน้ากระดาษ ขนาดตัวอักษร และวรรคตอน และในปัจจุบันกฎหมายที่ส่งมาเพื่อประกาศราชกิจจานุเบกษา จะมาทั้งในรูปแบบของเอกสารกระดาษ และ File ในแผ่นข้อมูล พร้อมกัน ซึ่งจะสามารถนำมาเรียงพิมพ์ได้ทันที อย่างไรก็ตาม ไรต์ดีปัญหาที่เคยพบ คือ การบันทึกเพิ่มข้อมูลผิด ดังนั้นจึงต้องมีการพิสูจน์อักษร อันนำไปสู่ขั้นตอนต่อไป

(2) การพิสูจน์อักษร เพื่อให้กฎหมายที่ลงราชกิจจานุเบกษาถูกต้องตรงตามต้นฉบับ ซึ่งมีวิธีการในการพิสูจน์อักษรในหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับประเภทและความยากง่ายของกฎหมายแต่ละฉบับ อาทิ กฎหมายที่ไม่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ก็อาจให้เจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวในการพิสูจน์อักษร โดยใช้วิธีเปรียบเทียบจากต้นฉบับกับฉบับที่พิมพ์ลงราชกิจจานุเบกษา

(3) แจ้งการประกาศให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงอื่น ๆ ทราบถึงการประกาศกฎหมายลงราชกิจจานุเบกษา

6.3.1.2 วิเคราะห์กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการพิมพ์

ราชกิจจานุเบกษา

จากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการพิมพ์กฎหมายลงราชกิจจานุเบกษา เห็นได้ว่าควรมีวิธีการป้องกันที่วิเคราะห์ได้จากกระบวนการ ดังนี้

(1) การพิสูจน์อักษร ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คน ตรวจสอบอย่างน้อย 2 รอบ ทำหน้าที่ในการพิสูจน์อักษร ไม่ว่าจะกฎหมายนั้น จะมีความยากง่ายเพียงใด เนื่องจากเหตุผลของหลักธรรมชาติที่ว่าคนเรามักไม่เห็นความผิดพลาดของตนเอง ดังนั้นหากมีเจ้าหน้าที่อีกคนช่วยตรวจสอบย่อมทำให้เกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

(2) การแจ้งการประกาศให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงอื่น ๆ ทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ควรมีการตรวจสอบความถูกต้องภายในระยะเวลาพอสมควร โดยทันที เพื่อให้กฎหมายที่ประกาศมีความถูกต้อง สมบูรณ์บังคับใช้เป็นกฎหมายที่ดี โดยไม่เกิดปัญหาต่อไป

6.3.2 กรณีเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายตรงตามต้นฉบับ แต่มีผิดสภาพ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายตรงตามมติของสภา หรือตรงตามต้นฉบับ แต่มีผิดสภาพนั้นเองที่ผิด แนวทางการป้องกันก็ต้องย้อนกลับไปเป็นเรื่องของการร่างกฎหมายและกระบวนการพิจารณาที่ดีทั้งในขั้นตอนภายในฝ่ายบริหาร และรัฐสภา ดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดไปแล้วในบทที่ 5

ขั้นตอนที่ร่างกฎหมายอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการของสำนักราชเลขาธิการเมื่อ นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ แล้วนั้น สำนักราชเลขาธิการได้เคย จัดโครงการประชุมหารือการปฏิบัติงานร่วมระหว่างกองนิติการ สำนักราชเลขาธิการ กับส่วนราชการ ภายนอก ณ ห้องภาณุรังสี โรงแรมรอยัลริเวอร์ วันจันทร์ที่ 28 มีนาคม 2548 ในเรื่องการขอ พระราชทานทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมาย โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้อง คือ สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

โดยมีประเด็นหรือว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ส่งมายังสำนักราชเลขาธิการเพื่อขอให้นำขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อขอพระราชทานพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในบางครั้งพบว่าร่าง พระราชบัญญัติบางฉบับ มีข้อความคลาดเคลื่อนในถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับการสะกดคำ การผสมหรือ การสนธิคำ ผิดไปจากหลักภาษา แต่เนื่องจากร่างกฎหมายนั้น ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เจ้าหน้าที่จึงไม่อาจแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ ทั้งที่การแก้ไขถ้อยคำที่คลาดเคลื่อนเหล่านั้นมิได้ทำ ให้ความหมายแตกต่างหรือผิดไปจากหลักการที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ จึงควรที่จะหารือแนวทาง ร่วมในการแก้ไขปัญหา

ตัวอย่างเช่น คำว่า “ศิลปวัฒนธรรม” ในพระราชบัญญัติสถาบันการพลศึกษา พ.ศ. 2548 ที่ ถูกต้องควรเป็นคำว่า “ศิลปวัฒนธรรม” หรือ “ศิลปะและวัฒนธรรม”

ผลการหารือ ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหากลับเกี่ยวกับร่าง พระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้น สามารถแยก พิจารณาได้เป็น 2 ประเด็น คือ²

1. กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน เล็กน้อย (ไม่ใช่สาระสำคัญ) เช่น การสะกดคำ การสนธิคำ ผิดไปจากหลักภาษา หรือวรรคตอนไม่ ถูกต้อง เป็นต้น

แนวทางแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติอยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานใด ให้หน่วยงาน ดังกล่าวแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขได้ ด้วยการประสานงานเป็นการภายใน ระหว่างเจ้าหน้าที่

2. กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนใน ส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ข้อความในมาตราต่าง ๆ ไม่สอดคล้อง หรือมีความขัดแย้งกัน

² สำนักราชเลขาธิการ, “รายงานโครงการประชุมหารือการปฏิบัติงานร่วมระหว่างกองนิติการ สำนักราช เลขาธิการ กับส่วนราชการภายนอก,” ณ ห้องภาณุรังสี โรงแรมรอยัลริเวอร์, 28 มีนาคม 2548.

แนวทางการแก้ไข กรณีนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักราชเลขาธิการไม่อาจแก้ไขความผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้นได้ เพราะเป็นการแก้ไขข้อความของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงถือว่าเป็นประเด็นที่ต้องมีการหารือร่วมกันเพื่อหาทางออกในการแก้ไขปัญหาคือต่อไป

นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า ควรแก้ไขระเบียบข้อบังคับการประชุมรัฐสภา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อบังคับ ว่าหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หากร่างพระราชบัญญัติมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถรับร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมา เพื่อให้รัฐสภาแก้ไขให้ถูกต้อง ก่อนนายกรัฐมนตรีจะได้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป

ทั้งนี้ หากมีการป้องกันแล้วยังมีความผิดพลาดเกิดขึ้น จนกระทั่งประกาศใช้กฎหมายในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยหลักการ การแก้ไขก็ต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งต้องพิจารณากฎหมายเพื่อทำการแก้ไข

อย่างไรก็ดี ในกรณีนี้ควรพิจารณาความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นเป็น 2 กรณี คือ

(1) ความผิดพลาดนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ คือ มติของสภามีความผิดพลาดเล็กน้อย หากมีการแก้ไขแล้วไม่กระทบต่อสิทธิต่อบุคคลใด ๆ อาทิ การสะกดที่ผิดไปจากความถูกต้อง และมีได้ทำให้ความหมายเปลี่ยนแปลงไป ก็ควรให้มีการแก้ไขคำผิดได้โดยเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่พบความผิดพลาดดังกล่าวจากมติของสภา ดังนั้น ระเบียบหรือกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา ควรให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ที่สามารถแก้ไขคำผิดเล็กน้อยให้ถูกต้องได้ โดยอาจมีการทำการประสานงานไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะรัฐสภาผู้ทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย ผู้เขียนเชื่อว่ากรณีนี้ไม่มีปัญหาว่าเป็นการพิมพ์ที่ไม่ตรงตามมติของสภาหรือไม่ตรงตามต้นฉบับ เพราะถ้าให้มีการพิมพ์ตรงตามต้นฉบับนั้น ก็จะทำให้เป็นการพิมพ์ที่ผิดจากความถูกต้อง

(2) ความผิดพลาดนั้นเป็นสาระสำคัญ คือ เป็นความผิดพลาดที่หากมีการแก้ไขแล้วจะกระทบต่อสิทธิต่อบุคคล กรณีจึงต้องให้ผู้มีอำนาจ คือ รัฐสภาเท่านั้นต้องแก้ไข

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อกฎหมายที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยมีกระบวนการหลายขั้นตอน นับตั้งแต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาโดยวุฒิสภา การลงพระปรมาภิไธย และการประกาศลงราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย ในแต่ละขั้นตอนอาจมีความผิดพลาดในเนื้อหาของร่างกฎหมายเกิดขึ้นได้ โดยการพบความผิดพลาดดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในสองกรณี คือ ก่อนมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือร่างกฎหมายผิดพลาด โดยในกรณีนี้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ ตามหลักผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาด ย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข และกรณีหลังมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือกฎหมายผิดพลาดหรือความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา ในการใช้กฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ต้องแก้ไขความผิดพลาดเหล่านั้นให้ถูกต้องตามต้นฉบับ

1. ความผิดพลาดก่อนที่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย:ร่างกฎหมายผิดพลาด

การพบความผิดพลาดในร่างกฎหมายในขั้นตอนก่อนที่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย คือ ในขั้นตอนที่ผ่านรัฐสภาแล้ว แต่ยังอยู่ในขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งในข้อเท็จจริงเช่นนี้ก็ได้เคยเกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต โดยมีแนวทางการแก้ไขทั้งกรณีที่นายกรัฐมนตรีระงับการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนสภา โดยเสนอเป็นร่างกฎหมายใหม่เข้าสภา และทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย กล่าวคือ

กรณีที่นายกรัฐมนตรีระงับการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เกิดในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2485 กลับมาเสนอต่อสภาอีกครั้งหนึ่งโดยแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาบางประการ ซึ่งให้เหตุผลว่า ได้มีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้น มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงงบประมาณ จึงเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ในสมัยเดียวกันนี้ได้นำร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485 มาเสนอต่อสภาอีกครั้งโดยมีการแก้ไขเนื้อหาในบางมาตรา ซึ่งทั้งสองกรณีได้มีสมาชิกสภาหลายคนอภิปรายคัดค้านว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เสียระเบียบแบบแผน รัฐบาลจะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติยกเลิกหรือเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งในท้ายที่สุดทั้งสองกรณีสภาที่ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาใหม่

ในปี พ.ศ. 2517 สมัยท่านสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เคยมีกรณีร่างพระราชบัญญัติโอนทรัพย์สิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517 ที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว แต่นายกรัฐมนตรีได้ใช้มาตรการการยึดทรัพย์ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นมาตรการการยึดทรัพย์ได้อีกทางหนึ่งไปก่อนที่จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนายกรัฐมนตรีจึงได้ขอปรึกษาหารือกับสภาให้สภาหาทางแก้ไข ซึ่งสภาก็ลงมติให้ระงับการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

กรณีทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ถ้อยคำ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง โดยในกรณีนี้มีตัวอย่าง คือ ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติเล็กน้อยเพื่อให้มีถ้อยคำรัดกุมยิ่งขึ้น นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง

กรณีทูลเกล้าฯ ถวาย พระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธย และใช้พระราชอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2477 กับร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายลักษณะอาญา ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร

ส่วนความผิดพลาดในร่างกฎหมายในปัจจุบัน (ในปี 2546) เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. เป็นความผิดพลาดที่เกี่ยวกับการพิสูจน์อักษรและการอ้างอิงบทมาตราที่ผิด อาทิ มาตรา 32 วรรค 2 “กระทรวงการศึกษา” ที่ถูกต้อง คือ กระทรวงศึกษาธิการ มาตรา 99 ที่อ้างถึงมาตรา 68 ที่ถูกต้อง คือ มาตรา 100 เป็นต้น

(2) ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. เป็นความผิดพลาดในเนื้อหาหรือหลักการ คือ ในมาตรา 3 ซึ่งอธิบายลักษณะของเหรียญว่ามีพระรูปสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ทรงประดับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่าง ๆ ประกอบด้วย “เหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ 8” มีความผิดพลาด เพราะแท้จริงเป็นเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตระกูลอื่น

(3) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.เป็นความผิดพลาดในด้านธุรการ มีข้อความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม 2 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (8) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 52 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ 2 การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา 18 (9) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา 31(7) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

การแก้ไขปัญหาในร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. คือ การนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย ตามมาตรา 93 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระมหากษัตริย์พระราชทานร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับกลับคืนมายังรัฐสภา และรัฐสภาที่ลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป

ส่วนการแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ประธานรัฐสภาได้มีการถอนเรื่องคืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และได้มีการเสนอขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า รัฐสภาสามารถนำกลับไปแก้ไขได้โดยมีหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายตามมาตรา 93 ต่อไป เมื่อรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทำให้การดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ หากมีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ก็ย่อมดำเนินการให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภาก่อนส่งไปยังนายกรัฐมนตรี ดังนั้นย่อมถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรี มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตรงตามมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 175 วรรคหนึ่ง (3) รัฐสภาจึงขอรับร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนมาดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม เพื่อให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว (ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2547 ตามภาคผนวก ก)

เห็นได้ว่า จากการแก้ไขปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่เกิดขึ้นอาจสรุปได้ 3 แนวทาง ดังนี้

- (1) นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93
- (2) รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย
- (3) เสนอศาลรัฐธรรมนูญ

ในการนำแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายโดยการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 นี้ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่อาจมีปัญหาด้านความเหมาะสม ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับผู้เสนอความเห็นที่ว่าเป็นการไม่บังคับที่จะนำร่างกฎหมายที่ทราบอยู่แล้วว่ามีผิดพลาดนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย

ในปัญหานี้มีบางฝ่ายที่มีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางการแก้ไขไว้แล้ว โดยการดำเนินการตามมาตรา 93 แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งด้วยความเคารพผู้เขียนเห็นว่ามาตรา 93 นี้เป็นกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น เพื่อกำหนดกระบวนการนิติบัญญัติหรือขั้นตอนในตรากฎหมาย โดยกำหนดเป็นวิธีการแต่ละขั้นตอนไว้จนถึงขั้นตอนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่มิได้หมายความว่า หากพบความผิดพลาดในร่างกฎหมายแล้ว ยังต้องดำเนินการตามกระบวนการอย่างนั้น หรือเป็นการที่รัฐธรรมนูญกำหนดทางแก้ไขไว้ให้แล้ว แต่อย่างไร และหากให้รัฐสภานำกลับมาแก้ไขแล้วก็มีได้หมายความว่า จะทำให้กระบวนการนิติบัญญัติต้องเสียไปหรือเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อมีการแก้ไขให้ถูกต้องแล้วเสร็จ ก็ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญต่อไป ซึ่งถือว่ายังกงกซ์ทำตามกระบวนการนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ทุกประการต่อไป ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 93 และมาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้คำว่า “ร่างพระราชบัญญัติ” ย่อมหมายความว่า แม้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภามาแล้วก็ยังไม่ถือว่าเป็นสถานะเป็นกฎหมาย ดังนั้น ย่อมมีการแก้ไขในความผิดพลาดก่อนได้ จึงสรุปได้ว่าการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย จึงเป็นขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติ มิได้เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมาย

ในส่วนของการนำแนวทางให้รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย มาแก้ไขปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายนี้ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงต้องวิเคราะห์ว่าแนวทางดังกล่าวสามารถนำมาใช้ได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

เนื่องจากตามหลักการตีความกฎหมาย เมื่อไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้ ก็ต้องตีความตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ โดยเมื่อพิจารณาที่เจตนารมณ์ของมาตรา 93 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามิได้เป็นแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่มาตรา 93 เป็นเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้เป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงถือเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว ก็ชอบที่จะอุดช่องว่างของกฎหมายนั้นเสีย โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศและโครงสร้างของกฎหมาย ดังนี้

สำหรับแนวทางการแก้ไขความผิดพลาดในระหว่างประเทศ อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 และ 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties) ในบทบัญญัติส่วนที่ 4 ของอนุสัญญาว่าด้วยเรื่อง การแก้ไขและการแก้ไขปรับปรุงสนธิสัญญา (Amendment and modification of treaties) เมื่อพบว่ามีสนธิสัญญามีความผิดพลาด อนุสัญญาดังกล่าวก็ให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องได้โดยข้อตกลงระหว่างรัฐภาคี

ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายไว้ว่า การแก้ไขข้อผิดพลาด (error) ของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติโดยรัฐสภาแล้ว โดยให้รัฐสภามีมติร่วมกัน (concurrent resolution) เพื่อทำการแก้ไขข้อผิดพลาดได้ ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดขั้นตอนในการแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไว้ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 10 ได้บัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีมีคำขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายที่ส่งมานั้นทั้งฉบับหรือบางมาตราใหม่อีกครั้งหนึ่งก็ได้ โดยรัฐสภาไม่มีอำนาจในการปฏิเสธ

จากการวิเคราะห์โครงสร้างของกฎหมายในด้านการใช้อำนาจอธิปไตย นั่นคือ การใช้อำนาจบริหารของฝ่ายปกครอง ในรูปของคำสั่งทางปกครองหากมีความผิดพลาด กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง อาจแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองนั้นได้ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหากมิได้เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีความผิดพลาดเล็กน้อยตามมาตรา 43 แต่เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดให้มีการทบทวนคำสั่งทางปกครองได้

ส่วนการใช้อำนาจตุลาการ ในระบบศาลคู่ ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง หากคำพิพากษาผิดพลาด กฎหมายกำหนดให้ศาลที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น สามารถมีคำสั่งเพิ่มเติมแก้ไขข้อผิดพลาดหรือข้อผิดพลาดให้ถูกต้องได้ ตามมาตรา 143 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และข้อ 95 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 หมวด 5 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 115 และ ข้อ 116, ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 หมวด 6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อ 118 และ ข้อ 119 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 หมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 95 และ ข้อ 97 กำหนดไว้เหมือนกัน ซึ่งแสดงถึงหลักการพิจารณาร่างกฎหมาย และเจตนารมณ์ของข้อกำหนดดังกล่าวว่า ต้องการให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบ ดังที่ได้กำหนดให้พิจารณาตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และเพื่อความถูกต้องของบทบัญญัติซึ่งวางข้อบังคับให้มีการทบทวนร่างกฎหมายได้ ดังที่ได้กำหนดให้พิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใฝ่ใจไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ เป็นการแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับดังกล่าวมีเจตนารมณ์ไม่ให้เกิดกฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ผิดพลาดและมีเนื้อความที่ขัดแย้งกันเอง

นอกจากนี้ยังมีกรณีการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายในอดีต เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ โดยกรณีที่นายกรัฐมนตรีระงับการนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนสภา โดยเสนอเป็นร่างกฎหมายใหม่เข้าสภา แม้กระทั่งกฎหมายที่มีได้มีความผิดพลาดผิดพลาดในเนื้อหา ไม่ว่าในลักษณะความผิดพลาดในการพิสูจน์อักษร หรือในความถูกต้อง รัฐสภายังสามารถแก้ไขร่างกฎหมายนั้นได้ ดังนั้น เมื่อร่างกฎหมายมีความผิดพลาดที่เห็นได้โดยประจักษ์ ก็ชอบที่จะแก้ไขให้ถูกต้องเสียได้ ในกรณีร่างพระราชบัญญัติอินทรีพิชัย ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 พ.ศ. 2517 ซึ่งศาลลงมติให้ระงับการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เนื่องจากหากดำเนินการต่อไป กฎหมายนั้นก็ไม่ได้มีความหมายแล้ว เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นได้เกิดขึ้นไปแล้ว อาจเทียบได้กับการเสนอร่างกฎหมายที่มีความผิดพลาดต่อไป ทำให้กฎหมายในส่วนที่มีความผิดพลาดบางส่วนไม่สามารถใช้บังคับได้ ก็ชอบที่จะแก้ไขความผิดพลาดในส่วนนั้นให้สามารถบังคับได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวในหลายประการ ย่อมเป็นการสนับสนุนหลักกฎหมายที่ศาลค้นหาเพื่อที่จะนำมาใช้อุดช่องว่างของกฎหมาย เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข” โดยมีได้เกิดจากการสร้างกฎหมายขึ้นมาเองตามอำเภอใจของศาล ดังนี้ในการนำแนวทางรัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องก่อน จึงกระทำได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและมีความเหมาะสมที่สุด โดยผ่านการค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปของศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา เมื่อมีความผิดพลาดซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่า มิได้เป็นเจตจำนงหรือความประสงค์ โดยแท้ของรัฐสภาองค์กรผู้ใช้อำนาจ ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายที่มีความผิดพลาดนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อลงพระปรมาภิไธย รัฐสภาจึงต้องแก้ไขความผิดพลาดนั้นก่อน โดยจะขอให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะมีพระบรมราชวินิจฉัยไม่ได้ เพราะพระมหากษัตริย์มิได้มีพระราชอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในร่างกฎหมาย ทั้งนี้การที่รัฐสภาแก้ไขความผิดพลาดนั้นย่อมเป็นการทบทวนมติของสภา เพียงแต่ในประเด็นที่มีปัญหาความผิดพลาดเท่านั้น ไม่ใช่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่

2. ความผิดพลาดหลังที่มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย: กฎหมายผิดพลาดหรือความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีมีความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา มีคำพิพากษาฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ โดยสรุปได้ ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 1073/2492 และคำพิพากษาฎีกาที่ 971/2541 ซึ่งวินิจฉัยไปในทำนองเดียวกันว่าเมื่อมีคำผิดในราชกิจจานุเบกษาไม่สามารถแก้ไขบทกฎหมายที่พิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาได้ ดังนั้นหากถือตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวนั้น การแก้ไขคำผิดย่อมไม่สามารถทำได้ หากจะแก้ไขต้องมีการทำตามกระบวนการออกมาเป็นกฎหมายเพื่อแก้ไข

ในส่วนของความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 47/2508 และเรื่องเสร็จที่ 234/2523 ซึ่งมีความเห็นว่า การแก้คำผิดอย่างธรรมดาอันเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องในตัวอักษรและในการเรียงพิมพ์เพื่อให้คำที่พิมพ์ผิดนั้นได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ สามารถกระทำได้โดยมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่หากเป็นกรณีที่เป็นการแก้ไขในสาระสำคัญที่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลหรือเป็นการแก้ไขที่ไม่เป็นไปตามมติของสภา ไม่สามารถกระทำได้ ถ้าจะแก้ไขให้ถูกต้องเสียใหม่ก็ต้องกระทำโดยวิธีการตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง

ในส่วนการแก้ไขคำผิดในต่างประเทศได้วางหลักกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ดังที่ปรากฏในท้ายบันทึกเรื่อง คำผิดในราชกิจจานุเบกษาเรื่องเสร็จที่ 47/2508 กล่าวคือ ประเทศอังกฤษใน Halsbury's ข้อ 232 ประเทศสหรัฐอเมริกาใน American Jurisprudence ข้อ 136 และข้อ 232 และประเทศฝรั่งเศสใน Repertoire de Droit Administratif โดยมีหลักการโดยสรุปเมื่อมีความผิดพลาดในการพิมพ์กฎหมายเกิดขึ้น มีวิธีการแก้ไขอยู่ 2 วิธีการ คือ

1. สามารถประกาศแก้ไขคำผิดพลาดในตัวอักษรที่พิมพ์ได้
2. ศาลในฐานะผู้ใช้กฎหมายสามารถตีความกฎหมายที่มีความผิดพลาดในการพิมพ์ให้ถูกต้องได้

เห็นได้ว่า ปัญหาคำผิดในราชกิจจานุเบกษาในประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดแนวทางการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นการใช้กฎหมายที่ปรากฏความผิดพลาดขึ้นนั้น ต้องอาศัยการตีความจากองค์กรผู้มีอำนาจหรือผู้ใช้กฎหมายดังที่ปรากฏในคำพิพากษาฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

นอกจากนี้ มีกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกันเอง ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 790/2498 เรื่องพระราชกฤษฎีกาสงวนป่า ซึ่งพระราชกฤษฎีกา และแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ระบุพื้นที่ที่เป็นป่าสงวนแตกต่างกัน โดยคดีพิพาทดังกล่าวนี้เป็นเรื่องการฟ้องขับไล่จำเลยออกจากที่พิพาท จึงถือว่าการที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดแย้งกันเองนี้ เป็นเรื่องที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ ดังนั้น การใช้กฎหมายของผู้มีอำนาจ และการตีความกฎหมายของศาล จึงต้องระมัดระวัง คำนึงถึงความถูกต้องและความยุติธรรม

ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีความผิดพลาด จะให้ศาลหรือผู้ใช้กฎหมายตีความกันเองในแต่ละกรณี โดยไม่มีมาตรการในการแก้ไขความผิดพลาดของกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งยังคงต้องมีการใช้กฎหมายนั้น ๆ ตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นต่อไป ย่อมเป็นการไม่สมควร นอกจากนี้ยังทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า ความผิดพลาดดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะพิมพ์กฎหมายลงราชกิจจานุเบกษาถูกต้องแล้ว แต่ผิดของรัฐบาลนั่นเองที่ผิด หรือเป็นเพราะเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด จึงต้องแก้ไขความผิดพลาดนั้น โดยอาจแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

(1) เมื่อพิสูจน์แล้วพบว่า ความผิดพลาดนั้นเกิดจากมติของรัฐสภาพิด

ก. ความผิดพลาดนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ ต้องมีการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอแก้ไข

ข. ความผิดพลาดนั้นเป็นสาระสำคัญ กรณีนี้ต้องให้ผู้มีอำนาจ คือ รัฐบาลเท่านั้นแก้ไข

(2) เมื่อพิสูจน์แล้วพบว่า ความผิดพลาดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด

ก. ความผิดพลาดนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ ต้องมีการประสานงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ

ข. ความผิดพลาดนั้นเป็นสาระสำคัญ กรณีนี้ต้องมีการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ

7.2 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้ผู้เขียนขอแยกประเด็นในข้อเสนอแนะเป็นมาตรการในการป้องกัน และมาตรการในการแก้ไข ในการแก้ไขปัญหาความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย เนื่องจากการมีมาตรการป้องกันความผิดพลาดเพียงอย่างเดียวนั้น ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่าจะไม่พบความผิดพลาดในร่างกฎหมายขึ้นอีก ดังนั้นจึงต้องมีทั้งมาตรการป้องกันเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดความผิดพลาดแล้วควรมีมาตรการแก้ไขความผิดพลาดรองรับไว้ด้วย

มาตรการในการป้องกัน

ในมาตรการป้องกันความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมายนี้ ผู้เขียนขอสรุปโดยแยกเป็น 2 กรณี คือ

1. การป้องกันความผิดพลาดในร่างกฎหมาย และความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา ที่เกิดจากมติของรัฐสภาผิด

การป้องกันความผิดพลาดในร่างกฎหมาย และความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา ที่เกิดจากมติของรัฐสภาผิดต้องมีในทุกขั้นตอน นั่นคือ การป้องกันความผิดพลาดตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ นับแต่การเสนอกฎหมาย จนกระทั่ง ประกาศราชกิจจานุเบกษาบังคับใช้เป็นกฎหมายทั้งในขั้นตอนภายในฝ่ายบริหาร และขั้นตอนภายในรัฐสภา ดังนี้

(1) ในการเขียนกฎหมายต้องให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย ดังนั้นขั้นตอนแรกของการยกร่างกฎหมาย ผู้ร่างต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระที่ถูกต้อง โดยผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนลงมือเขียนกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของเรื่องควรจัดหาคณะทำงาน ซึ่งมีลักษณะคล้าย Bill Team ของประเทศอังกฤษ โดยอาจแตกต่างจากประเทศอังกฤษที่มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายด้วย ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ควรเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายที่จะยกร่างขึ้น โดยอาจเป็นบุคลากรจากภายในหน่วยงานเอง หรือภายนอกหน่วยงาน เพื่อรวบรวมเนื้อหาสาระที่จะมีในร่างกฎหมาย และจัดทำ paper ที่มีลักษณะเป็น Green paper , White Paper ออกสู่สาธารณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รับฟังความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการยกร่างกฎหมายต่อไป

(2) ควรนำระบบ rapporteur มาใช้ในทุกขั้นตอนของการร่างกฎหมายอย่างเคร่งครัดกับทุกร่างพระราชบัญญัติ เริ่มตั้งแต่ การยกร่างกฎหมายโดยหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ซึ่งควรเป็น “ผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา” หรือที่เรียกว่า “ปคร.” หรือผู้ช่วย ปคร. , คณะกรรมการกฤษฎีกามีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย มีหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายโดยละเอียด เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการร่างกฎหมาย , มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายในคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และมีกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายในการ

พิจารณาของคณะกรรมการในรัฐสภา โดย rapporteur ของทุกหน่วยงานจะต้องติดตามและประสานงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รับผิดชอบจนกระทั่งร่างกฎหมายนั้นได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

(3) การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเคร่งครัด อาทิ ในการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ให้มีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับมอบหมายร่วมเป็นกรรมการด้วย , มาตรการตรวจทานความสมบูรณ์และถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภาแล้ว โดยนอกจากนิติกรของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้วยังมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงของหน่วยงานเจ้าของเรื่องมาตรวจทานความสมบูรณ์ ถูกต้อง และลงลายมือชื่อรับรองร่างพระราชบัญญัติ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะได้นำร่างพระราชบัญญัติทูลเกล้า ฯ ถวาย ตามกระบวนการ เป็นต้น

(4) ในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของกรรมการสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต้องมีเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของเรื่องและจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าไปช่วยอยู่ด้วยเสมอ

(5) ในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เมื่อมีการแก้ไขร่างกฎหมายมาตราใด ต้องมีการแก้มาตราที่อ้างอิงหรือเชื่อมโยงกันทันที และร่างกฎหมายที่แก้ไขต้องอ่านออกเสียงในเรื่องที่แก้ทุกครั้ง และต้องอ่านออกเสียงในตอนพิจารณารวมทั้งร่างอีกครั้ง หรืออาจต้องมีการออกกระเปียบให้เจ้าหน้าที่กองกรรมาธิการต้องตรวจสอบความถูกต้อง

(5) ตั้ง “กองเซ็นเซอร์” หรือกองตรวจร่างกฎหมายขึ้นมาทั้งสองสภา

(6) สร้างสิ่งจูงใจเพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะกับผู้ที่ทำหน้าที่เป็น rapporteur ของแต่ละหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และเพิ่มเบี้ยประชุมคณะกรรมการและห้ามสมาชิกเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญเกินหนึ่งคณะ

2 การป้องกันความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษา ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิดจากต้นฉบับ

จากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องในการพิมพ์กฎหมายลงราชกิจจานุเบกษา เห็นได้ว่าควรจะมีวิธีการป้องกันที่วิเคราะห์ได้จากกระบวนการ ดังนี้

(1) การพิสูจน์อักษร ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คน ตรวจทานอย่างน้อย 2 รอบ ทำหน้าที่ในการพิสูจน์อักษร ไม่ว่าจะกฎหมายนั้น จะมีความยากง่ายเพียงใด เนื่องจากเหตุผลของหลัก

ธรรมชาติที่ว่าคนเรามากไม่เห็นความผิดพลาดของตนเอง ดังนั้นหากมีเจ้าหน้าที่อีกคนช่วยตรวจทาน ย่อมทำให้เกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

(2) การแจ้งการประกาศให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงอื่น ๆ ทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ควรมีการตรวจสอบความถูกต้องภายในระยะเวลาพอสมควร โดยทันที เพื่อให้กฎหมายที่ประกาศมีความถูกต้อง สมบูรณ์บังคับใช้เป็นกฎหมายที่ดี โดยไม่เกิดปัญหาต่อไป

มาตรการในการแก้ไข

แนวทางการแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะเป็นการทูลเกล้าฯ ถวาย การให้รัฐสภานำกลับไปแก้ไข และการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ นั้นเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณีตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม แนวทางที่ดีที่สุด คือ การแก้ไขปัญหาในระยะยาว ซึ่งวิธีการดังกล่าว ผู้เขียน เห็นว่าควรต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือยกร่างกฎหมาย (ในที่นี้หมายถึงกฎหมายในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งรวมถึงกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติลงมาด้วย) โดยจะเป็น การแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายในระดับใดนั้น มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

1. แก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ

วิธีการนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก บทบัญญัติหรือเนื้อหาของรัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดในหลักการหรือในขั้นตอนที่สำคัญของ กระบวนการนิติบัญญัติ มิใช่การกำหนดรายละเอียดในระหว่างกระบวนการนิติบัญญัติ

2. ยกร่างหรือแก้ไขข้อบังคับการประชุม

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจกับสภาในการบัญญัติข้อบังคับของสภา ซึ่งเป็นหลัก ประชาธิปไตยที่มีมานาน ทั้งในต่างประเทศ และประเทศไทย ดังเห็นจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 191

โดยความสำคัญของข้อบังคับ คือ ในบางกรณีแทนที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญ เราเพียงแก้ไข ข้อบังคับก็เพียงพอ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของสภารวดเร็วเรียบร้อยยิ่งขึ้น และการแก้ไขนั้นก็ ทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมายใหม่ แต่ข้อบังคับ ซึ่งมีลักษณะเป็นข้อบังคับ ภายในของแต่ละสภา จึงจำกัดการใช้บังคับกับแต่ละสภา ดังนั้นจึงใช้ได้เฉพาะภายในกระบวนการที่ ยังอยู่ในขั้นตอนของสภา ไม่ล่วงเลยถึงขั้นตอนการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ดังนี้ วิธีการนี้จึงมีข้อเสีย คือ ไม่อาจแก้ไขความผิดพลาดครอบคลุมถึงความผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจา นุเบกษา เพราะการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายกำหนดไว้ในข้อบังคับ ส่วนการแก้ไขความ ผิดพลาดหรือคำผิดในราชกิจจานุเบกษาอาจต้องออกเป็นระเบียบของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถนำมา

รวมกันไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันได้ เนื่องจากข้อจำกัดของขอบเขตการบังคับใช้ของกฎหมาย โดยข้อบังคับใช้กับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่มิได้ใช้กับฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการประกาศกฎหมายลงราชกิจจานุเบกษา (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร)

อย่างไรก็ดี ในขณะที่ผู้เขียนกำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ ได้มีการปฏิรูปการปกครอง ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น มีข้อบังคับที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาคความผิดพลาดในร่างกฎหมายไว้ในข้อ 126

แม้ว่าข้อบังคับนี้จะใช้บังคับได้ชั่วคราว แต่ข้อบังคับดังกล่าวก็จะเป็นแบบอย่างในการยกร่างข้อบังคับของสภาต่อไป เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่บังคับใช้ และมีรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นั้น เนื่องจากที่ผ่านมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่ย่อมมีผลทำให้ต้องเปลี่ยนข้อบังคับการประชุม แต่การเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขข้อบังคับเหล่านี้ก็จะมีหลักการใหญ่ ๆ คล้ายกัน โดยหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นจากการใช้ความรู้และประสบการณ์ ก็ยังมีความจำเป็นในการใช้เป็นแบบอย่างต่อไป

3. ยกร่างพระราชบัญญัติ

วิธีการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายและกฎหมาย โดยการยกร่างพระราชบัญญัตินั้น มีข้อพิจารณาในเรื่องต้นคือ มีความจำเป็นอย่างไรในการตราเป็นกฎหมาย

เนื่องจากการยกร่างพระราชบัญญัติ เป็นวิธีการที่ทำให้กฎหมายมีความเป็นเอกภาพโดยการแก้ไขปัญหาทั้งกรณีร่างกฎหมายผิดพลาดและกฎหมายผิดพลาดไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการบริหารงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และวิธีการนี้ไม่มีปัญหาเรื่องข้อจำกัดหรือขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่ทำให้ต้องแยกกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันออกจากกัน เพราะพระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับได้ทั้งแก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังเป็นการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาสาระที่จำกัดหรือกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลด้วย จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ในการนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายและกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์ พ.ศ. ซึ่งควรประกอบด้วยเนื้อหา ในประการดังต่อไปนี้

(1) นำหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วย “ผู้ที่ก่อให้เกิดความผิดพลาดย่อมต้องเป็นผู้ที่แก้ไข” มาบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร

ปัญหาน่าคิดของเรื่องความผิดพลาดในร่างกฎหมาย นั่นคือ ขั้นตอนในกระบวนการนิติบัญญัติใดที่จะสามารถนำกลับมาแก้ไขความผิดพลาดได้ และไม่สามารถนำกลับมาแก้ไขความ

ผิดพลาดได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเมื่อล่วงเลยขั้นตอนใดในกระบวนการนิติบัญญัติที่ไม่สามารถนำกลับมาแก้ไขความผิดพลาดได้ โดยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

ก. ในการแก้ไขความผิดพลาดในอดีต เห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนใดในกระบวนการนิติบัญญัติก็สามารถนำมาแก้ไขความผิดพลาดได้ ดังที่ปรากฏในความผิดพลาดในร่างกฎหมาย กรณีร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 1 เมษายน 2476 โดยเมื่อนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย รัชกาลที่ 7 ทรงขอแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อย จึงนำร่างพระราชบัญญัติกลับมายังสภา ซึ่งนอกจากมีการแก้ไขถ้อยคำตามพระราชประสงค์แล้ว สภายังแก้ไขถ้อยคำอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกด้วย

ข. ในการแก้ไขความผิดพลาดในปัจจุบัน ดังปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 126 จำกัดขั้นตอนที่จะสามารถนำร่างพระราชบัญญัติที่มีความผิดพลาดกลับมาให้สภาพทบทวน นั่นคือ ก่อนที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งน่าจะหมายถึงก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงใช้พระราชอำนาจพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งต่างกับในอดีตที่สภาแก้ไขในขั้นตอนที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนทรงลงพระปรมาภิไธย

ดังนั้น ไม่ว่าจะร่างกฎหมายที่ผิดพลาดจะอยู่ในขั้นตอนภายในรัฐสภา ผ่านมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ผ่านสำนักราชเลขาธิการ โดยพระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย ก็สามารถนำร่างกฎหมายที่มีความผิดพลาดมาแก้ไขได้

ทั้งนี้ จึงควรมีการจำกัดขั้นตอนให้มีการแก้ไขความผิดพลาดได้ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธย เหมือนกรณีข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 126 และการแก้ไขความผิดพลาดในร่างกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่สภาสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดได้ หากประธานาธิบดียังไม่ลงนาม เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(2) สร้างช่องทางการพิสูจน์สาเหตุของปัญหาคำผิดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งทำให้สามารถทราบได้ว่า ความผิดพลาดดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะพิมพ์กฎหมายลงราชกิจจานุเบกษาถูกต้องแล้ว แต่มติของรัฐสภานั้นเองที่ผิด หรือเป็นเพราะเจ้าหน้าที่พิมพ์กฎหมายผิด เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายแก่กรณีนั้นต่อไป และเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขความผิดพลาดในการบังคับใช้กฎหมายนั้นกับกรณีอื่นต่อไป

ทั้งนี้ คล้ายกับมาตรา 264 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดโดยการสร้างช่องทางให้คู่ความหรือศาลที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งเห็นว่ากฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยในกรณีอาจกำหนดให้คู่ความหรือศาลที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งเห็นว่ากฎหมายนั้นมีความผิดพลาด ส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิสูจน์หาสาเหตุของความผิดพลาดดังกล่าว

(3) กรณีมีผู้ที่ได้รับกระทบสิทธิจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ลงราชกิจจานุเบกษาโดยความผิดพลาด ต้องกำหนดบทบัญญัติเป็นวิธีการเยียวยาบุคคลที่ได้รับผลกระทบ โดยแยกเป็น 2 กรณี คือ

ก. กฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้คุณหรือผลในทางบวก แต่ความผิดพลาดนั้นทำให้คุณนั้นลดลง ควรยึดถือหลักการว่าหากได้มีการยอมรับและปฏิบัติตามกันมาในหลายกรณีแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายนั้นมีบทบัญญัติตามที่ได้พิมพ์ขึ้น แม้แตกต่างจากต้นฉบับก็ตาม

ข. กฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่ให้โทษหรือผลในทางลบ โดยความผิดพลาดนั้นทำให้เกิดโทษหรือโทษนั้นเพิ่มขึ้น ในทางอาญาควรกำหนดให้ใช้การรื้อฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาใหม่ และการจ่ายค่าทดแทน และค่าเสียหายที่เกิดจากคำพิพากษาที่เกิดจากความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้นสามารถยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายและกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์ พ.ศ. ซึ่งปรับปรุงในบางส่วนจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงร่างกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์ พ.ศ. ที่ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เสนอไว้ ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายและกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์พ.ศ.

(ยังไม่มีร่าง)

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายและกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายและกฎหมายให้ถูกต้องสมบูรณ์ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ความผิดพลาด” หมายรวมถึงความผิดพลาดอันเนื่องมาจาก

(๑) การพิมพ์หรือการพิสูจน์อักษร

(๒) การอ้างอิงหรือเชื่อมโยงบทมาตรา

(๓) ถ้อยคำหรือเนื้อความที่ขัดแย้งกัน

(๔) ถ้อยคำหรือเนื้อความที่ตกไปหรือเกินไป

(๕) ความผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ประการอื่นอันอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีปัญหาได้

มาตรา ๔ ในกรณีที่น่าปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา มีความผิดพลาด ซึ่งเกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณาของสภาใดสภาหนึ่ง แล้วแต่กรณี สมาชิกของสภาที่เกิดความผิดพลาดในขั้นตอนการพิจารณาของสภานั้น เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการวุฒิสภา หรือเลขานุการรัฐสภา ซึ่งเกิดความผิดพลาดในขั้นตอนการพิจารณาของสภาที่อยู่ในความรับผิดชอบ แล้วแต่กรณี อาจร้องขอให้ประธานแห่งสภาที่เกิดความผิดพลาดจัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงความผิดพลาดในเกิดความถูกต้องสมบูรณ์ในเฉพาะประเด็นที่มี

ความผิดพลาดได้ ตามระเบียบที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และประธานรัฐสภากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภา ตามวรรคหนึ่งต้องมีสมาชิกแห่งสถานนั้น ๆ รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

การแก้ไขความผิดพลาดตามมาตรา ๕ ให้ดำเนินการได้ก่อนที่พระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

มาตรา ๕ ในกรณีที่มีการส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ไปยังนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่พระมหากษัตริย์ยังไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย และพบว่ามีความผิดพลาดเกิดขึ้น ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความผิดพลาดนั้นไปยังเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๔

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกเกล้าทุกกระหม่อมถวาย จะเริ่มนับต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์แล้ว

มาตรา ๖ ในกรณีที่พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษามีความผิดพลาดหรือผิดพลาด ไม่ตรงกับมติของรัฐสภาให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งหนังสือแจ้งคำผิดให้ถูกต้องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศแก้ไขความผิดพลาดให้ถูกต้องในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้ประกาศแก้ไขความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไปตามที่ได้แก้ไขให้ถูกต้องนั้น

มาตรา ๗ ในการที่หน่วยงานของรัฐใดจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใด ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือคู่กรณีเห็นว่ามี ความผิดพลาดในบทบัญญัตินั้น ให้หน่วยงานของรัฐแจ้งความผิดพลาดไปยังผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่มีความผิดพลาดพิสูจน์ความผิดพลาดดังกล่าว เพื่อดำเนินการตาม มาตรา ๖ ต่อไป

มาตรา ๘ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลหรือคู่กรณีเห็นว่ามี ความผิดพลาดในบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และแจ้งความผิดพลาดไปยังผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่มีความผิดพลาดพิสูจน์ความผิดพลาดดังกล่าว เพื่อดำเนินการตาม มาตรา ๖ ต่อไป

มาตรา ๕ ในกรณีที่มีผู้ได้รับผลกระทบสิทธิเสรีภาพจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีความผิดพลาดหรือผิดพลาด ไม่ตรงกับมติของรัฐสภา หากบทบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นโทษ ซึ่งความผิดพลาดทำให้เกิดโทษหรือโทษเพิ่มขึ้น ในทางอาญาผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาถึงที่สุด สามารถร้องขอให้รื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาพิพากษาใหม่และมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ตามกฎหมายว่าด้วยการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่

มาตรา ๑๐ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และประธานรัฐสภา รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

.....
.....
.....



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤตยชญ์ ศิริเขต. ศาลปกครอง คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ฉบับสมบูรณ์พร้อมด้วยท ระเบียบ แบบฟอร์มและตัวอย่างคำฟ้อง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิทพัฒน์, 2544.

กระมล ทองธรรมชาติและสมบุรณ์ สุขสำราญ. เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา. พระนคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513.

กรุงเทพธุรกิจ(10 มกราคม 2547): 12

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. การร่างกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

กิตติพงษ์ จิตสว่างโสภิต. ผลผูกพันของคำพิพากษาในคดีแพ่ง: กรณีศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สยามศิลป์การพิมพ์, 2543.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. เอกสารประกอบการสอนกฎหมายมหาชนเบื้องต้น ปีการศึกษา 2543. (อัดสำเนา)

แก้วสรร อติโพธิ. ความชะงักงันของกฎหมายครู ใครคือผู้รับผิดชอบ?. มติชน (1 ธันวาคม 2546): 6.

ไกรพันธ์ พรหมานุกูล. การแก้ไขคำพิพากษาที่ผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยตามมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 1. นครปฐม: โรงพิมพ์ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ สำนักส่งเสริมและฝึกอบรมกำแพงแสน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2544.

ข่าวสด (27 พฤศจิกายน 2546): 1.

- คณิต ฅ นคร. กฎหมายราชทัณฑ์กับนักบัญญัตินิยม. มติชน (23 มกราคม 2547): 7.
- คณิน บุญสุวรรณ. กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- ไครผัด-ไครถูกทำร้าย พ.ร.บ.ครูสอบตก. มติชน(28 พฤศจิกายน 2546): 20.
- จุฬา ธนสีลังกูร. รัฐธรรมนูญอังกฤษ The British Constitution. กรุงเทพมหานคร: ไทยสงเคราะห์
ไทย, 2513.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2548.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. พิมพ์ครั้งที่
ที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. สารานุกรมเกี่ยวกับกฤษฎีกา ความเป็นมาอำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงานทาง
กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่รัฐบาล. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง [ถอดเทปคำบรรยายใน
หลักสูตรความรู้เกี่ยวกับศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ณ ห้อง พิมาน โรงแรม
วินเซอร์ สวีทส์] 27 ตุลาคม 2544.
- ชัยณรงค์ ไพโรประดิษฐ์ผล. ห้าแหละข้อผิดพลาดร่าง พ.ร.บ.ระเบียบ ครูฯ บกพร่องมากกว่าที่คิด.
มติชน (30 พฤศจิกายน 2546): 4.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. ใน อนุสรณ์งานศพ ศ.ดร. สมภพ โฆตระภักดิ์. กรุงเทพมหานคร: โรง
พิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2540.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ
คอนราด อาเด็็นเนา, 2529.
- เชาวนะ ไตรมาศ. รัฐธรรมนูญทำไมต้องตีความ. รพี'47: มองกฎหมายหลากหลายมุม
กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ 56 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ
บัณฑิตยสภา, 2547.

ถาวร โพธิ์ทอง. คำสอนวิชาระบบกฎหมายอังกฤษเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

ไทยโพสต์ (28 มกราคม 2547): 1.

ชงทอง จันทรางศุ. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารคดี, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

ชานินทร์ ทรัพย์วิเชียร และวิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรง
พิมพ์ชวนพิมพ์, 2523.

นพดล เสงเจริญ. การตีความรัฐธรรมนูญ. ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์ (บรรณาธิการ), รวมบทความ
กฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2, หน้า 215-224. กรุงเทพมหานคร:
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546.

นรนิติ เศรษฐบุตร. รายงานวิจัย เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติของสภาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.

นรนิติ เศรษฐบุตร, สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ สังคีต ไสววรรณ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุด
โครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง ประสิทธิภาพของ
สภาไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบัน
พระปกเกล้า, 2546.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส. วารสารกฎหมาย 20,2
(พ.ย.2543): 195-214.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ทศพิธราชธรรมกับพระมหากษัตริย์ไทย. สลค. สาร 14,6 (มิถุนายน 2549):
16-48.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ร่างกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาผิด : จะป้องกันและแก้ไขอย่างไร. ใน นันทวัฒน์
บรมานันท์ (บรรณาธิการ), รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net
เล่ม 3, หน้า 305-342. กรุงเทพมหานคร:สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป
เรื่อง 1. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545.

- บุบผา อัครพิमान, หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (มกราคม- เมษายน 2548): 1-26.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2545.
- ประมวล รุจนเสรี. พระราชอำนาจ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: โดยสุเมธ รุจนเสรี, 2548.
- ปวีณา มาสมุททิก. การจำกัดสิทธิอิทธิพลในคดีแพ่ง. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ประชุมประกาศรัชกาลที่ 4 พ.ศ. 2394 – พ.ศ. 2404. ใน อนุสรณ์งานศพในงานพระราชทานเพลิงศพ พลโทหม่อมจิดชนก กฤดากร. หน้า 219-221 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2541.
- ประวิณ ฒ นคร. เทคนิคการร่างกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., 2543.
- ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- พนัส ทศนิยานนท์. ร่าง พ.ร.บ.ราชภัฏความผิดพลาดที่ควรแก้ไข. มติชน (5 มกราคม 2547): 6.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2539.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- ภวัต วัชรดาวลัย. อย่าบริหารประเทศโดยมีกฎหมายตราผิดยังมีอีกเยอะ. มติชน (23 มกราคม 47): 7.
- มติชน(6 มกราคม 2543): 24.
- มติชน (18 ธันวาคม 2546): 1
- มติชน(19 ธันวาคม 2546): 1.
- มติชน(21 ธันวาคม 2546): 1.
- มติชน (23 ธันวาคม 2546): 13.
- มติชน (30 มกราคม 2547): 16.

- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529.
- มังกร ชัยชนะดารา. วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520.
- มานิตย์ จุมปา. การแก้ไขคำผิดในราชกิจจานุเบกษา. วารสารกฎหมาย 20,2 (พ.ย. 2543): 241-250.
- มานิตย์ จุมปา. ความผิดพลาดในกระบวนการนิติบัญญัติ. www.lawchula.ac.th.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- มาริสา ไพทยะทัตย์. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- วิชัย ต้นศิริ. รัฐธรรมนูญประเทศตะวันตกและไทย กรณีศึกษาทางประวัติศาสตร์และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์เนศ พรินติ้ง เซ็นเตอร์, 2536.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. การทบทวนการใช้อำนาจมหาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ กับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ. ไทยโพสต์ (26 ธันวาคม 2546).
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.
- วิษณุ เครืองาม. การประสานงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย. เอกสารสรุปการสัมมนาวันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2546 ณ ดิกลันดิโมเต็ล ทำเนียบรัฐบาล.
- วิษณุ เครืองาม. รายงานการวิจัยเรื่องแนวพระราชดำริทางกฎหมาย. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 11,3 (สิงหาคม- พฤศจิกายน 2530): 82.
- วิษณุ เครืองาม. เอกสารสรุปการสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา. โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี วันพฤหัสบดีที่ 20 ตุลาคม 2548 ณ โรงแรมเรดิสัน กรุงเทพมหานคร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 4. หลักการใหม่ในกระบวนการนิติบัญญัติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. การเมืองอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2542.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. การเมืองอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2545.

สุรพล นิติไกรพจน์และคนอื่น ๆ . รายงานการวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส แปลและเรียบเรียงจาก Droit Administratif 17 e Edition , Dalloz 1998 Jean Rivero et Jean Waline. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า. บทสรุปสำหรับผู้บริหารชุดโครงการวิจัยเรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สิริโรจน์การพิมพ์, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. เรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท เล่มที่ 2 ความเพียร. พิมพ์ครั้งแรก. กรุงเทพมหานคร: อรุณการพิมพ์, 2546.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือเบื้องต้นการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว.

สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 : พร้อมทั้งประวัติความเป็นมา กระบวนการ ขั้นตอน ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของรัฐสภา และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร :กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา ,2547.

สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 : พร้อมทั้งประวัติความเป็นมา กระบวนการ ขั้นตอน ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร :กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการวุฒิสภา ,2548.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมาย. จุลนิติ 1,5 (พฤศจิกายน- ธันวาคม 2547): 1-8.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2542.

อมร รักษาสัตย์. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการตีความของศาลรัฐธรรมนูญ กรณี
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและการไม่ขัดหรือไม่แย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและ
ความหมายของกฎหมาย. ศาลรัฐธรรมนูญ 5,14 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2546): 9-22.

อานนท์ เทียงตรง. ข้อสังเกตความคลาดเคลื่อนในร่าง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยราชภัฏ. มติชน
(17 ธันวาคม 2546): 20.

อุดม เฟื่องฟูง. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 ตอน 2. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพมหานคร: สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.

อรุณ ภาณุพงศ์. การเขียนกฎหมาย. จตุรนิติ. 3,2 (มีนาคม-เมษายน 2549): 59-66.

ภาษาอังกฤษ

American jurisprudence. 2 nd ed. Rochester N.Y. : The Lawyers Co-operative Pub. Co ; San
Francisco : Bancroft-Whitney Co., 1989.

Circulaire du 2 Janvier 1993 แก้ไขเพิ่มเติมโดย Circulaire du 30 Janvier 1997 relative aux règles
d'elaboration , de signature et de publication des texts su journal officiel et à la mise en
oeuvre de procedures paticullières incombant au Premier minister (Publiée au JO du 1
1997).

Heathfield, Elizabeth. Halsbury's laws of England. 4th ed. London: Butterworths, 1992.

Inter-Parliamentary Union. Parliaments of the World. 2 nd ed. Aldershot: Gower, 1986.

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2547

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๗

วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

๑. ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑.๑ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

๑.๑.๑ ด้วยรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยื่นชั้นมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๑.๑.๒ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปพิจารณาคำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด

๑.๑.๓ ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอถอนหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกันจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวคืนมาเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหลดลงและจะได้หาวิธีแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

๑.๑.๔ ประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงอันเป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน ซึ่งที่ประชุมร่วมกันมีความเห็นสอดคล้องกันให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

คณะกรรมการดังกล่าวได้ตรวจพบว่า สาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมมีข้อความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม ๒ ประเด็น คือ

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

ประเด็นที่ ๒ การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๓๑ (๗) กำหนดให้อธิการบดี เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

ทั้งนี้ คณะกรรมการได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องเรื่องนี้ไว้ ๖ วิธี คือ

(๑) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยเห็นว่าสามารถตีความให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

(๒) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

(๓) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้อง เสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

(๔) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการ และเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกัน ทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ก็ให้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับหลักในราชกิจจานุเบกษาก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

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

(๖) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไปเนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

๑.๓ ความเห็นของประธานรัฐสภา

๑.๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. แม้จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเอง และจำเป็นต้องมีการแก้ไข แต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการแก้ไขภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติเล็กน้อยที่สามารถรอกการแก้ไขได้ โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. หากมีผลใช้บังคับแล้วมีความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็มิได้เป็นความผิดของรัฐบาลและมิใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่ประการใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมติของรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือทรงใช้พระราชอำนาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภามีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้วดังที่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.

ในทางตรงกันข้ามหากจะมีการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วกลับมาแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ข่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้

๑.๓.๒ ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ก็เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

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

๒. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว รัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๕

กรณีตามคำร้อง เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ เกี่ยวกับลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้แล้วว่าหมายถึง (๑) ลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือ (๒) ลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปมีปัญหาได้แย้งกันว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งกรณีตามคำร้องนี้มีปัญหาว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และรัฐสภาโดยประธาน

สภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีหน้าที่ยื่นยันมติของรัฐสภาในชั้นที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว เพื่อพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ซึ่งมีปัญหาว่าจะกระทำได้หรือไม่ กรณีจึงมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วจึงเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเกี่ยวข้องในการตรากฎหมาย และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กำหนดให้เป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เห็นว่า เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

๓. ศาลรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภาจัดส่งรายงานการประชุมสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๔๕ ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ และร่างพระราชบัญญัติโอนทรัพย์สินซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งนายกรัฐมนตรีรับการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมส่งกลับคืนมายังสภา และให้ประธานรัฐสภาเสนอความเห็นเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และศาลรัฐธรรมนูญได้ให้นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภาชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมทั้งมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ กรณียื่นยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม รวมถึงกรณีที่ขอถอนร่างพระราชบัญญัติกลับมายังรัฐสภา และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ กรณีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปดำเนินการให้ถูกต้อง โดยเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มายังศาลรัฐธรรมนูญ

๓.๑ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๕๗ ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอยื่นยันข้อเท็จจริงตามคำร้องของประธานรัฐสภา

๓.๒ ประธานรัฐสภาให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ส่งสำเนารายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕ และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๕ ของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่รัฐสภา รวม ๒ ฉบับ และสำเนารายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนทรัพย์สินซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ พ.ศ. ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก ๑ ฉบับ ซึ่งเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีจะรับการนำขึ้นทูลเกล้าฯ และส่งกลับคืนมายังรัฐสภา

ต่อมาประธานรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการพิจารณา และได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกประการ เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แต่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรียืนยันว่า ไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ เพราะมีปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันและมีความเห็นว่าการนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยย่อมเป็นเหตุไม่บังควร เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ย่อมถือได้ว่านายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภา ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหากับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๓.๓ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการยืนยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย รวมถึงการขอลอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมายังรัฐสภา ดังนี้

๓.๓.๑ กรณีการยืนยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามลำดับดังนี้

- เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

- สภาผู้แทนราษฎรยื่นยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ มีสาระโดยสรุปคือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ทำให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้ และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโอนคืนร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง

- สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีหนังสือถอนเรื่องดังกล่าวตามหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๔๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ แล้ว

๓.๔ นายวิญญู เครื่องาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีหนังสือ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ส่งบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำและส่งพร้อมคำชี้แจงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำคำชี้แจงรวมเป็นฉบับเดียวกันกับคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า

๓.๔.๑ ข้อเท็จจริง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยื่นยันมติรัฐสภาเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เนื่องจากติดวันหยุดประจำสัปดาห์เรื่องดังกล่าวจึงมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในวันจันทร์ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

ในระหว่างการจัดพิมพ์และตรวจทานร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อนำเรียนนายกรัฐมนตรี ได้มีผู้แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบว่า มีความผิดพลาดเกิดขึ้นพร้อมกันนั้น เจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ตรวจพบว่า มีความผิดพลาด โดยมีข้อความขัดแย้งกันในมาตรา ๑๘ (๘) ซึ่งให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์

พิเศษ ในขณะที่ในมาตรา ๕๒ กลับบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ
 ได้เอง อันเป็นความขัดแย้งของกฎหมายว่าอำนาจแต่งตั้งจะเป็นของผู้ใด ซึ่งหากปล่อยให้ผิดพลาด
 ออกไปเป็นกฎหมายใช้บังคับ ก็จะทำให้ไม่อาจใช้บังคับกฎหมายที่ยังขัดแย้งกันอยู่นี้ได้ ทั้งยังจะก่อให้เกิด
 ปัญหาข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งมีอยู่ถึงจำนวน ๔๑ แห่งทั่วประเทศ

การพบข้อผิดพลาดและได้รับแจ้งความผิดพลาดนี้ พบเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๒
 ธันวาคม ๒๕๔๖ ช่วงเย็น ซึ่งยังคงมีระยะเวลาเหลืออีก ๘ วัน ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่าง
 พระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในวันเสาร์ที่ ๑๓
 ธันวาคม ๒๕๔๖ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงนำความเรียนรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
 ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้
 รับทราบนโยบายในวันนั้นว่า เมื่อครั้งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
 พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ
 เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.
 ผิดพลาด นั้น ข้อเท็จจริงและกระบวนการดำเนินการของทั้งสองเรื่องต่างจากกรณีร่างพระราชบัญญัติ
 มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ กล่าวคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับ
 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นการภายในเรื่องร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู
 และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ผิดพลาด ทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
 รับจะประสานเป็นการภายในกับประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้
 แต่ไม่ได้ผล และเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ
 สภาผู้แทนราษฎรแล้วทราบว่า นายจำลอง ครุฑขุนทด ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง
 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้เคยมีหนังสือแจ้งข้อผิดพลาดแล้วแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่อาจแก้ไขมติของรัฐสภาได้
 จึงไม่ได้แจ้งแก้ไขมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งระยะเวลา ๒๐ วันตามรัฐธรรมนูญใกล้หมดลง
 คือ เหลืออีก ๒ วัน การนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย จึงมีความจำเป็น
 ประกอบกับเมื่อครั้งที่ตรวจสอบพบความบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าวยังไม่เคยมี
 บรรทัดฐานในอดีตว่าสมควรดำเนินการประการใด ทั้งเมื่อหารือกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ
 การนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว
 ได้รับคำแนะนำว่า ควรนำเรื่องดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายก่อน เพื่อรับพระบรมราชวินิจฉัย
 ไว้เป็นบรรทัดฐานหรือทราบแนวพระราชปฏิบัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการเสนอให้
 นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และนายกรัฐมนตรี

ได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเฝ้า ฯ เพื่อกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติด้วยแล้ว ต่อมา มีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนรัฐสภาเนื่องจากกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. มีข้อบกพร่องในถ้อยคำและในการอ้างอิงบทกฎหมาย หลายประการและกรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ. เนื่องจากมีข้อบกพร่องในมาตรา ๓ ถ้อยคำที่ว่า พระองค์เจ้าอภัยประคับเหริยรัตนภรณ์รัชกาลที่ ๘ และต่อมารัฐสภาได้ลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ จึงไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้อีก

อนึ่ง การดำเนินการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่า รัฐบาลไม่สมควรนำเรื่องผิดพลาดขึ้นกราบบังคมทูล นอกจากนั้น นักวิชาการและนักการเมืองบางคน ยังถามหาความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ “บังอาจ” นำร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายด้วย ดังนั้น ในกรณีร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ผิดพลาด ซึ่งยังคงมีเวลาดำเนินการแก้ไขความผิดพลาดได้อยู่ ก็ไม่สมควร นำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายทันที ทั้งที่รู้ว่าผิดพลาดมาก่อนจะส่งเรื่องให้ สำนักเลขาธิการ แต่สมควรที่จะแสวงหาช่องทางโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่น ในการแก้ไข เยียวยาความผิดพลาดครบพร้อมให้หมดทุกช่องทางก่อน หากไม่อาจดำเนินการโดยช่องทางอื่นได้ ทุกช่องทางแล้ว จึงจะเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พร้อมทั้ง กราบบังคมทูลให้ทรงทราบ ว่า รัฐบาลได้หาช่องทางทุกช่องทาง ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วไม่อาจดำเนินการได้ จึงต้องขอพระมหากรุณา

ในบรรดาช่องทางอื่นนอกเหนือจากการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แล้ว ยังมีช่องทางอื่นที่ยังไม่เคยดำเนินการ มาก่อนก็คือ

ช่องทางที่หนึ่ง การขอให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดกลับไป ดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งเมื่อได้ศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาไทยในอดีต แม้ไม่เคยมีตัวอย่างเหมือนกับ กรณีนี้ทุกประการ แต่มีตัวอย่างการดำเนินการของรัฐสภาในอดีตเป็นบรรทัดฐานว่า เมื่อปี ๒๕๔๕ รัฐบาล ในอดีตเคยไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แต่กลับนำร่าง พระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภาและรัฐสภาลงมติให้ใช้ กฎหมายฉบับใหม่นี้แทนฉบับที่ไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ รวม ๒ กรณี ได้แก่ ร่างพระราช

บัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๔๕ และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทั้งๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕) มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕) มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “ท่านว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

นอกจากนั้น ก็ยังมีกรณีบรรทัดฐานอีกกรณีหนึ่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๖ (ที่เสนอในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๗๖ วิสามัญ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ไขด้วยคำ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะแก้ไขด้วยคำตามพระราชประสงค์แล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไขด้วยคำอื่นๆ เพิ่มเติมอีก แล้วลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

บรรทัดฐานทั้งสามนี้ปรากฏชัดว่า ทั้ง ๆ ที่ไม่ใช่ความผิดพลาดในกฎหมายที่จะทำให้อกฎหมายใช้บังคับไปโดยมีปัญหา รัฐสภาก็สามารถแก้ไขได้ โดยเฉพาะเมื่อรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญตีความแล้ว การตีความดังกล่าวก็เป็นบรรทัดฐานอยู่ เมื่อปรากฏว่าช่องทางเช่นนี้เคยมีในอดีต ประกอบกับได้ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษารัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศแล้วพบว่า หลายประเทศได้กำหนดให้มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดโดยรัฐสภาได้ เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส อินเดีย อุเวต เม็กซิโก เกาหลีใต้ รัสเซีย แม้แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเมื่อพบว่า สนธิสัญญาที่มีความผิดพลาด อนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาก็ให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องได้

ดังนั้น ในวันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ หลังจากทราบความผิดพลาด ๒ วัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าพบความผิดพลาดและเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง ทั้งนี้โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ว่า หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมถอนร่างดังกล่าวคืน หรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ หรือมาตรา ๒๖๖ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกต้องกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องโดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด พร้อมมีมติด้วยว่า หากรัฐสภาไม่ยินยอมรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปปรับปรุงหรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาด ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รองนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาเสนอให้นายกรัฐมนตรีส่งคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปยังรัฐสภา และให้ดำเนินการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) เมื่อความบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ปรากฏประจักษ์ขึ้นในชั้นก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีดุลพินิจที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปยังรัฐสภาหรือไม่เพียงใด และเมื่อได้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติแล้วจะต้องถือปฏิบัติอย่างไรกับระยะเวลา ๒๐ วัน ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

(๒) เมื่อรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขข้อบกพร่องอันประจักษ์อยู่นั้นหรือไม่ เพียงใด

(๓) ถ้ารัฐสภาไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติที่มีการส่งคืน หรือรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมายังนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งโดยไม่พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่อง

นายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทได้หรือไม่ เพียงใด และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร

อนึ่ง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงอาศัยความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามข้อ (๑) ข้อ (๒) และข้อ (๓) ดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการถือปฏิบัติให้เกิดความถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป

ช่องทางที่สอง เป็นช่องทางที่อาจดำเนินการได้ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็คือการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งอาจกระทำได้ ๒ ทาง ดังปรากฏตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ข้างต้น คือ

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า คราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓)

(๒) นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ซึ่งทั้งสองกรณี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่นของรัฐทั้งหมด อันจะเป็นบรรทัดฐานให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไปทุกกรณีที่มีปัญหาเดียวกันนี้ในอนาคต ทั้งยังเปลี่ยนข้อโต้แย้งอันเป็นปัญหาการเมืองที่ไม่อาจหาข้อยุติอันสร้างความสับสนในหมู่ประชาชนให้เป็นปัญหากฎหมายที่ยุติลงได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๖๖ หากรัฐสภาไม่ยอมถอนเรื่อง หรือไม่ยอมแก้ไขความผิดพลาด โดยไม่ได้มีมติให้เสนอเรื่องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) ก็เพราะไม่ประสงค์จะให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ตกไปทั้งฉบับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม มาตรา ๒๖๒ ว่า การตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะจะเกิดความล่าช้าเสียหายแก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง ๔๑ แห่ง ซึ่งมีคณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษ และนักศึกษาเกี่ยวข้องอยู่เป็น

จำนวนหลายแสนคน นอกจากนั้น ยังต้องเริ่มกระบวนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ทั้งหมด ซึ่งกว่าจะผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จะต้องเสียเวลาของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาก ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการนี้อีกเป็นจำนวนมหาศาล คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเพียงให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ เท่านั้น

แม้กระนั้นก็ตาม การส่งเรื่องตามมาตรา ๒๖๖ ก็ยังเป็นปัญหาเพราะบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีมาโดยตลอดว่า การส่งเรื่องพร้อมความเห็นตามมาตรา ๒๖๖ จะต้องมีปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่การสมมติหรือการหาข้อกฎหมาย ดังนั้น การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนไปเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จึงเป็นการดำเนินการตามบรรทัดฐานคำวินิจฉัยดังกล่าว กล่าวคือ ถ้าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี หรือรัฐสภาไม่ยอมแก้ไขข้อบกพร่องก็ดี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยส่งเรื่องพร้อมความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เพราะเกิดปัญหาขึ้นจริงแล้ว ไม่ใช่กรณีสมมติหรือการหาข้อ

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับหนังสือแจ้งขอให้ถอนเรื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็มีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๕๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ได้นำความกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวกลับเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ สะดุดหยุดลง และได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๘๗๘ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ ส่งหนังสือนำของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนตามคำขอ

การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยสมัครใจของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้รับผิดชอบในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และความยินยอมให้ถอนเรื่องคืนของคณะรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่ใช่การกระทำฝ่ายเดียวของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วยการส่งเรื่องคืนให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดังที่มีการเข้าใจผิดแต่อย่างใด ทั้งยังไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๔ ทั้งสิ้น เพราะยังไม่ได้มีการส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่ประการใด

เมื่อการณืเป็นเช่นนี้ ก็หมดความจำเป็นที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะเรื่องทั้งหมดได้กลับคืนไปอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ส่งเรื่องมาให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยิ่งกว่านั้นเมื่อทั้งหนังสือนำส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ก็สะดุดหยุดลงทั้งปวงจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมายังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่งระยะเวลา ๒๐ วัน จึงจะตั้งต้นเริ่มนับใหม่ อนึ่ง ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้นำส่งนายกรัฐมนตรีไว้ทางปฏิบัติที่ผ่านมา จึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งอาจใช้เวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมงหากเป็นเรื่องด่วนที่สุด อาทิ กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ไปจนถึงหลายวันในหลายกรณี

ต่อมาประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗

ในที่ประชุมดังกล่าว นายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในมาตราที่มีปัญหาแจ้งต่อที่ประชุมว่า นอกจากความผิดพลาดในมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้ว ยังมีข้อผิดพลาดอีกประเด็นหนึ่งในมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๓๑ (๗) ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร ยังคงส่งร่างที่คณะกรรมการธิการวิสามัญของวุฒิสภาแก้ไขและที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบด้วยแล้ว กล่าวคือในมาตรา ๓๑ (๗) นั้น ให้เป็นอำนาจอธิการบดีที่จะแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ แต่ในมาตรา ๑๘ (๕) คณะกรรมการวิสามัญได้เพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งอาจารย์พิเศษด้วย ซึ่งเมื่อที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้คงร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ออกจากร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๑๘ (๕) เพราะข้อความขัดแย้งกัน แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการ

ตัดออกตามมติของวุฒิสภา จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดแย้งกันอีกประเด็นหนึ่ง จนหากใช้บังคับเป็นกฎหมายก็จะสร้างความสับสนและปัญหาให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอาจเกิดข้อพิพาท ขึ้นมากมาย ยิ่งกว่านั้น การปล่อยปละละเลยความผิดพลาดดังกล่าว ยังหมิ่นเหม่ต่อปัญหาที่ว่า การตรา กฎหมายดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปให้สภาผู้แทน ราษฎรเห็นชอบมิได้มีการแก้ไขให้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติไปโดยสำคัญผิด คิดว่าเป็นมติของวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาของที่ประชุมดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ ก็ไม่ได้ข้อยุติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา ๕ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วม ฝ่ายค้าน ๔ คน เพื่อพิจารณาเสนอแนวทางแก้ไขความบกพร่องดังกล่าว

ในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๗ ได้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว และได้มีมติว่า โดยที่มีข้อบกพร่องอยู่จริง ส่วนหนทางในการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวมี ๖ วิธี

ต่อมาในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมร่วม ระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะอีกครั้งหนึ่ง เพื่อพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วม ในการพิจารณาครั้งนี้ก็ยังไม่อาจหาข้อยุติได้ และมีผู้เสนอ แนวทางเพิ่มขึ้นอีกแนวทางหนึ่งก็คือ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริง สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๓.๔.๒ คำชี้แจง

๑) ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันนี้รัฐบาลยังไม่ได้โต้แย้งการใช้อำนาจ หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบ ของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายหรือไม่ แต่อย่างไร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้ เริ่มโต้แย้งอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ด้วยการส่งร่างพระราชบัญญัติคืนแต่ฝ่ายเดียว แต่ได้ประสานขอให้รัฐสภาถอนเรื่องกลับคืนไปแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งรัฐสภาโดยประธานรัฐสภาก็ได้ให้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอถอนเรื่องคืนไป โดยมีโต้แย้งแต่อย่างไร หากข้อเท็จจริง

เปลี่ยนไปว่า ฝ่ายรัฐสภาเริ่มการโต้แย้งโดยไม่มาดอนร่างคืน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีจึงจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพราะมีการโต้แย้งเกิดขึ้นแล้ว

อนึ่ง การแจ้งให้รัฐสภาดอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนไปแก้ไขให้ถูกต้องนั้นเป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการพยายามแก้ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนว่า เมื่อรู้ว่ามีข้อบกพร่องในร่างกฎหมายก็สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ทำนองว่าเรื่องบกพร่องในชั้นใดก็ให้แก้ไขในชั้นนั้น ในทางตรงกันข้าม หากพบข้อบกพร่องแล้ว รัฐสภาไม่ยอมขอดอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่บกพร่องคืนไปแก้ไข ก็จะขัดกับสามัญสำนึกของประชาชนทั่วไปและขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งยังอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือศรัทธาของสถาบันนิติบัญญัติของชาติด้วย ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมาขอดอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืน จึงเป็นการถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าผู้ใดเป็นเจ้าของเรื่อง ผู้นั้นย่อมดอนเรื่องคืนได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในบรรดาหมู่สมาชิกรัฐสภาตนเองภายหลังจากที่มีการดอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปแล้วว่า รัฐสภาจะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้หรือไม่ ดังปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งมี ๒ แนวทางหลัก และ ๖ วิธีการแก้ไข แม้ในการประชุมร่วมกันของประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ก็มีการถกเถียงกันจนหาข้อยุติไม่ได้ อันเป็นการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเองว่าจะแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้หรือไม่ เพียงใด ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาใช้อำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๒) การโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการแก้ไขข้อบกพร่อง

๒.๑) ในเรื่องนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาประเด็นแรก คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นั้น แม้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภามาครั้งหนึ่งแล้ว เมื่อรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วยความเห็นชอบของประธานรัฐสภาได้มาขอดอน

ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนกลับไปพิจารณาใหม่ ก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงอยู่ที่รัฐสภา และอยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการใดๆ ต่อไป ทั้งยังต้องถือว่า การที่สมาชิกรัฐสภายอมรับร่วมกันว่ามีความผิดพลาดบกพร่องเกิดขึ้นในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวถึง ๒ ประเด็นหลัก พร้อมทั้งยังพยายามหาวิธีแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดให้หมดไปด้วยวิธีการต่างๆ นับได้ว่ารัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ารัฐสภาได้ให้คำแนะนำและยินยอมในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ อันจะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นเป็นกฎหมาย เพราะถ้ารัฐสภายืนยันว่าเห็นชอบพร้อมทั้งแนะนำและยินยอมให้ตราร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายได้แล้วก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ อีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภาไม่ได้ยืนยันว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จะแก้ไขไม่ได้ ดังที่เคยยืนยันด้วยวาจากรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ. และไม่ได้ส่งกลับมาให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังคงกลับไปอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเป็นดังนี้กรณีก็ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

อนึ่ง ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีได้รับมอบหน้าที่จากรัฐธรรมนูญให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ พร้อมไปกับการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีความรับผิดชอบในเรื่องความถูกต้องของแบบพิธี (เช่น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้มีคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภามาแล้ว) และความถูกต้องของข้อความด้วย (เช่น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติก็มีข้อความถูกต้องตามที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ดังปรากฏตามความเห็นของศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ปรมาจารย์ทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่รัฐสภายังไม่แนะนำและยินยอม และยังมีได้ให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้ายเพราะได้ขอลอนเรื่องคืนไปดำเนินการหาทางแก้ไขความผิดพลาดอยู่ ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย จึงเป็นสิ่งที่มิอาจกระทำได้ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่อ้างถึงข้างต้น

๒.๒) อำนาจของรัฐสภาในอันที่จะแก้ไขความผิดพลาดบกพร่อง
ในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

(๑) หลักกฎหมายทั่วไปมีว่า ผู้ใดเป็นผู้ก่อความผิดพลาด
ผู้นั้นก็ต้องเป็นผู้แก้ความผิดพลาดที่ตนก่อขึ้น

ในเรื่องนี้บทกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษา
ของศาลผิดพลาด และคำสั่งทางปกครองผิดพลาด กำหนดให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องได้ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) คำพิพากษาผิดพลาด

เรื่องคำพิพากษามี ๒ แบบ คือ ผิดพลาดเล็กน้อย
กับคำพิพากษาขัดกัน กล่าวคือ ในเรื่องคำพิพากษาผิดพลาดเล็กน้อยเป็นไปตามประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๓ ส่วนกรณีคำพิพากษาขัดกันเองในคำพิพากษาเดียวกันเป็นไป
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๖

หลักข้างต้นใช้ในคำพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาในศาล
ยุติธรรมผิดพลาด แต่ถ้าเป็นศาลปกครองก็มีหลักทำนองเดียวกับศาลยุติธรรม โดยบัญญัติไว้ในพระราช
บัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๕ และถ้าคำพิพากษา
ศาลปกครองมีข้อผิดพลาดเล็กน้อยก็แก้ไขได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง
สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕๕ ซึ่งมีข้อสังเกต ณ จุดนี้ว่า อำนาจแก้ไข
คำพิพากษาศาลปกครองที่ผิดพลาดนี้มีที่มาจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
เท่านั้น ไม่ได้อยู่ในกฎหมายโดยตรง แต่ระเบียบดังกล่าวก็ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย คือ อำนาจ
ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาตรา ๔๔

หากเป็นเช่นนี้ก็อาจเทียบเคียงกับกระบวนการตราพระราช
บัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ให้อำนาจรัฐสภาในการตราข้อบังคับไว้ ดังนั้น ทั้งสองสภาจึงมี
อำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขความผิดพลาดของร่างกฎหมายได้ เหมือนกับที่ประชุมใหญ่
ศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบให้แก้คำพิพากษาที่ผิดพลาดได้

(๑.๒) คำสั่งทางปกครองผิดพลาด

ถ้าคำสั่งทางปกครองผิดพลาดเจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติม
ได้เสมอโดยแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๓

เมื่อหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งใช้กับความผิดพลาดขององค์กรตุลาการ และองค์กรทางปกครองในประเทศไทยเป็นไปในแนวทางเดียวกันก็ต้องถือว่าหลักดังกล่าวใช้กับการแก้ไขความผิดพลาดขององค์กรนิติบัญญัติด้วย

(๑.๓) การแก้ไขความผิดพลาดกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

เมื่อมีหลักสำคัญตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้วว่ารัฐสภาข้อมแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายได้ ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกฎหมาย และข้อบังคับการประชุมทุก ๆ สภาว่า มีการห้ามแก้ไขหรือไม่

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๕๐ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๓ (๕) (๕) (๑๐) ไม่มีข้อความในมาตราใดห้ามแก้ไขร่างกฎหมายที่ผิดพลาดเลยแม้แต่น้อย นอกจากนั้นก็ไม่ปรากฏว่ามีบทมาตราใดในกฎหมายฉบับใดห้ามรัฐสภาแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้นำเสนอขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเลย

แต่ในทางตรงกันข้ามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๑๑๖ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑๕ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ ๕๗ ต่างมีข้อความที่สนับสนุนหลักกฎหมายทั่วไปข้างต้น กล่าวคือ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า เมื่อแต่ละสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้วให้สภาพิจารณาร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ซึ่งข้อบังคับการประชุมของทุกสภาข้างต้นต่างยืนยันหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ความผิดพลาดเกิดขึ้นก็ต้องแก้ไข

นอกจากนั้น หากพิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกมาตราที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติข้างต้นแล้วจะพบว่า นอกจากกระบวนการขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน การพิจารณาและตราพระราชบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นรวมถึงการตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย ซึ่งเมื่อได้มีการตราข้อบังคับให้มีการพิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างพระราช

บัญญัติแล้ว รัฐสภาที่ย่อมแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ อนึ่ง แม้การแก้ไขข้อบังคับจะกระทำภายหลังที่พบข้อผิดพลาด และนำข้อบังคับนั้นกลับไปใช้ย้อนหลัง เพื่อแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ก็ตาม การกระทำดังกล่าว ก็ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพราะมีหลักกฎหมายทั่วไปอยู่ว่า กฎหมายวิधिพิจารณาหรือกฎหมาย กำหนดกระบวนการในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมใช้บังคับย้อนหลังได้โดยชอบ ไม่มีปัญหาว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

(๑.๔) หลักกฎหมายต่างประเทศเองก็ยอมให้มีการแก้ไข ข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว โดยประเทศที่ปรากฏว่า มีการแก้ไขได้เด่นชัดมี ๓ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐสวิส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

๒.๓) การไม่พยายามดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดเสียก่อน นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จะสร้างปัญหามากกว่าการดำเนินการแก้ไขก่อน

(๑) การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ในทันทีโดยไม่หาทางออกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่นก่อน มีผลเสียหลายประการ ดังนี้

(๑.๑) การนำเรื่องที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับอยู่ว่าผิดพลาด ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายทันที ย่อมขัดต่อสามัญสำนึกทั่วไปของประชาชนว่านำสิ่งผิดขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวายทั้งๆ ที่รู้ว่าผิด อันเป็นความควรหรือไม่ควรทางสังคม ทั้งๆ ที่อาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจะอาศัยแต่ความถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมทางสังคมไม่ได้ เพราะในการบริหารประเทศ ต้องคำนึงถึงทั้ง ๒ ประการเสมอ นอกจากนั้นการดำเนินการดังกล่าว ยังอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติของชาติอย่างรุนแรงได้ว่า ไม่ได้พยายามหาทาง แก้ไขข้อบกพร่องผิดพลาดที่เกิดจากการกระทำของสถาบันนิติบัญญัติเองและนอกจากความไม่สมควร ทางสังคมแล้ว การดำเนินการดังกล่าวทั้งที่ยังมีเวลาพอที่จะหาทางแก้ไขความผิดพลาดในช่องทางอื่น ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ก็จะขัดต่อหลักความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

(๑.๒) หากนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายทันที ผลที่เกิดขึ้นอาจมี ๒ ทาง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นทางใดทางหนึ่ง ก็เกิดความเสียหายมาก กล่าวคือ

ถ้าพระราชทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมายังรัฐสภา และรัฐสภาลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป ก็จะต้องใช้เวลาและเสียเงินงบประมาณอีกมากในการดำเนินการใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะกระทบต่อสถาบันราชภัฏ ๔๑ แห่ง ทั้งคณาจารย์และนักศึกษาหลายแสนคน

ถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยและมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวก็จะเกิดความสับสนและปัญหา ตลอดจนข้อพิพาทต่างๆ ที่จะตามมามากมาย ด้วยเหตุที่มีความขัดแย้งกันในกฎหมาย อันอาจส่งผลให้การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษของสถาบันราชภัฏ ๔๑ แห่ง ทำให้กระบวนการเรียนการสอนในสถาบันมีปัญหาจนอาจไม่สามารถดำเนินการได้

(๒) การดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการที่ประธานรัฐสภาตั้งขึ้น อีก ๕ แนวทาง

(๒.๑) การนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยเห็นว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

การดำเนินการดังกล่าวนอกจากไม่สมควรดังได้กล่าวข้างต้นแล้ว ผลอาจไม่ต่างจากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยทันที ที่สำคัญก็คือการคาดเดาว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลบังคับได้ เป็นการคาดเดาแทนศาลทั้งหลายที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตีความกฎหมาย ซึ่งผลอาจเป็นในทางตรงกันข้ามกับการคาดเดาได้

(๒.๒) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ซึ่งรัฐบาลเห็นพ้องด้วย

(๒.๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐบาลก็ไม่ขัดข้องที่จะดำเนินการหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าทำได้ อนึ่ง เคยมีบรรทัดฐานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ยืนยันแนวทางนี้อยู่ด้วย

(๒.๔) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนี้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๓ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด ความเห็นนี้แม้พิจารณาผิวเผินจะเห็นว่าคล้ายกับบรรทัดฐานสองกรณีเมื่อปี ๒๕๔๕ ก็จริง แต่ก็มีปัญหาตรงความเห็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ว่ามีฐานใดในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายรองรับความหมดสภาพดังกล่าว

(๒.๕) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน ซึ่งรัฐบาลไม่ขัดข้องหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำได้

โดยสรุป รัฐบาลและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงว่า หลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติพร้อมตัวอย่างกรณีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาคำเนินการให้ถูกต้องเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการนั้นไม่เคยปรากฏ และการดำเนินการในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ เป็นกรณีแรก แต่เคยมีการแจ้งประสานโดยประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. (นายจำลอง ครุฑขุนทด) ว่ามีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นและขอให้แจ้งแก้ไขมาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ซึ่งก็ไม่ได้มีการตอบแต่อย่างใด แต่จากการประสานเป็นการภายในระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งให้ทราบด้วยวาจาว่า ไม่อาจแก้ไขร่างกฎหมายที่มีมติรัฐสภาเห็นชอบแล้วได้ อนึ่ง การประสานภายในเรื่องอื่นโดยไม่แจ้งเป็นทางการ ได้มีการดำเนินการอยู่เนืองๆ ตามสภาพปัญหา

อย่างไรก็ดี รัฐบาลและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การดำเนินการทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยทันทีโดยไม่แสวงหาแนวทางอื่นที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน นอกจากมีปัญหาความชอบธรรมทางสังคม กระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติของชาติ ยังอาจมีผลเสียอันเกิดจากการล่าช้าและสิ้นเปลืองงบประมาณทั้งยังไม่ได้หาทางออกให้กับกรณีอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้น

ในอนาคตได้อีก ดังนั้น การที่รัฐสภารับแก้ไขความผิดพลาดเสียเองก็ดี หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวกระทำได้โดยวิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้แนวทางที่ถูกต้องก็ดี ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศชาติในระยะสั้น คือ แก้ปัญหาของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ลุล่วงไปได้โดยประหยัดทั้งเวลาและเงินงบประมาณ พร้อมทั้งยังสร้างแนวทางแก้ปัญหาให้ประเทศในระยะยาวเพิ่มขึ้นอีกด้วย และช่วยเรียกความเชื่อมั่นในสถาบันนิติบัญญัติของประเทศให้กลับคืนมา ทั้งยังยุติปัญหาความขัดแย้งแบบแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองได้ด้วยดี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเด็ดขาดก็จะผูกพันให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นต้องปฏิบัติตามอันเป็นการแก้ปัญหาให้ทุกฝ่ายได้

๓.๕ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๓.๕.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ครอบคลุมทุกชั้นตอน กล่าวคือ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา (แม้เสียงข้างน้อยเห็นว่าข้อผิดพลาดครบรองขอให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน) จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๑

๓.๕.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ดำเนินการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

๑) ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จึงต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ... ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ... นั้น จากรัฐสภา” ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรียื่นข้อมติของรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

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

๓.๕.๓ ในฐานะผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าน่าจะต้องดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญโดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงาน ถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามที่ทรงเห็นสมควร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ต่อไป

๓.๖ นายสุชน ชาติเครือ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธาน วุฒิสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา และส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบด้วย (๑) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของนายสหัส พินทุเสนีย์ รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง และ (๒) หนังสือของนายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภา จังหวัดร้อยเอ็ด ประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

๓.๖.๑ ประธานวุฒิสภาได้ชี้แจงเกี่ยวกับการพิจารณาของวุฒิสภาในมาตราที่ขัดแย้งกัน ตั้งแต่ชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ตลอดจนชั้นการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า

๑) ประเด็นความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเกี่ยวกับการแต่งตั้ง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ตามมาตรา ๑๘ (๘) ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ แต่มาตรา ๕๒ กำหนดว่า ศาสตราจารย์ พิเศษนั้นแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ (๘) ของที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจาก คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ และไม่มีสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดอภิปรายในอนุมาตรานี้ จึงถือว่าที่ประชุม เห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เห็นชอบกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง กำหนดให้ศาสตราจารย์พิเศษแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง แต่มีกรรมการขอสงวนความเห็นให้คงความในมาตราดังกล่าวไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาถึงมาตรานี้ ปรากฏว่ากรรมการที่สงวนความเห็นไม่ได้ตั้งใจอภิปราย รวมทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดในที่ประชุมอภิปรายในประเด็นที่คณะกรรมการแก้ไข จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อที่ประชุมไม่ได้แก้ไขความในมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ วรรคสอง ให้สอดคล้องกัน จึงทำให้ความในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับกรณีให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

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

ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ (๘) ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้ตัดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออก ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่ได้ใช้สิทธิอภิปรายในประเด็นดังกล่าว มีความเห็นว่าควรให้คงตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษไว้ โดยไม่มีสมาชิกท่านใดอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษ

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการลงมติ ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ได้สรุปประเด็นที่จะลงมติว่า “ความในมาตรา ๑๘ (๘) ที่เรากำลังอภิปรายกันมีประเด็นนิดเดียว คือ คณะกรรมการตัดคำว่า “รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ออก ในขณะที่มีผู้สงวนความเห็นขอให้คงไว้ตามร่างเดิม คงจะถามที่ประชุมได้แล้ว เราได้ใช้เวลาอภิปรายกันมากนะครับในวงเล็บนี้ ท่านผู้ใดเห็นด้วยกับกรรมการโดยให้ตัด ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัดความออกตามที่กรรมการเสนอไว้ กดเห็นด้วยครับ ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กดไม่เห็นด้วย...” ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วย ๓๖ คะแนน ไม่เห็นด้วย ๗๖ คะแนน ดังนั้น มติของที่ประชุมวุฒิสภาที่ให้คงความในมาตรา ๑๘ (๘) ไว้ตามร่างเดิมนั้น หมายถึงเฉพาะ

ในประเด็นเรื่องตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นเดียวที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ อีกทั้งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมได้สรุปเป็นประเด็นเพื่อที่จะถามมติของที่ประชุมวุฒิสภา

ส่วนในประเด็นเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษเมื่อที่ประชุมไม่ได้โต้แย้งการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการมาตั้งแต่เริ่มแรก และไม่มีสมาชิกท่านใดยกขึ้นเป็นประเด็นเพื่อให้มีการแก้ไขแตกต่างไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการ ก็ต้องถือว่าการลงมติในมาตรา ๑๘ (๕) ไม่รวมถึงเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษซึ่งคณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นใหม่แต่อย่างใดและต้องถือว่าที่ประชุมเห็นชอบกับการที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ

นอกจากนี้ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ นี้ นั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเรียงตามลำดับเป็นอนุมาตราๆ ไป

อนึ่ง ในการลงมติมาตรา ๑๘ (๕) ซึ่งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภาได้ถามที่ประชุมก่อนลงมติว่า “ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กัดไม่เห็นด้วย...” นั้น ได้มีกรรมการผู้สงวนความเห็นและสมาชิกวุฒิสภาบางท่านมีความเห็นว่ คำว่า “ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร” นั้น หมายความว่า ให้คงมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรในทุกประเด็น กล่าวคือ ให้คงตำแหน่ง “รองศาสตราจารย์พิเศษ” และ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ที่คณะกรรมการได้ตัดออกไว้ และไม่มีเพิ่มเติมตำแหน่ง “อาจารย์พิเศษ” ตามที่คณะกรรมการได้เพิ่มเติมดังที่ปรากฏในร่างตามที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ แต่อย่างใด

สำหรับการพิจารณามาตรา ๓๑ ของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นบทมาตราเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งในมาตรานี้คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดอภิปรายในมาตรานี้ และไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดขอให้ตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ในมาตรา ๓๑ (๗) ออก ที่ประชุมจึงผ่านการพิจารณาในมาตรานี้โดยไม่มีกรรมมติ จึงถือว่าในมาตรา ๓๑ นี้ ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง ต้องถือว่าเห็นชอบด้วยกับการที่กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ จึงให้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) ทั้ข้อนกัน

๓.๖.๒ นายสหัส พินทุเสนีย์ ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้จัดทำข้อพิจารณาเสนอต่อรักษาการประธานวุฒิสภา และประธานวุฒิสภาได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นคำชี้แจงเพิ่มเติม สรุปได้ว่า

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

(๒) ประเด็นมาตรา ๑๗ (๕) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขตัดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอน รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก และเพิ่มอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนให้ครอบคลุมถึงตำแหน่งอาจารย์พิเศษซึ่งมีสมาชิกอภิปรายกันกว้างขวาง ในขณะที่ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร เป็นประธานในที่ประชุม นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กรรมการ เสนอให้แวนมาตรา ๑๗ (๕) นี้ไว้ก่อนเพราะมาตรานี้เป็นผลของหลักการในหมวด ๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แต่ประธานวุฒิสภาไม่อนุญาต โดยให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไป ต่อมาเมื่อนายสหัส พินทุเสนีย์ ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภา นายสุนทร จินดาอินทร์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญได้เสนอขอให้ประธานที่ประชุมทบทวนว่า ควรจะพิจารณามาตรา ๕๑ ก่อนเพราะมีเจตนานั้นมาตราอื่นๆ ที่มีคำว่า รองศาสตราจารย์พิเศษ กับศาสตราจารย์พิเศษ อาจจะขัดแย้งกันหมดซึ่งประธานที่ประชุมได้วินิจฉัยว่า ให้พิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยนำมาตรา ๕๑ มาประกอบการพิจารณามาตรา ๑๗ (๕) นี้ ต่อจากนั้นสมาชิกก็ได้พิจารณา มาตรา ๑๗ (๕) ควบคู่กับความในมาตรา ๕๐ ถึงมาตรา ๕๔ เมื่ออภิปรายไปพอสมควรแล้ว นายสหัส พินทุเสนีย์ ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้ถามมติในมาตรา ๑๗ (๕) โดยจับประเด็นการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญกับประเด็นการสงวนความเห็นของกรรมการเสียงข้างน้อยที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม ปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิม ๗๖ เสียง และเห็นชอบกับคณะกรรมการให้แก้ไขเพิ่มเติม ๓๖ เสียง ตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น จึงเท่ากับมาตรา ๑๗ (๕) นี้ มติที่ประชุมวุฒิสภาให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในมาตรา ๑๗ (๕) มิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว (กล่าวคือ ตามร่างเดิมสภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่ตามร่างที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษได้) จึงเป็นผลให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ (๗) ที่ให้อธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามมติของวุฒิสภาอย่างถูกต้องแล้ว จะไม่เกิดความขัดแย้งดังกล่าว

(๓) ประเด็นมาตรา ๓๐ (๗) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) เป็นเรื่องอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา ๓๐ มี ๕ อนุมาตรา

(อนุมาตรา ๗ เป็นเรื่องให้อำนาจอธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมถึงอาจารย์พิเศษด้วย) เมื่อผ่านการพิจารณาคณะกรรมการวิสามัญไม่ได้มีการแก้ไขยังคงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๕ อนุมาตรา และเมื่อนำเข้าสู่การประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมได้พิจารณาผ่าน มาตรา ๓๐ ซึ่งเท่ากับเห็นชอบกับคณะกรรมการวิสามัญให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร คือ อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งจะไม่ขัดแย้งกับมาตรา ๑๗ (๕) หาก มาตรา ๑๗ (๕) เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภาดังกล่าวมาข้างต้น

(๔) ข้อเท็จจริงในการพิจารณามาตรา ๕๑ (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) ตามร่างเดิมมีสามวรรค

- ในวรรคหนึ่ง เป็นเรื่องตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยตัดตำแหน่ง รองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก

- ในวรรคสอง เป็นเรื่องการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขโดยให้สภามหาวิทยาลัย แต่งตั้งแทนการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

- ในวรรคสาม เป็นเรื่องคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้ง ถอดถอนคณาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความค่อนข้าง ห้ามไม่ให้ผู้รับแต่งตั้งทางวิชาการ เสนอตนเพื่อขอรับตำแหน่ง

- ในมาตรา ๕๑ นี้ มีกรรมการเสียงข้างน้อยสงวนความเห็น ให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิม ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเดียวกับผู้สงวนความเห็นในมาตรา ๑๗ (๕) และในการอภิปรายมาตรา ๑๗ (๕) ได้อภิปรายครอบคลุมถึงมาตรา ๕๑ แล้ว ประกอบกับหลังจา การพิจารณามาตรา ๑๗ เสร็จสิ้นลง กลุ่มผู้สงวนความเห็น คือ นายวิบูลย์ แซ่มจีน ได้เรียนถามประธาน ที่ประชุม (นายสหัส พิณฑุเสนีย์) ว่า “เนื่องจากว่ามาตราที่ผ่านไปแล้วเมื่อสักครู่นี้ เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ เราถือว่า ถึงโน้นก็ไม่ต้องอภิปรายอีกใช่ไหมครับ” ประธานที่ประชุม ได้พิจารณาวินิจฉัยว่า “ครับ” ดังนั้น เมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสวน ของกลุ่มผู้สงวนความเห็น ซึ่งมาตรา ๕๑ มีความเชื่อมโยงกันจึงจะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับมติของ ที่ประชุมในมาตรา ๑๗ (๔) และ (๕) ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

ดังนั้น ในการประชุมวุฒิสภา เมื่อมีการพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ จึงไม่มีการอภิปรายของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เนื่องจากผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายไปก่อนแล้วในมาตรา ๑๗ (๕) ที่ประชุมจึงได้พิจารณาผ่านไปโดยไม่มีการถามมติอีกครั้งหนึ่งในทางปฏิบัติตามปกติ การที่ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๕๑ ไปจะถือว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ แต่ในกรณีของมาตรา ๕๑ นี้เป็นเรื่องที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับการอภิปรายในมาตรา ๑๗ (๕) ซึ่งมีผู้สงวนความเห็นกลุ่มเดียวกัน ให้คงไว้ตามร่างเดิมในทั้งสองมาตรา ซึ่งเมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เมื่อพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๕๓ แม้ผู้สงวนความเห็นจะไม่อภิปราย ก็จะต้องมีการแก้ไขความให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมซึ่งเป็นประเด็นเดียวกัน จึงไม่อาจถือเป็นกรณีปกติทั่วไปได้ การไม่แก้ไขความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๗ (๕) เพราะถือว่าที่ประชุมไม่ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้เลย จึงไม่น่าจะถูกต้องและทำให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) กับมาตรา ๕๑ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกัน

๓.๖.๓ นายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภา ได้จัดทำคำชี้แจงต่อประธานวุฒิสภาในทำนองเดียวกับนายสหัส ฯ สรุปได้ว่า การลงมติในวุฒิสภาเพื่อยกเลิกกรอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองในมาตรา ๕๑ กับมาตรา ๑๗ (๕) และมาตรา ๑๗ (๕) กับมาตรา ๓๐ (๗) แต่ประการใด สำหรับเหตุที่ก่อให้เกิดเป็นปัญหานั้นน่าจะมาจากการตีความมติที่ประชุมวุฒิสภาเคลื่อนในชั้นธุรการเท่านั้น

ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติในกรณีตามคำร้องไว้ ดังนี้

มาตรา ๕๐ “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๕๒ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา ๕๓ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

มาตรา ๑๗๒ “ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

มาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอตามมาตรา ๑๗๒ และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา”

มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน

เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

มาตรา ๑๕๑ “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ ต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๑๗๒ บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยมาตรา ๑๗๔ บัญญัติว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๗๒ และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา และมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สภาผู้แทนราษฎรได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ข้อ ๑๐ เลขานุการมีหน้าที่... (๕) ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง ข้อ ๑๐๔ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และ ข้อ ๑๒๐ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใดให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา เป็นต้น

ในส่วนของวุฒิสภาก็ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ข้อ ๑๐๘ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ ข้อ ๑๒๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามถ้าการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นนี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม และข้อ ๑๒๒ เมื่อวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ และข้อ ๑๒ (๕) กำหนดให้เลขานุการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการยืนยันมติของวุฒิสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๒๑ กำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติไว้ คือ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ... ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ... นั้น จากรัฐสภา...” โดยไม่มีบทบัญญัติว่า รัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลาที่วัน เพียงแต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๐ (๕) กำหนดให้เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ยืนยันมติของสภาผู้แทนราษฎรไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง

กรณีตามคำร้อง สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๖ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นข้อมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. พร้อมกับส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอ นายกรัฐมนตรีให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ข้อเท็จจริงในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาตามรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ประกอบกับรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ และครั้งที่ ๒๖ (สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ และวันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นเอกสารประกอบคำร้องของประธานรัฐสภา และเป็นเอกสารประกอบ คำชี้แจงของประธานวุฒิสภา ปรากฏว่า มีความไม่สอดคล้องเกิดขึ้นในการดำเนินการให้ถูกต้องตรง ตามมติของวุฒิสภาใน ๒ ประเด็นตามคำร้อง กล่าวคือ

ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) (ในชั้นการพิจารณา ของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๑๗ (๘)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๕๒ (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๕๑) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ซึ่งความไม่สอดคล้องที่เกิดขึ้นเป็นความคลาดเคลื่อน ในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภา ดังนี้

กรณีมาตรา ๑๗ (๘) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอเรื่อง เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ นั้น ร่างเดิมของสภาผู้แทน ราษฎรกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ไม่ได้แก้ไขมาตรา ๑๗ (๘) นี้ และที่ประชุมวุฒิสภาไม่มีการอภิปรายในชั้น การพิจารณาเรียงลำดับมาตรา เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบในวาระที่สามย่อมต้องถือว่า วุฒิสภาเห็นชอบ ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว

ส่วนมาตรา ๕๑ ว่าด้วยตำแหน่งทางวิชาการต่างๆ ของคณาจารย์พิเศษ ซึ่งมีความรวมสามวรรค นั้น ส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องนี้ ในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

ให้มีตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์พิเศษ ดังนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ แต่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาได้มีการแก้ไข โดยให้ตัดตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออกไป และในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษนั้น พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับความในมาตรา ๑๗ (๘) ที่กำหนดว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ แต่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา มีการแก้ไข มาตรา ๕๑ วรรคสอง ให้ศาสตราจารย์พิเศษแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย โดยที่คณะกรรมการวิสามัญมิได้แก้ไขความในมาตรา ๑๗ (๘) ให้สอดคล้องกัน แต่มีกรรมการ ๗ คน ซึ่งสงวนความเห็นไว้ใน มาตรา ๑๗ (๕) ได้ขอสงวนความเห็นในมาตรา ๕๑ ให้คงความไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกัน

ในการพิจารณาชั้นเรียงลำดับมาตราของวุฒิสภา เมื่อพิจารณาถึงมาตรา ๑๗ (๕) เรื่องการให้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาได้แก้ไขมาตรา ๑๗ (๕) โดยตัดอำนาจสภามหาวิทยาลัย ในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออกไป และเพิ่มให้มีอำนาจ แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่มีกรรมการเสียงข้างน้อย รวม ๗ คน ขอสงวนความเห็น โดยให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างการพิจารณามาตรา ๑๗ (๕) นายสุนทร จินดาอินทร์ (รองประธานคณะกรรมการ วิสามัญ คนที่หนึ่ง) ได้เสนอให้พิจารณามาตรา ๕๑ ก่อน เพราะเกรงว่า ถ้าหากไม่พิจารณามาตรา ๕๑ ก่อน มาตราอื่นๆ ที่มีคำว่า “รองศาสตราจารย์พิเศษ” กับ “ศาสตราจารย์พิเศษ” อาจจะขัดแย้งกัน และนายสหัส พินทุเสนีย์ รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุม เห็นว่า น่าจะเอา มาตรา ๕๑ มาประกอบการพิจารณาในการพิจารณามาตรา ๑๗ (๕) ตามที่ปรากฏในรายงานการประชุม วุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๑๒๐ และหน้า ๑๒๑ จากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาในชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราได้อภิปราย ในประเด็นที่คณะกรรมการวิสามัญตัดคำว่า รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออกไป รวมตลอดถึงเหตุผลและความเหมาะสมต่อกรณีที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับตำแหน่งทาง วิชาการของคณาจารย์พิเศษ ประกอบด้วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิเศษ และอาจารย์พิเศษ ซึ่งในระหว่างการอภิปรายมีกรรมการและสมาชิกวุฒิสภาได้ขอให้คงความ

ในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิมด้วย เมื่อการอภิปรายยุติลง ผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม (นายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง) ได้ขอมติที่ประชุมวุฒิสภาว่า หากเห็นด้วยกับกรรมาธิการ ให้กตเห็นด้วย เห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่เห็นด้วย

ผลการลงมติในมาตรา ๑๗ (๕) คือ เห็นด้วยกับกรรมาธิการ ๑๖ คะแนน ไม่เห็นด้วย ๑๖ คะแนน เป็นอันว่า มติที่ประชุมวุฒิสภาให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏตาม รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ หน้า ๑๓๘ หน้า ๑๓๙ และหน้า ๑๔๐

หลังจากที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณามาตรา ๑๗ (๕) และมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม (นายสหัส ฯ) ได้ให้ที่ประชุมพิจารณามาตรา ๑๗ (๑๒) ที่กรรมาธิการแก้ไข แต่ไม่มีผู้ใดคิดใจ ต่อจากนั้น นายวิบูลย์ แซ่มชื่น (รองประธานคณะกรรมการ วิสามัญ คนที่สอง) ซึ่งเป็นกรรมาธิการคนหนึ่งซึ่งแสดงความเห็นให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) ไว้ตามร่างเดิม และให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิมด้วย ได้ขอหารือผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม (นายสหัส ฯ) ว่า เนื่องจากว่ามาตราที่ผ่านไป เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ จึงถือว่า ถึงแม้ไม่ต้องอภิปรายอีก ไซ้ใหม่ ผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้วินิจฉัยว่า “ครบ” ปรากฏตามรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ หน้า ๑๔๐

แต่ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร ตามความในมาตรา ๑๗ (๕) มิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังคงส่วนที่เพิ่มตำแหน่งอาจารย์พิเศษไว้ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๕๑ ที่วุฒิสภาส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร ก็มีได้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ มีการดำเนินการเฉพาะมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ให้กลับไปเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนมาตรา ๕๑ วรรคสอง มิได้ดำเนินการให้เป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังคงเป็นไปตามที่คณะกรรมการ วิสามัญแก้ไข ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันระหว่างการแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตาม มาตรา ๑๗ (๘) ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ กับมาตรา ๕๑ วรรคสอง ซึ่งคณะกรรมการ วิสามัญแก้ไขจากเดิมที่กำหนดให้ศาสตราจารย์พิเศษต้องโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของ สภามหาวิทยาลัยไปเป็นว่า ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ อันเป็นปัญหาประเด็นที่หนึ่ง ตามคำร้อง

ประเด็นที่สอง การแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๑๗ (๕)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่ความในมาตรา ๓๑ (๗) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๓๐ (๗)) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งความไม่สอดคล้องที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภา ดังนี้

กรณีมาตรา ๑๗ (๕) ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และในชั้นคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาได้เพิ่มความในมาตรา ๑๗ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษด้วย แต่มิได้แก้ไขความในมาตรา ๓๐ (๗) ที่ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ จึงไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันระหว่างมาตรา ๑๗ (๕) และมาตรา ๓๐ (๗) ซึ่งในชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรานั้น วุฒิสภาได้มีมติให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อส่งร่างพระราชบัญญัติคืนสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่า ความในมาตรา ๑๗ (๕) มิได้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรโดยยังคงมีอาจารย์พิเศษอยู่ด้วย ตามที่คณะกรรมการวิสามัญเพิ่มความขึ้นใหม่

ส่วนมาตรา ๓๐ (๗) ที่บัญญัติให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ นั้น ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ไม่ได้แก้ไขความในมาตรา ๓๐ (๗) นี้ และไม่มีการอภิปรายในชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบในวาระที่สาม ข้อมติว่า วุฒิสภาเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น จึงทำให้เกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันระหว่างมาตรา ๑๗ (๕) และมาตรา ๓๐ (๗) อันเป็นปัญหาประเด็นที่สองตามคำร้องนี้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ขึ้นชั้นมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ เมื่อรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ดำเนินการเป็นไปตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา จึงถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว

การที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาโดยนำมาตรา ๕๑ มาพิจารณารวมกับมาตรา ๑๗ (๕) ตามที่รองประธานคณะกรรมการวิสามัญเสนอ เพราะเกรงว่า มาตราอื่นที่มีคำว่า รองศาสตราจารย์พิเศษ และศาสตราจารย์พิเศษ อาจจะขัดแย้งกัน และจากนั้นที่ประชุมวุฒิสภาในชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราได้อภิปรายทั้งในประเด็นที่คณะกรรมการวิสามัญคัดค้านว่า รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออกไป รวมตลอดถึงเหตุผลและความเหมาะสมต่อกรณีที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์พิเศษ ประกอบด้วยศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ ซึ่งในระหว่างการอภิปรายมีกรรมการและสมาชิกวุฒิสภาขอให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิมด้วย เมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการผู้สว่นความเห็นให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) และมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิมได้หารือต่อที่ประชุมวุฒิสภาภายหลังการพิจารณาลงมติในมาตรา ๑๗ แล้วว่า มาตราที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ เมื่อถึงมาตราเหล่านี้ให้ถือว่าไม่ต้องอภิปรายอีก และเมื่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาเรียงลำดับมาตราถึงมาตรา ๕๑ ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการผู้ใดอภิปราย ในกรณีเช่นนี้ ย่อมต้องถือว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติในมาตรา ๕๑ ที่เกี่ยวข้องให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งในการยืนยันมติของวุฒิสภาจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภาเพื่อให้ความในมาตรา ๕๑ ทั้งวรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติดังกล่าว แต่ปรากฏว่ามีการดำเนินการตามมติเช่นนั้นเฉพาะความในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ได้ดำเนินการในมาตรา ๕๑ วรรคสอง เพื่อให้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ทำให้ไม่สอดคล้องกับความในมาตรา ๑๗ (๕) อันเป็นปัญหาประเด็นที่หนึ่งตามคำร้องและการที่ที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้ไปดำเนินการให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ไม่สอดคล้องกับความในมาตรา ๓๐ (๗) อันเป็นปัญหาประเด็นที่สองตามคำร้อง นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้การตราพระราชบัญญัติจะกระทำได้อีกแต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาไว้ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ รัฐสภาจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ เมื่อรัฐสภามีหน้าที่ดังกล่าวทำให้การดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ หากมีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็ย่อมดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยแท่งก่อนส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ต่อไปได้ ดังนั้น ก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ได้ปรากฏว่ามีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ย่อมถือได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรี นั้น มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ จึงขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาเฉพาะส่วนที่เป็นความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยสมบูรณ์ก่อนดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป

ข้อเท็จจริงเรื่องนี้ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีข้อความบางประการในมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ คลาดเคลื่อนไปจากที่วุฒิสภามีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันรวมสองประเด็นตามคำร้อง กล่าวคือ ข้อความในมาตรา ๑๘ (๘) มีความไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕๒ วรรคสอง และข้อความในมาตรา ๑๘ (๕) มีความไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๑ (๗) อันเนื่องมาจากมีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภา ซึ่งตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อความในมาตราเหล่านี้สอดคล้องกันอยู่แล้ว การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบตามที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว แต่มีความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา เฉพาะมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้ส่วนที่มีความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันระหว่างมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง และมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) หดไป ซึ่งไม่ได้เป็นการดำเนินการใดๆ ขึ้นใหม่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และเมื่อได้ดำเนินการเพื่อให้ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เป็นไปโดยถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาแล้ว การส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาโดยสมบูรณ์ไปให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป จึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวมาแล้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่าการที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ย่อมจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าวนั้นเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน คือ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ วินิจฉัยว่า รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขไม่ได้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๓ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายปรีชา เถลิมนวิชัย และนางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ วิวินิจฉัยให้ยกคำร้อง เนื่องจากเป็นกรณีที่มีลักษณะเป็นเพียงการหารือของ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้า ทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้อง ในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะ มาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่าง พระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ย่อมจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณา ปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าว นั้น เสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เถลิมนวิชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายฉันทน์ จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระภู

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๖๕ ก หน้า ๔๔ ราชกิจจานุเบกษา ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗

นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุธี สุทธิสมบูรณ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ข

ตัวอย่างความผิดพลาดในราชกิจจานุเบกษา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พระราชบัญญัติ

คุ้มครองแรงงาน

พ.ศ. ๒๕๕๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๑

เป็นปีที่ ๕๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

(๒) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๓๓

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๑๕๖ นายจ้างผู้ใดไม่ยื่นแบบรายการหรือไม่แจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๓๐ หรือยื่นแบบรายการ หรือแจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา ๑๓๐ โดยกรอกข้อความอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๕๗ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของนายจ้างอันเป็นข้อเท็จจริงตามที่ปกปิดวิสัยของนายจ้างจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผยซึ่งคนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่เป็นการเปิดเผยในการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ หรือการสอบสวน หรือการพิจารณาคดี

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

มาตรา ๑๕๙ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา ๑๕๗ ถ้าเจ้าพนักงานดังต่อไปนี้เห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

- (๑) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร
- (๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย สำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น

ในกรณีที่มีการสอบสวน ถ้าพนักงานสอบสวนพบว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และบุคคลนั้นยินยอมให้เปรียบเทียบ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่บุคคลนั้นแสดงความยินยอมให้เปรียบเทียบ

เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ดำเนินคดีต่อไป



พระราชบัญญัติ

หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕

เป็นปีที่ ๔๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๔ มาตรา ๗ ถึงมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ ถึงมาตรา ๓๑ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๓๑๘ ถึงมาตรา ๓๒๐ และมาตรา ๓๓๒ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๗

(๒) พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๓๐๐ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๖๘ มาตรา ๒๖๙ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๗๓ มาตรา ๒๗๔ มาตรา ๒๗๕ มาตรา ๒๘๐ มาตรา ๒๘๑ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๖ มาตรา ๒๘๗ มาตรา ๒๘๘ หรือมาตรา ๒๘๙ เป็นนิติบุคคล ถ้าพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ การกระทำการหรือไม่สั่งการหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นผู้ใด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๓๐๑ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๘๘ หรือมาตรา ๒๘๙ เป็นนิติบุคคล ถ้าพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ การกระทำการ หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นผู้ใดผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๓๐๒ ผู้ใดให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และปรับไม่เกินหกหมื่นบาท

มาตรา ๓๐๓ ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๔ หรือฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๕ วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน และปรับไม่เกินหกหมื่นบาท

มาตรา ๓๐๔ ผู้ใดถอน ทำให้เสียหาย ทำลาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งตราหรือเครื่องหมายซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประทับหรือหมายไว้ที่สิ่งใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๖๔ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรืออายัด หรือรักษาสิ่งนั้น ๆ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินสามแสนบาท

มาตรา ๓๐๕ ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินหรือเอกสารใด ๆ อันพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ยึด อายัด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็นพยานหลักฐานตามมาตรา ๒๖๔ ไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะรักษาทรัพย์สินหรือเอกสารนั้นไว้เอง หรือสั่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่นส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงสามปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

มาตรา ๓๐๖ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยทุจริต หลอกลวงด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จแก่ประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากประชาชนผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ประชาชนผู้ถูกหลอกลวง หรือบุคคลที่สาม

ฉบับพิเศษ หน้า ๒๐
เล่ม ๕๖ ตอนที่ ๗๒ ราชกิจจานุเบกษา ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒



พระราชบัญญัติ

คุ้มครองผู้บริโภค

พ.ศ. ๒๕๖๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๒

เป็นปีที่ ๓๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๖๒”

ผู้ประกอบการผู้ใด ส่งมอบหลักฐานการรับเงิน โดยลงจำนวนเงินมากกว่าที่ผู้บริโภครู้จะต้องชำระและได้รับเงินจำนวนนั้นไปจากผู้บริโภคแล้ว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับตั้งแต่ห้าร้อยบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการประกอบการธุรกิจเช่นนั้นแล้ว

มาตรา ๕๘ ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสถานที่ประกอบการธุรกิจของผู้ประกอบการธุรกิจและการกระทำนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ประกอบการธุรกิจ ให้สันนิษฐานว่าผู้ประกอบการธุรกิจเป็นผู้กระทำผิดร่วมด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่สามารถคาดหมายได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำความผิดแม้จะใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว

มาตรา ๕๙ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามกฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

มาตรา ๖๐ ผู้ใดโดยเจตนาทุจริต ใช้ จ้าง วาน บุง หรือดำเนินการให้สมาคมที่คณะกรรมการรับรองตามมาตรา ๔๐ พ้องร้องผู้ประกอบการของตนใดเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาล เพื่อกลั่นแกล้งผู้ประกอบการนั้นให้ได้รับความเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๖๑ ผู้ใดเปิดเผยข้อเท็จจริงใดเกี่ยวกับกิจการของผู้ประกอบการอื่น เป็นข้อเท็จจริงที่ตามปกติวิสัยของผู้ประกอบการจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ซึ่งตนได้มาหรือล่วงรู้เนื่องจากการปฏิบัติการตามพระราช



ภาคผนวก ค

ตัวอย่างการประกาศแก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แก้คำผิดพระราชบัญญัติคุ้มครองชาย พ.ศ. ๒๔๗๓

หน้า	มาตรา	บรรทัด	คำผิด	ให้แก้เป็น
๕๖๔	๗ ข.	๒	หรือวิธีอื่น	โดยวิธีอื่น
๕๖๔	๗ ง.	๕	ซึ่ง	ซึ่ง
๕๖๔	๗ (๕)	๕ จากท้าย	เจาหน	เจ้าหน
๕๖๗	๑๖	๑	รับฟ้อง	รับคำฟ้อง
๕๗๐	๒๒ (๒)	๔ จากท้าย	รับเงิน หรือทรัพย์สิน	รับเงินหรือทรัพย์สิน
๕๗๑	๓๐ (๑)	๕	ศาล	ศาล
๕๗๓	๓๐ (๒)	๕ จากท้าย	ศาล	ศาล
๕๗๓	๓๐ (๒)	๒ จากท้าย	เจ้าหน้าที่ทรัพย์สิน	เจ้าหน้าที่ทรัพย์สิน
๕๗๔	๓๑	๕ จากท้าย	เรียกว่าประชุม	เรียกว่าการประชุม
๕๗๕	๓๑ วรรคสอง	๓	หนึ่งละนับ ล่วงหน้า	หนึ่งละนับล่วงหน้า
๕๘๑	๖๕	๔ จากท้าย	บุคคล	บุคคล
๕๘๒	๗๐	๕	ศาล	ศาล
๕๘๔	๗๓ (๖)	๓ จากท้าย	การล้มละลาย	การล้มละลาย
๕๘๖	๗๔ (ก)	๑๑	ให้เป็นพอใจ	ให้พอใจ
๕๘๖	๗๔ (ก)	๑๒	ผลควรเชื่อ	ผลที่ควรเชื่อ
๕๘๖	๗๔	๓-๔ จากท้าย	ต้องเป็นบัญชีที่ได้ทำ	ต้องได้ทำ
๕๘๘	๗๘	๑	บุคคลล้มละลาย	บุคคลล้มละลาย
๕๘๘	๘๐	๕ จากท้าย	ระหว่างทุก ๆ ปี	ระหว่างปีทุก ๆ ปี
๕๘๘	๘๑	๕ จากท้าย	คำสั่งเพิกถอน	คำสั่งให้เพิกถอน
๑๐๐๔	๘๒	๔ จากท้าย	ถ้อย	ถ้อย
๑๐๐๕	๘๖	๕ จากท้าย	ชำระหนี้ภายใน	ชำระหนี้ได้ภายใน
๑๐๐๖	๘๖ (๔)	๖ จากท้าย	เงินจำนวนสุทธิ	เงินจำนวนสุทธิ
๑๐๐๗	๑๐๒	๕ จากท้าย	หักลบกัน	หักลบกัน
๑๐๑๑	๑๐๕ ข.	๑-๒	ใช้ประกอบในการอาชีพ	ใช้ประกอบการประกอบอาชีพ
๑๐๑๑	๑๑๐	๘ จากท้าย	อาชีพ	อาชีพ
๑๐๑๔	๑๑๗	๖	ทรัพย์สิน	ทรัพย์สิน
๑๐๑๖	๑๑๘ วรรค ๓	๓	ยื่นยื่นคัดค้าน	ยื่นยื่นคัดค้าน
๑๐๑๖	๑๑๘ วรรค ๖	๒ จากท้าย	อาชีพ	อาชีพ
๑๐๑๘	๑๒๔ วรรค ๒	๑๐	ศาลจะได้	ศาลจะ
๑๐๒๓	๑๓๓	๔	ลูกหนี้	ลูกหนี้คงเหลือ
๑๐๓๖	๑๖๔ (๔)	๔	หรือ	หรือ
๑๐๓๘	๑๖๖ (๑)	๔	คำสั่งพิทักษ์	คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สิน
๑๐๔๑	๑๗๓ วรรค ๒	๔	ว่ามีคำสั่ง	ว่ามีคำสั่ง

๑๗๕๑

ตอนที่ ๖๗ เล่ม ๖๒ ราชกิจจานุเบกษา ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๗

บชกแก

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งประกาศ
 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๒ ตอนที่ ๖๓ วันที่ ๓๖ ตุลาคม ๒๕๑๗
 หน้า ๖๐๘ มีบทบัญญัติว่า "ซื้อและขายเงินปรีวรรตต่างประเทศ
 และ" ให้ตัดคำว่า "และ" ออก หน้า ๖๑๓ บรรทัดที่ ๑๐ คำว่า
 "หรือเกินกว่าร้อยละสิบของเงินทุนที่ชำระแล้ว และเงิน
 สำรองตามมาตรา ๘ ของธนาคาร" ให้แก้เป็น "หรือเกิน
 กว่าร้อยละสิบของเงินทุนซึ่งชำระแล้ว และเงินสำรองตาม
 มาตรา ๘" และ หน้า ๖๑๔ มีบทที่ ๕ คำว่า "สมุดบัญชี"
 ให้แก้เป็น "สมุดและบัญชี" และมีบทที่ ๑๖ คำว่า "ในกรณี
 ที่การเพิกถอนการอนุญาต" ให้แก้เป็น "ในกรณีที่มีการเพิก
 ถอนการอนุญาต"

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวน้ำฝน ศาสตร์พิสุทธิ์ เกิดเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 ที่อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2546 ปัจจุบัน รับราชการ ตำแหน่ง นิติกร 4 สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงานกปร.)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย