

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

ข้อเท็จจริง

ข้อ ๑ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

ข้อ ๑.๑ ด้วยรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบเรียนนายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามความในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๑.๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ เรียนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ว่าได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และเห็นควรให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาพิจารณา ดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ ๑.๓ ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับคืนมาก่อนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและ หาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๔๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเพื่อขอถอนหนังสือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๕๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนจาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เนื่องจากได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วพบว่า มีข้อความในร่างพระราช บัญญัติดังกล่าวขัดแย้งกันจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวกลับคืนมาเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

ข้อ ๑.๔ ประธานรัฐสภา ได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน มาประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ เพื่อพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่เป็นสาเหตุของปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความขัดแย้งกัน โดยที่ประชุมร่วมกันมีความเห็นสอดคล้องกัน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

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

ประเด็นที่ ๑ การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย แต่ความในมาตรา ๕๒ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

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

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มีมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และทำให้เป็นปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเอง ซึ่งกลายเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในครั้งนี้

นอกจากนั้น คณะกรรมการดังกล่าวยังได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว เป็น ๖ วิธี คือ

๑) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเห็นว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

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

๓) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้อง เสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

๔) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการ และเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๕) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายใน ๒๐ วัน ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่ม กระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด

๖) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบ ต่อไปเนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

ข้อ ๑.๕ ต่อมาประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญ ประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธาน คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน

เพื่อประชุมหารือและพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ในการพิจารณา ก็ไม่อาจหาข้อยุติที่สอดคล้องต้องกันทุกฝ่ายได้กับมีผู้เสนอแนวทางเพิ่มเติมว่าเมื่อปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริง สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๒ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๒.๑ การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มีปัญหาข้อความขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด และมีการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชน โดยนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ เพราะการนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้นเป็นการไม่บังควร ย่อมเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้เพียงใดหรือไม่

ข้อ ๒.๒ เมื่อมีการถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อหาหนทางแก้ไขในชั้นรัฐสภาแล้ว มีความเห็นโต้แย้งว่ารัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดๆ ไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. แล้ว ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นพระประมุขโดยแท้

ข้อ ๓ ความเห็นของประธานรัฐสภา

ข้อ ๓.๑ แม้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเองและจำเป็นต้องมีการแก้ไขก็จริง แต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือเป็นการแก้ไขภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติเล็กน้อยที่สามารถรอกการแก้ไขได้ โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. หากมีผลใช้บังคับและมีความถูกต้อง ครบถ้วนสมบูรณ์ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็มีได้เป็นความผิดของรัฐบาล และมีใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมติของรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้น มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือทรงใช้พระราชอำนาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังที่ได้ทรงใช้พระราชอำนาจกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ.

ในทางตรงกันข้ามหากจะมีการนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วกลับมาแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้

ข้อ ๓.๒ ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ก็เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

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

คำขอให้พิจารณาวินิจฉัย

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

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ประธานรัฐสภามีอำนาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ในองค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว รัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ตามนัยคำวินิจฉัยที่ ๕๘ - ๖๒/๒๕๕๓ และคำวินิจฉัยที่ ๓ - ๔/๒๕๕๕ กรณีตามคำร้อง มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ เกี่ยวกับลักษณะของกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญไว้แล้วว่า หมายถึง (๑) ลักษณะของการมีปัญหาว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่เพียงใด หรือ (๒) ลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งกรณีตามคำร้องนี้มีปัญหาว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่รัฐสภาได้มีหนังสือขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาแล้ว เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ จะกระทำได้หรือไม่ กรณีจึงมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เมื่อประธานรัฐสภาซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กำหนดให้เป็นผู้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เห็นว่าเป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๗ และมีมติรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ พร้อมกับมีคำสั่งแจ้งประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับกระบวนการตรา
ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมทั้งมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
จัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ กรณียื่นยันมติของรัฐสภา การส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภา
ให้ความเห็นชอบไปยังนายกรัฐมนตรีรวมถึงกรณีที่ขอลอนร่างพระราชบัญญัติกลับมายังรัฐสภา และ
ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ กรณีสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรี แจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปดำเนินการให้ถูกต้องโดยเฉพาะกรณีร่างพระราช
บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

สรุปคำชี้แจง

ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญให้ประธานรัฐสภาจัดส่งสำเนารายงานการประชุมสภาในการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๔๕ ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรม
แห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ และร่างพระราชบัญญัติอินทรีพีลซึ่งนายกรัฐมนตรี
มีคำสั่งอายัดตามอำนาจรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ พ.ศ. ซึ่งนายกรัฐมนตรี
ระงับการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ส่งกลับคืนมายังสภา และให้เสนอความเห็น
เพิ่มเติมได้ และเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้าน
ในสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ
พ.ศ. วุฒิสภา ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.
 พร้อมทั้งมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ
กรณียื่นยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้น
ทูลเกล้าฯ รวมถึงกรณีที่ขอลอนร่างพระราชบัญญัติกลับมายังรัฐสภา และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
จัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติ กรณีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราช
บัญญัติกลับไปดำเนินการให้ถูกต้อง โดยเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.
มายังศาลรัฐธรรมนูญ นั้น

๑. ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.
วุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งแจ้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ ขอยื่นยันข้อเท็จจริง
ตามคำร้องของประธานรัฐสภา

๒. ประธานรัฐสภาให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗
ส่งสำเนารายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่รัฐสภาเป็นสภาเดียว
รวม ๒ ฉบับ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก ๑ ฉบับ ซึ่งนายกรัฐมนตรีระงับการนำขึ้นทูลเกล้าฯ และ
ส่งกลับคืนมายังรัฐสภา ต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕

สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ (ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว) และลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ในระหว่างดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕ กลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาใหม่ โดยให้เหตุผลว่า ได้มีเหตุการณ์เป็นกรณีพิเศษที่ประเทศไทยต้องเข้าสู่ภาวะสงคราม จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงยอดเงินงบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕ ได้พิจารณาและมีมติให้รับหลักการด้วยคะแนน ๖๑ ต่อ ๑๔ เสียง โดยส่งให้คณะกรรมการวิสามัญชุดเดิมเป็นผู้พิจารณาเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาและลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายได้ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

๒.๒ ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๕

สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ ฯ เป็นสามวาระ และลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ส่วนการพิจารณาในชั้นที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีชื่อเดียวกันกลับมาให้รัฐสภาพทวนแก้ไข นั้น ไม่ได้จัดส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ (แต่มีในเอกสารประกอบคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี)

๒.๓ ร่างพระราชบัญญัติอินเทอร์เน็ตพีซี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจกรรมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ พ.ศ.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๑๗ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศในภาวะคับขัน พ.ศ. ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว โดยแก้ไขชื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติอินเทอร์เน็ตพีซีซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจกรรมการปกครองราชอาณาจักรฯ และลงมติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ต่อมานายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรี ได้อาศัยอำนาจกรรมการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ให้ทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก ที่นายกรัฐมนตรีอายัดไว้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ ตกเป็นของรัฐ และในคราว

ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๗ นายกรัฐมนตรีได้แจ้งให้สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติทราบและขอให้ประธานสภาปรึกษาสมาชิกว่า ร่างพระราชบัญญัติข้างต้นที่ส่งไปให้ รัฐบาลแล้วควรจะดำเนินการอย่างไร จึงจะถูกต้องและชอบธรรม อย่างไรก็ตามสมาชิกได้เสนอญัตติด่วน ในเรื่องนี้ว่า คำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นไปตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว “... สภานี้ จึงมีความเห็นว่า สภาควรจะแจ้งไปยังรัฐบาลให้ระงับเรื่องนี้ไว้ไม่ต้องดำเนินการกับร่างพระราชบัญญัติ เท่านั้นในขั้นต่อไปอีก” ซึ่งที่ประชุมได้อภิปรายทั้งสนับสนุนและคัดค้านและลงมติเห็นด้วยกับญัตตินี้ ด้วยคะแนน ๑๓๗ ต่อ ๔๕ เสียง

อนึ่ง ประธานรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งแจ้งเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกประการ เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แต่เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรียืนยันว่าไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้เพราะมีปัญหาข้อความ ที่ขัดแย้งกันและมีความเห็นว่าการนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยย่อมเป็นเหตุไม่บังควร เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ย่อมถือได้ว่านายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภา ทำให้เกิด ปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๓. ประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการยืนยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราช บัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย รวมถึงการขอถอนร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับมายังรัฐสภา ดังนี้

๓.๑ กรณีการยืนยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว ไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตามลำดับดังนี้

- เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

- เจ้าหน้าที่สำนักงานการประชุมทำการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องตามมติของรัฐสภา
 - เมื่อตรวจสอบถูกต้องแล้วเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทราบ
 - จัดทำหนังสือยืนยันมติของรัฐสภา พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติเพื่อส่งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓
 - จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ต่อเมื่อเวลา ๓ วัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. ๒๕๔๕
 - ในอดีตนายกรัฐมนตรียังไม่เคยมีการขอให้สภาถอนร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมา
- ๓.๒ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้
- สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖
 - สภาผู้แทนราษฎรยืนยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖
 - สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ มีสาระโดยสรุปคือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ดังกล่าว มีข้อความขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย ทำให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้ และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง
 - สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีหนังสือถอนเรื่องดังกล่าวตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สพ ๐๐๑๔/๑๔๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ แล้ว

๔. นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ส่งบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งได้มอบหมายสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำและส่งพร้อมคำชี้แจง

ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ต่อศาลรัฐธรรมนูญ และนายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ แจ้งว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้จัดทำคำชี้แจงรวมเป็นฉบับเดียวกันกับคำชี้แจงของนายกรัฐมนตรี พอสรุปได้ว่า

๔.๑ ข้อเท็จจริง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ยืนยันมติรัฐสภาเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากติดวันหยุดประจำสัปดาห์ เรื่องดังกล่าวจึงมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในวันจันทร์ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๖

ระหว่างการจัดพิมพ์และตรวจทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อนำเรียนนายกรัฐมนตรี ได้มีผู้แจ้งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบว่า มีความผิดพลาดเกิดขึ้น พร้อมกันนั้นเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ตรวจพบว่ามีความผิดพลาด โดยมีข้อความขัดแย้งกันในมาตรา ๑๘ (๘) ซึ่งให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ในขณะที่ในมาตรา ๕๒ กลับบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษได้เอง อันเป็นความขัดแย้งของกฎหมายว่าอำนาจแต่งตั้งจะเป็นของผู้ใด ซึ่งหากปล่อยให้ผิดพลาดออกไปเป็นกฎหมายใช้บังคับ ก็จะทำให้ไม่อาจใช้บังคับกฎหมายที่ขัดแย้งกันอยู่นี้ได้ ทั้งยังจะก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทในมหาวิทยาลัยราชภัฏซึ่งมีอยู่ถึงจำนวน ๔๑ แห่งทั่วประเทศ

การพบข้อผิดพลาดและได้รับแจ้งความผิดพลาดนี้ พบเมื่อวันศุกร์ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๖ ช่วงเย็น ซึ่งยังคงมีระยะเวลาเหลืออีก ๘ วัน ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในวันเสาร์ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงนำความเรียนรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ทราบนโยบายในวันนั้นว่า เมื่อครั้งร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. ผิดพลาด นั้น ข้อเท็จจริงและกระบวนการดำเนินการของทั้งสองเรื่องต่างจากเรื่องนี้ กล่าวคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ได้ปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นการภายในเรื่องร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ผิดพลาด ทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับจะประสานเป็นการภายในกับประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ แต่ไม่ได้ผล และเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้วทราบว่า นายจำลอง ครุฑขุนทด ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เคยมีหนังสือแจ้งข้อผิดพลาดแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าไม่อาจแก้ไขมติของรัฐสภาได้ จึงไม่ได้แจ้งแก้ไขมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญใกล้หมดลง คือเหลืออีก ๒ วัน การนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายจึงมีความจำเป็น แต่กรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ พบความผิดพลาดก่อนครบกำหนดเวลาถึง ๘ วัน จึงมีเวลาแก้ไขได้ ประกอบกับเมื่อครั้งที่ตรวจสอบพบความบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าวยังไม่เคยมีบรรทัดฐานในอดีตว่าสมควรดำเนินการประการใด ทั้งเมื่อหารือกับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วได้รับคำแนะนำว่าควรนำเรื่องดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก่อน เพื่อรับพระบรมราชวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานหรือแนวพระราชปฏิบัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย และนายกรัฐมนตรีได้ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเข้าเฝ้าฯ เพื่อกราบบังคมทูลเรียนพระราชปฏิบัติด้วยแล้ว ต่อมาเมื่อมีพระราชกระแสรับสั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้คืนรัฐสภา เนื่องจากมีข้อบกพร่องในถ้อยคำและในการอ้างอิงบทกฎหมายหลายประการ กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และเนื่องจากมีข้อบกพร่องในมาตรา ๓ ถ้อยคำที่ว่า พระองค์เจ้าเบ็ญจมาศประดับเหรียญรัตนกรณรัชกาลที่ ๘ กรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. และต่อมารัฐสภาได้ลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ จึงไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้อีก

อนึ่ง เมื่อการดำเนินการดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายว่ารัฐบาลไม่สมควรนำเรื่องผิดพลาดขึ้นกราบบังคมทูล นอกจากนั้น นักวิชาการและนักการเมืองบางคนยังถามหาความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ “บังอาจ” นำร่างกฎหมาย

ที่ผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายด้วย ดังนั้น ในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ... ผิดพลาด ซึ่งยังคงมีเวลาดำเนินการแก้ไขความผิดพลาดได้อยู่ ก็ไม่สมควรนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทันที ทั้งที่รู้ว่าผิดพลาดมาก่อนจะส่งเรื่องให้สำนักราชเลขาธิการ แต่สมควรที่จะแสวงหาช่องทางโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่นในการแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดบกพร่องให้หมดทุกช่องทางก่อน หากไม่อาจดำเนินการโดยช่องทางอื่นได้ทุกช่องทางแล้วจึงจะเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พร้อมทั้งกราบบังคมทูลให้ทรงทราบว่ารัฐบาลได้หาช่องทางทุกช่องทางที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วไม่อาจดำเนินการได้ จึงต้องขอพระมหากรุณา

ในบรรดาช่องทางอื่นนอกเหนือจากการนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ แล้ว ยังมีช่องทางอื่นที่ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน ก็คือ

ช่องทางที่หนึ่ง การขอให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดกลับไปดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งเมื่อได้ศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาไทยในอดีต แม้ไม่เคยมีตัวอย่างเหมือนกับกรณีนี้ทุกประการ แต่มีตัวอย่างการดำเนินการของรัฐสภาในอดีตเป็นบรรทัดฐานว่า เมื่อปี ๒๔๘๕ รัฐบาลในอดีตไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ซึ่งมีชื่อเดียวกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภา และรัฐสภาลงมติให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้แทนฉบับที่ไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายได้รวม ๒ กรณี ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ ทั้งๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕) มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องการที่นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

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

นอกจากนั้น ก็ยังมีกรณีบรรทัดฐานอีกกรณีหนึ่งคือ ร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๖ (ที่เสนอในคราวประชุมครั้งที่ ๑/๑๖ วิสามัญ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ไขถ้อยคำ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะแก้ไขถ้อยคำตามพระราชประสงค์แล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไขถ้อยคำอื่นๆ เพิ่มเติมอีก แล้วลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ทั้ง ๓ บรรทัดฐานนี้ปรากฏชัดว่า ทั้งๆ ที่ไม่ใช่ความผิดพลาดในกฎหมายที่จะทำให้เกิดกฎหมายใช้บังคับไปโดยมีปัญหา รัฐสภาก็สามารถแก้ไขได้ โดยเฉพาะเมื่อรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) อำนาจตามรัฐธรรมนูญตีความแล้ว การตีความดังกล่าวก็เป็นบรรทัดฐานอยู่ เมื่อปรากฏว่าช่องทางเช่นนี้เคยมีในอดีต ประกอบกับจากการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษารัฐธรรมนูญและกฎหมายของต่างประเทศก็พบว่า หลายประเทศได้กำหนดให้มีการทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดโดยรัฐสภาได้ เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส อินเดีย คุเวต เม็กซิโก เกาหลีใต้ รัสเซีย แม้แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งเมื่อพบว่าสนธิสัญญามีความผิดพลาด อนุสัญญาเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญาก็ให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องได้

ดังนั้น ในวันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ หลังจากทราบความผิดพลาด ๒ วัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าพบความผิดพลาดและเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนคืนร่างพระราชบัญญัตินี้ไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง ทั้งนี้โดยได้รับความเห็นชอบจาก นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ว่า หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ยอมถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืน หรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ให้เสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ หรือ มาตรา ๒๖๖ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖

คณะรัฐมนตรีลงมติ เห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกต้องกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องโดยถือว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ประการใด พร้อมมีมติด้วยว่า หากรัฐสภาไม่ยินยอมรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปปรับปรุง หรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รองนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาเสนอให้นายกรัฐมนตรีส่งคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปยังรัฐสภา และให้ดำเนินการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๖ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) เมื่อความบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ปรากฏประจักษ์ขึ้นในชั้นก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีมีดุลพินิจที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปยังรัฐสภาหรือไม่ เพียงใด และเมื่อได้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัติแล้วจะต้องถือปฏิบัติอย่างไรกับระยะเวลา ๒๐ วัน ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

(๒) เมื่อรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๒ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขข้อบกพร่องอันประจักษ์อยู่นั้นหรือไม่ เพียงใด

(๓) ถ้ารัฐสภาไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติที่มีการส่งคืน หรือรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมายังนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งโดยไม่พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่อง นายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทได้หรือไม่ เพียงใด และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร

อนึ่ง เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบของ คณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงอาศัยความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามข้อ (๑) ข้อ (๒) และข้อ (๓) ดังกล่าวข้างต้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการถือปฏิบัติให้เกิด ความถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป

ช่องทางที่สอง เป็นช่องทางที่อาจดำเนินการได้ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งอาจกระทำได้ ๒ ทาง ดังปรากฏตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๖ ข้างต้น คือ

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาว่าตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓)

(๒) นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมความเห็น ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ซึ่งทั้งสองกรณี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่นของรัฐทั้งหมด อันจะเป็นบรรทัดฐานให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไปทุกกรณีที่มีปัญหา เดียวกันนั้นในอนาคต ทั้งยังเปลี่ยนข้อโต้แย้งอันเป็นปัญหาการเมืองที่ไม่อาจหาข้อยุติอันสร้างความสับสน ในหมู่ประชาชน ให้เป็นปัญหากฎหมายที่ยุติลงได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณี ตามมาตรา ๒๖๖ หากรัฐสภาไม่ยอมถอนเรื่อง หรือไม่ยอมแก้ไขความผิดพลาดโดยไม่ได้มีมติให้ เสนอเรื่องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) ก็เพราะไม่ประสงค์จะให้ร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ตกไปทั้งฉบับ กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ว่า การตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะจะเกิดความล่าช้าเสียหายแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้ง ๔๑ แห่ง ซึ่งมีคณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษ และนักศึกษาเกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนหลายแสนคน นอกจากนั้น ยังต้องเริ่มกระบวนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ทั้งหมด ซึ่งกว่าจะผ่านความเห็นชอบ ของรัฐสภาก็จะต้องเสียเวลาของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาก ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการนี้ อีกเป็นจำนวนมหาศาล คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเพียงให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๖ เท่านั้น

แม้กระนั้นก็ตาม การส่งเรื่องตามมาตรา ๒๖๖ ก็ยังเป็นปัญหาเพราะบรรทัดฐานคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีมาโดยตลอดว่า การส่งเรื่องพร้อมความเห็นตามมาตรานี้จะต้องมีปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงแล้ว ไม่ใช่การสมมติหรือการหาหรือข้อกฎหมาย ดังนั้น การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนเรื่องร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนไปเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง จึงเป็นการดำเนินการตามบรรทัดฐานคำวินิจฉัยดังกล่าว กล่าวคือถ้าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี หรือรัฐสภาไม่ยอมแก้ไขข้อบกพร่องก็ดี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยส่งเรื่องพร้อมความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เพราะเกิดปัญหาคือจริงแล้ว ไม่ใช่กรณีสมมติหรือการหาหรือ

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับหนังสือแจ้งขอให้ถอนเรื่องของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็มีหนังสือ ที่ สพ ๐๐๑๔/๑๕๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่าได้นำความกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และตรวจสอบแล้วพบว่ามีข้อความขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจริง จึงเห็นสมควรถอนเรื่องดังกล่าวกลับเพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๘๗๘ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ส่งหนังสือนำของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืนตามคำขอ

การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยสมัครใจของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้รับผิดชอบในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และความยินยอมให้ถอนเรื่องคืนของคณะรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่การกระทำฝ่ายเดียวของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังที่มีการเข้าใจผิดแต่อย่างใด ทั้งยังไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้พระราชอำนาจยับยั้งของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ทั้งสิ้น เพราะยังไม่ได้มีการส่งเรื่องให้สำนักราชเลขาธิการเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่ประการใด

เมื่อการณืเป็นเช่นนี้ ก็หมดความจำเป็นที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะเรื่องทั้งหมดได้กลับคืนไปอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรผู้ส่งเรื่องมาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยิ่งกว่านั้นเมื่อหนังสือนำเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ก็สะดุดหยุดลงทั้งปวง จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่งระยะเวลา ๒๐ วัน จึงจะตั้งต้นเริ่มนับใหม่ อนึ่ง ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้นำส่งนายกรัฐมนตรีไว้ทางปฏิบัติที่ผ่านมาจึงขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งอาจใช้เวลาเพียงไม่กี่ชั่วโมงหากเป็นเรื่องด่วนที่สุด อาทิ กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ไปจนถึงหลายวันในหลายกรณี

ต่อมาประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗

ในที่ประชุมดังกล่าว นายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในมาตราที่มีปัญหาแจ้งต่อที่ประชุมว่า นอกจากความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ แล้ว ยังมีข้อผิดพลาดอีกประเด็นหนึ่งในมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๓๑ (๗) ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้คงร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร ยังคงส่งร่างที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ของวุฒิสภาแก้ไขและที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบด้วยแล้ว กล่าวคือในมาตรา ๓๑ (๗) นั้น ให้เป็นอำนาจอธิการบดีที่จะแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ แต่ในมาตรา ๑๘ (๕) คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งอาจารย์พิเศษด้วย ซึ่งเมื่อที่ประชุมวุฒิสภาลงมติ

ให้คงร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ออกจากร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๑๘ (๕) เพราะข้อความขัดแย้งกัน แต่ปรากฏว่า ไม่ได้มีการตัดออกตามมติของวุฒิสภาจึงทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดแย้งกัน อีกประเด็นหนึ่ง หากใช้บังคับเป็นกฎหมายก็จะสร้างความสับสนและปัญหาให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นมากมาย ยิ่งกว่านั้น การปล่อยปละละเลยความผิดพลาดดังกล่าว ยังหมิ่นเหม่ต่อปัญหาที่ว่าการตรากฎหมายดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพราะร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบมิได้มีการแก้ไขให้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติไปโดยสำคัญผิดคิดว่าเป็นมติของวุฒิสภา

อย่างไรก็ตามการพิจารณาของที่ประชุมดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๗ ก็ไม่ได้ข้อยุติจึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา ๕ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคฝ่ายค้าน ๔ คน เพื่อพิจารณาเสนอแนวทางแก้ไขความบกพร่องดังกล่าว

ในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ ได้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าวและได้มีมติว่า โดยที่มีข้อบกพร่องอยู่จริง ส่วนหนทางในการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวมี ๖ วิธี คือ

(๑) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามปกติ ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามปกติ ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

(๓) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ถูกต้องเสียก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๔) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการ และเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้ส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลักโดยนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

(๕) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมีได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ภายใน ๒๐ วัน ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทำให้หมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด

(๖) ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

ต่อมาในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมร่วมระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาข้อเสนองของคณะกรรมการร่วม ในการพิจารณาคั้งนี้ก็ยังไม้อาจหาข้อยุติได้ และมีผู้เสนอแนวทางเพิ่มขึ้นอีกแนวทางหนึ่งก็คือ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญทั้งล้น และเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริงสมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๔.๒ คำชี้แจง

๔.๒.๑ ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินการมาจนถึงปัจจุบันนี้รัฐบาลยังไม่ได้โต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย หรือไม่ว่าอย่างใด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เริ่มโต้แย้งอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ด้วยการส่งร่างคืนแต่ฝ่ายเดียว แต่ได้ประสานขอให้สภาถอนเรื่องกลับคืนไปแก้ไขให้ถูกต้องซึ่งรัฐสภาเองโดยประธานรัฐสภาก็ได้ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขอถอนเรื่องคืนไป โดยมีได้โต้แย้งแต่อย่างใด หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปว่า ฝ่ายรัฐสภาริเริ่มการโต้แย้งโดยไม่มาถอนร่างคืน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีจึงจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพราะมีการโต้แย้งเกิดขึ้นแล้ว

อนึ่ง การแจ้งให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืบไปแก้ไขให้ถูกต้องนั้นเป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการพยายามแก้ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนว่า เมื่อรู้ว่ามีข้อบกพร่องในร่างกฎหมายก็สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ทำนองว่าเรื่องบกพร่องในชั้นใดก็ให้แก้ไขในชั้นนั้นในทางตรงกันข้าม หากพบข้อบกพร่องแล้ว รัฐสภาไม่ยอมถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวที่บกพร่องคืบไปแก้ไข ก็จะขัดกับสามัญสำนึกของประชาชนทั่วไปและขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งยังอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือศรัทธาของสถาบันนิติบัญญัติของชาติอีกด้วย ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมาขอถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. คืบ จึงเป็นการถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของเรื่องผู้นั้นย่อมถอนเรื่องคืนได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในบรรดาหมู่สมาชิกรัฐสภาตนเองภายหลังจากที่มีการถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืบไปแล้วว่า รัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้หรือไม่ ดังปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งมี ๒ แนวทางหลัก และ ๖ วิธีแก้ไข แม้ในการประชุมร่วมกันของประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา และประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ ก็มีการถกเถียงกันจนหาข้อยุติไม่ได้ อันเป็นการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาเองว่าจะแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาใช้อำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

๔.๒.๒ การโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการแก้ไขข้อบกพร่อง

(๑) ในเรื่องนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาประเด็นแรกคือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นั้น แม้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาครั้งหนึ่งแล้ว เมื่อรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วยความเห็นชอบของประธานรัฐสภาได้มาขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืนกลับไปพิจารณาใหม่ ก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังคงอยู่ที่รัฐสภา และอยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการใดๆ ต่อไป ทั้งยังต้องถือว่า การที่สมาชิกรัฐสภายอมรับร่วมกันว่ามีความผิดพลาดบกพร่องเกิดขึ้นในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถึง ๒ ประเด็นหลัก

พร้อมทั้งยังพยายามหาวิธีแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดให้หมดไปด้วยวิธีการต่างๆ นับได้ว่ารัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่ารัฐสภาได้ให้คำแนะนำและยินยอมในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ อันจะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นเป็นกฎหมาย เพราะถ้ารัฐสภายืนยันว่าเห็นชอบพร้อมทั้งแนะนำและยินยอมให้ตราร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายได้แล้วก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ อีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภาไม่ได้ยืนยันว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จะแก้ไขไม่ได้ ดังที่เคยยืนยันด้วยวาจาจากกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. และไม่ได้ส่งกลับมาให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ ก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังกลับไปอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่งเมื่อเป็นดังนี้กรณีก็ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓

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

เมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่รัฐสภายังไม่แนะนำและยินยอม และยังมิได้ให้ความเห็นชอบในชั้นสุดท้ายเพราะได้ขอถอนเรื่องคืนไปดำเนินการหาทางแก้ไขความผิดพลาดอยู่ ขึ้นทูลเกล้าฯ จึงเป็นสิ่งที่มิอาจกระทำได้ตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการที่อ้างถึงข้างต้น

(๒) อำนาจของรัฐสภาในอันที่จะแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

๑) หลักกฎหมายทั่วไปมีว่า ผู้ใดเป็นผู้ก่อความผิดพลาดผู้นั้นก็ต้องเป็นผู้แก้ความผิดพลาดที่ตนก่อ

ในเรื่องนี้บทกฎหมายไทยส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลผิดพลาด และคำสั่งทางปกครองผิดพลาด ได้กำหนดให้มีการแก้ไขให้ถูกต้องได้ ดังต่อไปนี้

๑.๑) คำพิพากษาศาลผิดพลาด

คำพิพากษาศาลก็มี ๒ แบบ คือ ผิดพลาดเล็กน้อย กับคำพิพากษาขัดกัน กล่าวคือ ในเรื่องคำพิพากษาศาลผิดพลาดเล็กน้อยเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๖

หลักข้างต้นใช้ในคำพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญาในศาลยุติธรรม ผิดพลาด แต่ถ้าเป็นศาลปกครองก็มีหลักทำนองเดียวกับศาลยุติธรรม โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๔ และถ้าคำพิพากษาศาลปกครองมีข้อผิดพลาดเล็กน้อยก็แก้ไขได้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕๕ ซึ่งมีข้อสังเกต ณ จุดนี้ว่า อำนาจแก้ไขคำพิพากษาศาลปกครองที่ผิดพลาดนี้มีที่มาจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ไม่ได้อยู่ในกฎหมายโดยตรง แต่ระเบียบดังกล่าวก็ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย คือ อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาตรา ๔๔

หากเป็นเช่นนี้ก็อาจเทียบเคียงกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ให้อำนาจรัฐสภาในการตราข้อบังคับไว้ ดังนั้นทั้งสองสภาจึงมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขความผิดพลาดของร่างกฎหมายได้ เหมือนกับที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง สูงสุดออกระเบียบให้แก้คำพิพากษาที่ผิดพลาดได้

๑.๒) คำสั่งทางปกครองผิดพลาด

ถ้าคำสั่งทางปกครองผิดพลาดเจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ โดยแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณี ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๓

เมื่อหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งใช้กับความผิดพลาดขององค์กรตุลาการ และองค์กรทางปกครองในประเทศไทยเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก็ต้องถือว่าหลักดังกล่าวใช้กับการแก้ไขความผิดพลาดขององค์กรนิติบัญญัติด้วย

๑.๓) การแก้ไขความผิดพลาดกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

เมื่อมีหลักสำคัญตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้วว่ารัฐสภาข้อมแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายได้ ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย และข้อบังคับการประชุมทุก ๆ สภาว่า มีการห้ามแก้ไขหรือไม่

สำหรับรัฐธรรมนูญนั้นมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปรากฏอยู่ในมาตรา ๙๒ - มาตรา ๙๔ มาตรา ๑๖๕ - มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๘๐ - มาตรา ๑๘๑ และมาตรา ๑๘๓ (๕) (๘) (๑๐) ไม่มีข้อความในมาตราใดห้ามแก้ไข ร่างกฎหมายที่ผิดพลาดแม้แต่้อย นอกจากนั้นก็ไม่มีปรากฏว่ามีบทมาตราใดในกฎหมายฉบับใดห้ามรัฐสภาแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้นำเสนอขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเลย

แต่ในทางตรงกันข้ามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๑๑๖ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑๕ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ ๕๗ ต่างมีข้อความที่สนับสนุนหลักกฎหมายทั่วไปข้างต้น กล่าวคือ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า เมื่อแต่ละสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้วให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

ซึ่งข้อบังคับการประชุมของทุกสภาข้างต้นต่างยืนยันหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ความผิดพลาดเกิดขึ้นก็ต้องแก้ไข

นอกจากนั้น หากพิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกมาตราที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติข้างต้นแล้วจะพบว่า นอกจากกระบวนการขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน การพิจารณาและตราพระราชบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้นรวมถึงการตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย ซึ่งเมื่อได้มีการตราข้อบังคับให้มีการพิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติแล้ว รัฐสภาก็ข้อมแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ อนึ่ง แม้การแก้ไขข้อบังคับจะกระทำภายหลังที่พบข้อผิดพลาด และนำข้อบังคับนั้นกลับไปใช้ย้อนหลังเพื่อแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ก็ตาม การกระทำได้ก็ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพราะมีหลักกฎหมายทั่วไปอยู่ว่ากฎหมายวิธีพิจารณาหรือกฎหมายกำหนดกระบวนการในการฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารข้อมใช้บังคับย้อนหลังได้โดยชอบ ไม่มีปัญหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

๑.๔) หลักกฎหมายต่างประเทศเองก็ยอมให้มีการแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายที่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาแล้ว โดยประเทศที่ปรากฏว่าให้มีการแก้ไขได้เด่นชัดมี ๓ ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส

(๓) การไม่พยายามดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดเสียก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จะสร้างปัญหามากกว่าการดำเนินการแก้ไขเสียก่อน

๑) การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ในทันทีโดยไม่หาทางออกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่นก่อน มีผลเสียหายหลายประการ ดังนี้

๑.๑) การนำเรื่องทุกฝ่ายต่างยอมรับอยู่ว่าผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทันที ย่อมขัดต่อสามัญสำนึกทั่วไปของประชาชนว่านำสิ่งผิดขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ทั้งๆ ที่รู้ว่าผิดอันเป็นความควรหรือไม่ควรทางสังคม ทั้งๆ ที่อาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลจะอาศัยแต่ความถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมทางสังคมไม่ได้เพราะในการบริหารประเทศต้องคำนึงถึงทั้ง ๒ ประการเสมอ นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวยังอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติของชาติอย่างรุนแรงได้ว่า ไม่ได้พยายามหาทางแก้ไขข้อบกพร่องผิดพลาดที่เกิดจากการกระทำของสถาบันนิติบัญญัติเอง และนอกจากความไม่สมควรทางสังคมแล้ว การดำเนินการดังกล่าวทั้งที่ยังมีเวลาพอที่จะหาทางแก้ไขความผิดพลาดในช่องทางอื่นที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ก็จะขัดต่อหลักความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าวแล้วข้างต้น

๑.๒) หากนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทันที ผลที่เกิดขึ้นอาจมี ๒ ทาง ไม่ว่าจะเกิดขึ้นทางใดทางหนึ่งก็เกิดความเสียหายมากกล่าวคือ

ถ้าพระราชทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมายังรัฐสภาและรัฐสภาลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปก็จะต้องใช้เวลาและเสียเงินงบประมาณอีกมากในการดำเนินการใหม่ทั้งหมด ซึ่งจะกระทบต่อสถาบันราชภัฏ ๔๑ แห่ง ทั้งคณาจารย์และนักศึกษาหลายแสนคน

ถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยและมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวก็จะเกิดความสับสนและปัญหา ตลอดจนข้อพิพาทต่างๆ ที่จะตามมามากมาย ด้วยเหตุที่มีความขัดแย้งกันในกฎหมายอันอาจส่งผลถึงการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษของสถาบันราชภัฏ ๔๑ แห่ง ทำให้กระบวนการเรียนการสอนในสถาบันมีปัญหามิอาจสามารถดำเนินการได้

๒) การดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการที่ประธานรัฐสภา
ตั้งขึ้นอีก ๕ แนวทาง

๒.๑) การนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.
ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเห็นว่าสามารถตีความ
ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

การดำเนินการดังกล่าวนอกจากไม่สมควรตั้งได้กล่าวข้างต้นแล้ว
ผลอาจไม่ต่างจากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ทันที ที่สำคัญก็คือการคาดเดาว่า
สามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้มีผลบังคับได้ เป็นการคาดเดา
แทนศาลทั้งหลายที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตีความกฎหมาย ซึ่งผลอาจเป็นในทางตรงกันข้ามกับ
การคาดเดาได้

๒.๒) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ
พ.ศ. ให้ถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓
ซึ่งรัฐบาลเห็นพ้องด้วย

๒.๓) การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภา
พิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับ
ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ
ถวาย พร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลง
พระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับ
แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐบาลก็ไม่ขัดข้องที่จะดำเนินการ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าทำได้ อนึ่ง เคยมี
บรรทัดฐานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ยืนยันแนวทางนี้อยู่ด้วย

๒.๔) เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
ราชภัฏ พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ทำให้ร่างพระราช
บัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว
จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการ
พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด ความเห็นนี้แม้พิจารณาผิวเผินจะเห็นว่าคล้ายกับ
บรรทัดฐาน ๒ กรณีที่เกิดขึ้นเมื่อปี ๒๕๔๕ ก็จริง แต่ก็มีปัญหาตรงความเห็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ว่ามีฐานใด
ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายรองรับความหมดสภาพดังกล่าว

๒.๕) สักร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับไปสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน ซึ่งรัฐบาลไม่ขัดข้องหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำได้

โดยสรุป รัฐบาลและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอชี้แจงว่าหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติพร้อมตัวอย่างกรณีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการนั้นไม่เคยปรากฏการดำเนินการในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นี้ เป็นกรณีแรก แต่การแจ้งประสานโดยประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. (นายจำลอง ครุฑขุนทด) ว่ามีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น และขอให้แจ้งแก้ไขมาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๖ ซึ่งก็ไม่ได้รับการตอบรับแต่อย่างใด แต่จากการประสานเป็นการภายในระหว่างเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งให้ทราบด้วยวาจาว่าไม่อาจแก้ไขร่างกฎหมายที่มีมติรัฐสภาเห็นชอบแล้วได้ อนึ่ง การประสานภายในเรื่องอื่นโดยไม่แจ้งเป็นทางการ ได้มีการดำเนินการอยู่เนื่อง ๆ ตามสภาพปัญหา

อย่างไรก็ดี รัฐบาลและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การดำเนินการทูลเกล้าฯ ถวายร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยทันทีโดยไม่แสวงหาแนวทางอื่นที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน นอกจากมีปัญหาความชอบทางสังคม กระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติของชาติ ยังอาจมีผลเสียอันเกิดจากการล่าช้าและสิ้นเปลืองงบประมาณทั้งยังไม่ได้หาทางออกให้กับกรณีอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อีก ดังนั้น การที่รัฐสภารับแก้ไขความผิดพลาดเสียเองก็ดี หรือศาลรัฐธรรมนูญกรุณาวินิจฉัยว่าการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวกระทำได้โดยวิธีการที่ศาลรัฐธรรมนูญให้แนวทางที่ถูกต้องก็ดี ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศชาติในระยะสั้นคือแก้ปัญหาของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ให้ลุล่วงไปได้โดยประหยัดทั้งเวลาและเงินงบประมาณ พร้อมทั้งยังสร้างแนวทางแก้ปัญหาให้ประเทศในระยะยาวเพิ่มขึ้นอีกด้วย และช่วยเรียกความเชื่อมั่นในสถาบันนิติบัญญัติของประเทศให้กลับคืนมา ทั้งยังยุติปัญหาความขัดแย้งแบบแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองได้ด้วยดี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเด็ดขาด ก็จะผูกพันให้รัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นต้องปฏิบัติตาม อันเป็นการแก้ปัญหาให้ทุกฝ่ายได้

๕. นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร มีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๕.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ครบถ้วนทุกขั้นตอนกล่าวคือ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา แม้เสียงข้างน้อยเห็นว่ามิชอบคัดค้านขอให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกัน จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๑

๕.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ดำเนินการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

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

(๒) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ...ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ.....นั้น จากรัฐสภา” ข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรียืนยันมติของรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไป ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว

(๓) การดำเนินการอื่นใดนอกเหนือที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ จึงน่าจะเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ซึ่งเป็นพระราชอำนาจ

๕.๓ ในฐานะเป็นผู้นำฝ่ายค้าน ฯ มีความเห็นว่า น่าจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ โดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามที่ทรงเห็นสมควร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ต่อไป

๖. นายสุชน ชาลีเครือ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งแจ้งเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ในการพิจารณาของวุฒิสภา และส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบด้วย (๑) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ...ของนายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภาคคนที่สอง และ (๒) หนังสือของนายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดร้อยเอ็ด ประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

๖.๑ ประธานวุฒิสภาได้ชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาในมาตราที่ขัดแย้งกัน ตั้งแต่ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ ฯ วุฒิสภา ตลอดจนขั้นการพิจารณาในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ของที่ประชุมวุฒิสภา สรุปได้ว่า

(๑) ประเด็นความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเกี่ยวกับการแต่งตั้ง “ศาสตราจารย์พิเศษ” ตามมาตรา ๑๘ (๘) ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ แต่มาตรา ๕๒ กำหนดว่า ศาสตราจารย์พิเศษนั้นแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ (๘) ของที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ และไม่มีสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดอภิปรายในอนุมาตรานี้ จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เห็นชอบกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้แก้ไขความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง กำหนดให้ศาสตราจารย์พิเศษแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง แต่มีกรรมการขอสงวนความเห็นให้คงความในมาตราดังกล่าวไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาถึงมาตรานี้ ปรากฏว่ากรรมการที่สงวนความเห็นไม่ได้ติดใจอภิปราย รวมทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดในที่ประชุมอภิปรายในประเด็นที่คณะกรรมการแก้ไข จึงถือว่าที่ประชุมเห็นชอบตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อที่ประชุมไม่ได้แก้ไขความในมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ วรรคสอง ให้สอดคล้องกัน จึงทำให้ความในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกันเกี่ยวกับอำนาจการแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับกรณีให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(๒) ประเด็นการทับซ้อนกันของอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน “อาจารย์พิเศษ” ซึ่ง มาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษและมาตรา ๓๑ (๗) กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษเช่นกัน

ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ (๕) ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้ตัดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่ได้ใช้สิทธิอภิปรายในประเด็นดังกล่าว มีความเห็นว่าควรให้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษไว้ โดยไม่มีสมาชิกท่านใดอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษ

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการลงมติ ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ ผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ได้สรุปประเด็นที่จะลงมติว่า “ความในมาตรา ๑๘ (๕) ที่เรากำลังอภิปรายกัน มีประเด็นนิดเดียว คือ คณะกรรมการตัดคำว่า “รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ออก ในขณะที่มีผู้สงวนความเห็นขอให้คงไว้ตามร่างเดิม คงจะถามที่ประชุมได้แล้ว เราได้ใช้เวลาอภิปรายกันมากนะครับ ในวงเล็บนี้ท่านผู้ใดเห็นด้วยกับกรรมการโดยให้ตัด ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัดความออกตามที่กรรมการเสนอไว้กวดเห็นด้วย ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กัดไม่เห็นด้วย...” ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วย ๓๖ คะแนน ไม่เห็นด้วย ๗๖ คะแนน

ดังนั้น มติของที่ประชุมวุฒิสภาที่ให้คงความในมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตามร่างเดิมนั้น หมายถึงเฉพาะในประเด็นเรื่องตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นเดียวที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการอีกทั้งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมได้สรุปเป็นประเด็นเพื่อที่จะถามมติของที่ประชุมวุฒิสภา ในประเด็นเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษ เมื่อที่ประชุมไม่ได้โต้แย้งการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการตั้งแต่เริ่มแรก และไม่มีสมาชิกท่านใดยกขึ้นเป็นประเด็นเพื่อให้มีการแก้ไขแตกต่างไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการก็ต้องถือว่าการลงมติในมาตรา ๑๘ (๕) ไม่รวมถึงเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ซึ่งคณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นใหม่แต่อย่างใด และต้องถือว่าที่ประชุมเห็นชอบกับการที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ

อนึ่ง ในการลงมติมาตรา ๑๘ (๕) ซึ่งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ได้ถามที่ประชุมก่อนลงมติว่า “ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กดไม่เห็นด้วย...” นั้น ได้มีกรรมาธิการผู้สงวนความเห็นและสมาชิกวุฒิสภาบางท่านมีความเห็นว่า คำว่า “ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร” นั้น หมายความว่า ให้คงมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตามหลักการตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรในทุกประเด็น กล่าวคือ ให้คงตำแหน่ง “รองศาสตราจารย์พิเศษ” และ “ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ที่คณะกรรมการได้ตัดออกไว้ และไม่มี的增加เติมตำแหน่ง “อาจารย์พิเศษ” ตามที่คณะกรรมการได้เพิ่มเติมดังที่ปรากฏในร่างตามที่วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแต่อย่างใด

นอกจากนี้ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ นี้ นั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเรียงตามลำดับเป็นอนุมาตราๆ ไป

สำหรับในการพิจารณามาตรา ๓๑ ของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นบทมาตราเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งในมาตรานี้คณะกรรมการวิสามัญฯ มิได้แก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดอภิปรายในมาตรานี้ และไม่มีสมาชิกท่านใดขอให้ตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ในมาตรา ๓๑ (๓) ออก ที่ประชุมจึงผ่านการพิจารณาในมาตรานี้โดยไม่มีการลงมติ จึงถือว่าในมาตรา ๓๑ นี้ ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งต้องถือว่าเห็นชอบด้วยกับการที่กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ จึงทำให้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๓) ทับซ้อนกัน

๖.๒ นายสหัส พินทุเสนีย์ ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ได้จัดทำข้อพิจารณาเสนอต่อรักษาการประธานวุฒิสภา และได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นคำชี้แจงของประธานวุฒิสภา สรุปได้ว่า

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

(๒) ประเด็นมาตรา ๑๗ (๕) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขตัดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก และเพิ่มอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนให้ครอบคลุมถึงตำแหน่ง

อาจารย์พิเศษซึ่งมีสมาชิกอภิปรายกันกว้างขวาง ในขณะที่ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร เป็นประธานในที่ประชุม นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กรรมการธิการ เสนอให้แขวนมาตรา ๑๗ (๕) นี้ไว้ก่อน เพราะมาตรานี้เป็นผลของหลักการในหมวด ๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แต่ประธานวุฒิสภาไม่อนุญาต โดยให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไป ต่อมาเมื่อนายสหัส พิณฑุเสนีย์ ทำหน้าที่ประธานที่ประชุม นายสุนทร จินดาอินทร์ รองประธานคณะกรรมการ ได้เสนอขอให้ประธานที่ประชุมทบทวนว่า ควรพิจารณามาตรา ๕๑ ก่อน เพราะมีจะนั้นมาตราอื่นๆ ที่มีคำว่า รองศาสตราจารย์พิเศษ กับศาสตราจารย์พิเศษอาจจะขัดแย้งกันหมด ซึ่งประธานที่ประชุมได้วินิจฉัยว่า ให้พิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยนำมาตรา ๕๑ มาประกอบการพิจารณา มาตรา ๑๗ (๕) นี้ ต่อจากนั้นสมาชิกก็ได้พิจารณามาตรา ๑๗ (๕) ควบคู่กับความในมาตรา ๕๐ - มาตรา ๕๔ เมื่ออภิปรายไปพอสมควรแล้ว นายสหัส พิณฑุเสนีย์ ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุม ได้ถามมติในมาตรา ๑๗ (๕) โดยจับประเด็นการแก้ไขของคณะกรรมการ กับประเด็นการสงวนความเห็นของกรรมการเสียงข้างน้อย (นายอุมาร์ ตอยิบ นายพา อักษรเสื่อ นายวิบูลย์ แซ่มชื่น นายวัลลภ ดังกณานุรักษ์ นายวิชัย ครองยุติ นายพลสัณฑ์ โพธิ์ศรีทอง นายเป็รื่อง กิจรัตน์กร) ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นชอบให้คงไว้ตามเดิม ๗๖ เสียง และเห็นชอบกับคณะกรรมการให้แก้ไขเพิ่มเติม ๓๖ เสียง ตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิก ดังนั้น จึงเท่ากับมาตรา ๑๗ (๕) นี้ มติที่ประชุมวุฒิสภาให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่ตามร่างที่วุฒิสภาได้ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๗/๕๔๔๓ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ นั้น ในมาตรา ๑๗ (๕) มิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว (กล่าวคือ ตามร่างเดิมสภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่ตามร่างที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษได้) จึงเป็นผลให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ (๗) ที่ให้อธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามมติของวุฒิสภาอย่างถูกต้องแล้ว จะไม่เกิดความขัดแย้งดังกล่าว

(๓) ประเด็นมาตรา ๓๐ (๗) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) เป็นเรื่องอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มี ๕ อนุมาตรา (อนุมาตรา ๗ เป็นเรื่องให้อำนาจอธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมถึงอาจารย์พิเศษด้วย) เมื่อผ่านการพิจารณาคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.

ของวุฒิสภา ไม่ได้มีการแก้ไขยังคงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๕ อนุมาตรา และเมื่อนำเข้าสู่การประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๓๐ ซึ่งเท่ากับเห็นชอบกับคณะกรรมการธิการให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร คือ อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งจะไม่ขัดแย้งกับมาตรา ๑๗ (๕) หากมาตรา ๑๗ (๕) เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภาดังกล่าวมาข้างต้น

(๔) ข้อเท็จจริงในการพิจารณามาตรา ๕๑ (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร)

- ประเด็นในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ในมาตรา ๕๑ นี้ ตามร่างเดิมมี ๓ วรรค

- ในวรรคหนึ่ง เป็นเรื่องตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษ

รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยตัดตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก

- ในวรรคสอง เป็นเรื่องการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ

จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งแทนการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

- ในวรรคสาม เป็นเรื่องคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งถอดถอน

คณาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ของวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความตอนท้าย ห้ามไม่ให้ผู้รับแต่งตั้งทางวิชาการเสนอตนเพื่อขอรับตำแหน่ง

- ในมาตรา ๕๑ นี้ มีกรรมการเสียงข้างน้อย (นายอุมาร์ ตอยิบ นายพา

อักษรเสื่อ นายวิบูลย์ แซ่มชื่น นายวัลลภ ตังคณานูร์กี นายวิชัย ครอบยูติ นายพลสัมพันธ์ โพธิ์ศรีทอง นายเป็รื่อง กิจรัตน์ภร) สวจนความเห็นให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิม ซึ่งกลุ่มผู้สวจน ฯ ดังกล่าวนี้เป็นกลุ่มเดียวกับผู้สวจนความเห็นในมาตรา ๑๗ (๕) และได้อภิปรายครอบคลุมถึงมาตรา ๕๑ แล้ว ในการอภิปรายมาตรา ๑๗ (๕) ประกอบกับหลังจากการพิจารณามาตรา ๑๗ เสร็จสิ้นลง กลุ่มผู้สวจนความเห็น คือ นายวิบูลย์ แซ่มชื่น ได้เรียนถามประธานที่ประชุม (นายสหัส พิณฑุเสณีย์) ว่า “เนื่องจากว่ามาตราที่ผ่านไปแล้วเมื่อครู่นี้เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓

เราถือว่า ถึงโน้นก็ไม่ต้องอภิปรายอีกใช่ไหมครับ” ประธานที่ประชุมได้พิจารณาวินิจฉัยว่า “ครับ” ดังนั้น เมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น มาตรา ๕๑ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน จึงจะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับมติของที่ประชุมในมาตรา ๑๗ (๘) และ (๙) ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ ในการประชุมวุฒิสภา จึงไม่มีการอภิปรายของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เนื่องจากผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายไปก่อนแล้วใน มาตรา ๑๗ (๙) ที่ประชุมจึงได้พิจารณาผ่านไปโดยไม่มีการถามอีกครั้งหนึ่ง ในทางปฏิบัติตามปกติ การที่ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๕๑ ไปจะถือว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของ คณะกรรมาธิการ แต่ในกรณีของมาตรา ๕๑ นี้ เป็นเรื่องที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับการอภิปราย ในมาตรา ๑๗ (๙) ซึ่งมีผู้สงวนความเห็นกลุ่มเดียวกัน ให้คงไว้ตามร่างเดิมในทั้งสองมาตรา ซึ่งเมื่อ มติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เมื่อพิจารณา ในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ - มาตรา ๕๓ แม้ผู้สงวนความเห็นจะไม่อภิปราย ก็จะต้องมีการแก้ไขความให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมซึ่งเป็นประเด็นเดียวกัน จึงไม่อาจถือเป็นกรณี ปกติทั่วไปได้ การไม่แก้ไขความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๗ (๘) เพราะ ถือว่าที่ประชุมไม่ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้เลย จึงไม่น่าจะถูกต้องและทำให้ความในมาตรา ๑๗ (๘) กับมาตรา ๕๑ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกัน

๖.๓ นายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภา ได้จัดทำคำชี้แจงต่อประธานวุฒิสภา ในทำนองเดียวกับนายสหัส ฯ สรุปได้ว่า การลงมติในวุฒิสภาเพื่อกลับกรอร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. นั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองในมาตรา ๕๑ กับมาตรา ๑๗ (๘) และมาตรา ๑๗ (๙) กับมาตรา ๓๐ (๗) แต่ประการใด แต่เหตุที่ก่อให้เกิด เป็นปัญหานั้นน่าจะมาจากการตีความมติที่ประชุมวุฒิสภาคลาดเคลื่อนในชั้นตุรการเท่านั้น

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๗ “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้น ไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา ๘ “องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะ ละเมิดมิได้

ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้”

มาตรา ๕๐ “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา”

มาตรา ๕๒ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา ๕๓ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

มาตรา ๕๔ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมา ภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

มาตรา ๑๕๓ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่”

มาตรา ๑๗๒ “ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”

มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑)

(๒)

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน”

มาตรา ๑๗๘ วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป”

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

มาตรา ๒๓๑ “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”

ประเด็นการวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์จากคำร้องของประธานรัฐสภา คำชี้แจงของผู้ดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องหลักกฎหมาย และข้อมูลประกอบการพิจารณาแล้ว มีข้อพิจารณา ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งมาตรา ๕๐ บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภานั้นต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยมาตรา ๑๗๔ บัญญัติว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา ๑๗๒ และลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา และมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติว่า เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ที่บัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีตามคำร้อง สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. และลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ยื่นยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

การดำเนินการให้คำแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมายของรัฐสภาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามที่ได้กล่าวมาเป็นไปตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว

๒. มีปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้กลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเพิ่มเติมจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น ข้อ ๑๑๔ ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และในข้อ ๑๒๐ ได้กำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๔ ที่กำหนดไว้แต่เพียงให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้ลงมติเห็นชอบแล้วต่อวุฒิสภา โดยบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใด ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา เป็นต้น

ในส่วนของวุฒิสภาก็ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น ข้อ ๑๐๘ กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระ และกำหนดรายละเอียดต่างๆ ในการพิจารณาในวาระที่สอง โดยเฉพาะ

กรณีที่วุฒิสภาพิจารณาในวาระที่สองโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ข้อ ๑๒๑ กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีนี้มติให้แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาในวาระที่สอง และมติ ไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ข้อ ๑๒๒ กำหนดว่า เมื่อวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้ประธานวุฒิสภา แจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๑ กำหนดไว้แต่เพียงให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาว่าจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาย่อมจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติไว้ว่า “...ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓...” ซึ่งในการยืนยันมติดังกล่าว ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐ (๕) ที่กำหนดให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ ซึ่งกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบความถูกต้องของ ร่างพระราชบัญญัติให้ตรงตามมติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

๓. กรณีตามคำร้อง ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ แล้วมีข้อความที่ไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองรวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) (ในชั้นการพิจารณา ของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๑๗ (๘)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๕๒ (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็น มาตรา ๕๑) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่ ๒ การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) (ในชั้นการพิจารณา ของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๑๗ (๕)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความใน มาตรา ๓๑ (๓) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๓๐ (๓)) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มี อำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

ข้อเท็จจริงตามรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. วุฒิสภา ประกอบกับรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ และครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญ นิติบัญญัติเป็นพิเศษ) วันจันทร์ที่ ๑๐ และวันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นเอกสาร ประกอบคำร้องของประธานรัฐสภา และเป็นเอกสารประกอบคำชี้แจงของประธานวุฒิสภา ซึ่งรวมถึง

ความเห็นเพิ่มเติมของนายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง และนายประเกียรติ นาติมมา สมาชิกวุฒิสภาด้วย ฟังได้ว่า กรณีตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๕๑ ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ มีการแก้ไขมาตรา ๑๗ (๕) และ (๑๒) ดังนี้

“มาตรา ๑๗ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑)ฯลฯ.....

(๘) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการมหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(๙) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์พิเศษ

(๑๐)ฯลฯ.....

(๑๒) ออกระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์ จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง
.....ฯลฯ.....”

พิจารณา มาตรา ๑๗ และมาตรา ๕๑ ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ แก้ไข และผลการแก้ไข เป็นประการใด ดังนี้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ไม่ได้แก้ไขมาตรา ๑๗ (๘) นี้ จึงไม่มีการอภิปรายในชั้นการพิจารณา เรื่องลำดับมาตรา และเมื่อวุฒิสภาลงมติในวาระที่สามยอมถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เป็นไปตามนัยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๑

ประเด็นมาตรา ๑๗ (๕) เรื่องการให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอน รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ

คณะกรรมาธิการสามัญฯ ได้แก้ไขมาตรา ๑๗ (๕) โดยตัดอำนาจสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้ง และถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออกไป และเพิ่มอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน อาจารย์พิเศษเข้าไป แต่มีกรรมาธิการรวม ๗ คน ประกอบด้วย นายอุมาร์ ตอยิบ นายพา อักษรเสือนายวิบูลย์ แซ่มชื่น นายวัลลภ ตังคณานุก์ชัย นายวิชัย ครอบงุมติ นายพลสันต์ โพธิ์ศรีทอง และ นายเป็รื่อง กิจรัตน์กร ขอสงวนความเห็นโดยให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) ไว้ตามร่างเดิม

และในระหว่างการพิจารณามาตรา ๑๗ (๕) นี้ นายสุนทร จินดาอินทร์ (รองประธาน คณะกรรมการ) ได้เสนอให้พิจารณา มาตรา ๕๑ ก่อน เพราะเกรงว่าถ้าหากไม่พิจารณามาตรา ๕๑ ก่อนมาตราอื่นๆ ที่มีคำว่า “รองศาสตราจารย์พิเศษ” กับ “ศาสตราจารย์พิเศษ” อาจจะขัดแย้งกัน และ นายสหัส พินทุเสนีย์ ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้วินิจฉัยให้นำเอามาตรา ๕๑ มาประกอบการพิจารณาในมาตรา ๑๗ (๕) ตามที่ปรากฏในรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยประชุม นิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๑๒๐ แต่หลังจากที่ประชุมวุฒิสภา ในชั้นการพิจารณาเรียงลำดับมาตราได้อภิปรายมาตรา ๑๗ (๕) ประเด็นที่คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ตัดคำว่า รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออกไปรวมถึงเหตุผลและความเหมาะสม ต่อกรณีที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์พิเศษ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ ซึ่งในระหว่างการอภิปรายมีกรรมการ และวุฒิสภาได้ขอให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิมด้วย จนเป็นที่ยุติแล้ว ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ประธานวุฒิสภา (นายสหัส พินทุเสนีย์ รองประธานวุฒิสภาคนที่สอง) ได้ขอมติที่ประชุมวุฒิสภาว่า “ท่านใดเห็นด้วยกับกรรมการโดยให้ตัด ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัดความออก ตามที่กรรมการเสนอไว้ กัดเห็นด้วยครับ ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ต้องเห็นด้วยครับ” ผลการลงมติ มาตรา ๑๗ (๕) คือ “เห็นด้วยกับกรรมการ ๓๖ คะแนน ไม่เห็นด้วย ๗๖ คะแนน งดออกเสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มีครับ เป็นอันว่า คงไว้ตามร่างเดิมนะครับ” ปรากฏตามรายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยประชุมนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๑๓๘ หน้า ๑๓๙ และหน้า ๑๔๐

หลังจากที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณามาตรา ๑๗ (๕) โดยมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของ สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายสหัส ฯ) ได้ให้ที่ประชุมพิจารณามาตรา ๑๗ (๑๒) ที่กรรมการแก้ไข แต่ไม่มีผู้ใดตั้งใจ ต่อจากนั้น นายวิบูลย์ แซ่มชื่น (รองประธาน คณะกรรมการวิสามัญฯ) ซึ่งเป็นกรรมการ ๑ ใน ๗ คน ที่สงวนความเห็นให้คงความในมาตรา ๑๗ (๕) ไว้ตามร่างเดิมและเป็นกลุ่มกรรมการผู้สงวนความเห็น “โดยให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ ตามร่างเดิม” ได้ขออนุญาตหาหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายสหัส พินทุเสนีย์ รองประธานวุฒิสภาคนที่สอง) ว่า “ผมขออนุญาตท่านประธานฯ ครับ ผม วิบูลย์ แซ่มชื่น กรรมการ เนื่องจากว่ามาตราที่ผ่านไปแล้วเมื่อสักครู่นี้เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ เราถือว่า ถึงโน้นก็ไม่ต้องอภิปรายอีกใช่ไหมครับ” ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา (นายสหัส พินทุเสนีย์ รองประธานวุฒิสภาคนที่สอง) วินิจฉัยว่า “ครับ” ปรากฏตามรายงานการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ ๒๕ (สมัยประชุมนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ หน้า ๑๔๐

จากรายงานการประชุมดังกล่าว เห็นได้ว่าที่ประชุมวุฒิสภา มีมติให้คงร่างเดิมในมาตรา ๑๗ คือที่ประชุมวุฒิสภาเสียงข้างมาก ให้คงไว้ตามร่างของสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๑๗ (๕) ที่วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สามและได้ส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร มิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นมาตรา ๕๑ ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง กำหนดให้มีตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์พิเศษ ดังนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ โดยในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ได้กำหนดให้ศาสตราจารย์พิเศษนั้น พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๑๗ (๘) ที่กำหนดว่าสภามหาวิทยาลัย...มีอำนาจและหน้าที่... พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอน...ศาสตราจารย์พิเศษ ฯ แต่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ ฯ มีการแก้ไขมาตรา ๕๑ วรรคสอง เป็นว่า...ศาสตราจารย์พิเศษนั้นแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย...มีรายละเอียด ดังนี้

มาตรา ๕๑ คณาจารย์พิเศษมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้

(๑) ศาสตราจารย์พิเศษ

(๒) อาจารย์พิเศษ

ศาสตราจารย์พิเศษนั้น แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัยจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถ มีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์และมีได้เป็นคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนคณาจารย์พิเศษตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย แต่ทั้งนี้ ผู้ได้รับการแต่งตั้งทางวิชาการจักต้องไม่เสนอตนเพื่อขอรับตำแหน่ง”

นอกจากนั้น คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ได้แก้ไขความในส่วนของรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในมาตรา ๕๑ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน ดังนี้

“มาตรา ๕๑ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ มีสิทธิใช้ตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์ แล้วแต่กรณี เป็นคำนำหน้านามเพื่อแสดงวิทยฐานะตลอดไป”

การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญฯ ดังกล่าวมิได้ย้อนกลับไปแก้ไขความในมาตรา ๑๗ (๘) ให้สอดคล้องกัน แต่กรรมการ ๗ คนเดิม ก็ได้ขอสงวนความเห็นโดยให้คงความในมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ไว้ตามร่างเดิม ทั้งนี้ กรรมการผู้สงวนความเห็น (นายวิบูลย์ แซ่มชื่น) ได้ทำความตกลงกับที่ประชุมวุฒิสภาผ่านผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภาในระหว่างการพิจารณามาตรา ๑๗ (๘) แล้วว่า เมื่อพิจารณาถึงมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ต้องอภิปรายอีก ซึ่งประธานวินิจฉัยแล้วตอบตกลงว่า “ครับ” ดังที่กล่าวมาข้างต้น และในชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราเมื่อถึงมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๓ ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการผู้ใดอภิปราย

จึงเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๕๑ ที่วุฒิสภาส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร มิได้เป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรและมิได้เป็นไปตามร่างที่คณะกรรมการแก้ไข และมีใช้ร่างที่สมาชิกวุฒิสภาลงมติไว้แต่ประการใด

กรณีตามมาตรา ๑๗ (๘) และมาตรา ๓๐ (๗) ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เพิ่มความในมาตรา ๑๗ (๘) โดยกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ แต่มิได้แก้ไขความในมาตรา ๓๐ (๗) ที่ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ จึงเกิดปัญหาขัดแย้งกันเอง อย่างไรก็ดี ในชั้นการพิจารณาลำดับมาตรา วุฒิสภาได้มีมติให้คงความในมาตรา ๑๗ (๘) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อส่งร่างฯ คืนสภาผู้แทนราษฎรนั้น ความในมาตรา ๑๗ (๘) ยังคงปรากฏว่ามีอาจารย์พิเศษอยู่ด้วย รายละเอียดดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว

พิจารณาตามข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ในการพิจารณา มาตรา ๑๗ (๘) มีกรรมการสงวนความเห็นให้คงความในมาตรา ๑๗ (๘) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรทั้งอนุมาตรา ดังนั้น แม้จะมีการอภิปรายเฉพาะกรณีรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ โดยไม่ได้อภิปรายถึงอาจารย์พิเศษเลยก็ตาม แต่เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้คงความในมาตรา ๑๗ (๘) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรผู้มีหน้าที่ยืนยันมติของวุฒิสภา จะต้องไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว แต่ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๑๗ (๘) ที่วุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมและส่งคืนสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภา เนื่องจากไม่ได้ตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ เพิ่มความขึ้นมาใหม่เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งอาจารย์พิเศษออกไป ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกับความในมาตรา ๓๐ (๗) ซึ่งกำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ

ส่วนการลงมติของวุฒิสภานในมาตรา ๕๑ ซึ่งส่วนคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แก้ไขความในวรรคสองจากร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ว่า “ศาสตราจารย์พิเศษนั้นจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย...” ซึ่งสอดคล้องกับความในมาตรา ๑๗ (๘) ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดไว้ว่า “สภามหาวิทยาลัย...มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน...ศาสตราจารย์พิเศษ” โดยแก้ไขเป็นว่า ศาสตราจารย์พิเศษแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย นั้น เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้นำมาตรา ๕๑ มาพิจารณารวมกับมาตรา ๑๗ (๘) โดยมีกรรมวิธีการผู้สงวนความเห็นได้หารือต่อที่ประชุมวุฒิสภาผ่านผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ภายหลังจากการลงมติให้คงความในมาตรา ๑๗ (๘) ไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้วว่า มาตราดังกล่าวเกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ ถือว่าไม่ต้องอภิปรายอีก ปรากฏว่าเมื่อพิจารณาเรียงลำดับมาตราถึงมาตรา ๕๑ ไม่มีสมาชิกวุฒิสภาและกรรมวิธีการผู้ใดอภิปราย และผู้มีหน้าที่ยื่นยันมติของวุฒิสภาได้ไปดำเนินการแก้ไขความในมาตรา ๕๑ วรรคแรก ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรกรณีเช่นนี้ แม้การลงมติของวุฒิสภานในมาตรา ๕๑ จะขาดความชัดเจน แต่หากพิจารณาจากการที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้ขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๗ (๘) ประกอบกับกรรมวิธีการก็ไม่ได้มีการแก้ไขความในมาตรา ๑๗ (๘) เช่นเดียวกัน อีกทั้งในร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็ประจักษ์ชัดแล้วว่า ไม่ขัดหรือแย้งกันเองระหว่างมาตรา ๑๗ (๘) กับมาตรา ๕๑ วรรคสอง ดังนั้นย่อมต้องถือว่าที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติในมาตรา ๕๑ ที่เกี่ยวข้องให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งในการยื่นยันมติของวุฒิสภาผู้ที่มีหน้าที่ในการยื่นยันมติของวุฒิสภาย่อมจะต้องแก้ไขความในมาตรา ๕๑ ให้สอดคล้องกับความในมาตรา ๑๗ (๘) ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติโดยอนุโลมดังกล่าว ซึ่งถ้ามีการแก้ไขความในมาตรา ๕๑ วรรคสองให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นเรื่องการตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ตามมาตรา ๑๗ (๘) ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ ย่อมจะไม่มีปัญหาขัดแย้งกับมาตรา ๕๑ วรรคสอง ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญฯ แก้ไขจากเดิมที่กำหนดศาสตราจารย์พิเศษต้องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยไปเป็นว่าให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษอันเป็นปัญหาขัดแย้งกันตามคำร้องนี้

๔. ปัญหาความผิดพลาดในการดำเนินการตามมติของวุฒิสภาที่เกิดขึ้นดังกล่าว ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าจะให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดำเนินการแก้ไขอย่างไร ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

แต่ทั้งสองสภาก็ไม่ได้ตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นได้ในระหว่างกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้แต่อย่างใด เมื่อกรณีตามคำร้องมิได้เป็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่เป็นความผิดพลาดในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว

กรณีตามปัญหาหากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. มาตรา ๑๗ (๕) และมาตรา ๕๑ ให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภา ก็จะเป็นไปตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ส่วนที่มีความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันระหว่างมาตรา ๑๗ (๘) กับมาตรา ๑๗ (๕) กับมาตรา ๕๑ วรรคสอง และมาตรา ๑๗ (๕) กับมาตรา ๓๐ (๗) หดไป นอกจากนั้นเมื่อกลับไปเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรจึงถือว่าไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามนัยมาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาอีกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๑ วรรคแรก จึงไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

ดังนั้น การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และได้ขอรับกลับคืนมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินการตามมติของวุฒิสภา จึงไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติและยังถือไม่ได้ว่าร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่รัฐสภาส่งไปยังนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและความยินยอมในการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ จึงขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภา เฉพาะส่วนที่คลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยสมบูรณ์ก่อนส่งไปให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา วินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบ ปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องในการดำเนินการให้ถูกต้อง ตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา ๑๘ (๕) และ มาตรา ๕๒ รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ย่อมจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้อง สมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าวนั้นเสียก่อนแล้วจึง ส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ