

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๔๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

กรณีสืบเนื่องจาก รัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอ นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายตามความในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๑๘๗๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถึงเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... และเห็นควรให้สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับมาพิจารณา ดำเนินการให้ถูกต้องโดยถือว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๔๓๒๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอถอน ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... คืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สะดุดหยุดลงและจะได้หาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง

ประธานรัฐสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธาน คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธาน คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน ประชุมร่วมกันและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด พรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... คณะกรรมการดังกล่าวได้ตรวจพบว่า สาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

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

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

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

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามมาตรา ๑๓๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และทำให้เป็นปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกันเอง ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ในครั้งนี้

คณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ๖ ข้อ คือ

๑. นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเห็นว่า สามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

๒. นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

๓. รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้ถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔. เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

๕. เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนั่งมีได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ภายใน ๒๐ วัน ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด

๖. ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน

ต่อมาประธานรัฐสภา ประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้านได้ประชุมหารือและพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วม แต่หาข้อยุติไม่ได้ ได้มีผู้เสนอว่า เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

กรณีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มีปัญหาข้อความขัดแย้งกัน ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชนโดยนายรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ เพราะเป็นการไม่บังควร ย่อมเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้เพียงใดหรือไม่

เมื่อมีการถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... คืนมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อหาหนทางแก้ไขในชั้นรัฐสภาแล้ว มีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดๆ ไม่ได้เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... แล้ว ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้น

มาตรา ๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในฐานะองค์พระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือไม่ทรงเห็นชอบด้วย และไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระขององค์พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นพระประมุขโดยแท้

ประธานรัฐสภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ มีเนื้อหาขัดแย้งกันเอง เป็นปัญหาทางปฏิบัติ เพียงเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขได้ ไม่ว่าจะแก้ไขก่อนหรือภายหลังที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย ถือว่านายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติถูกต้องตามกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว มิใช่เป็นการกระทำที่มีบังคับแต่อย่างใดและตามมาตรา ๕๔ เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะ องค์พระประมุขที่จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธย หากไม่ทรงเห็นชอบก็จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือ มิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราช บัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว ดังที่ได้ทรงใช้ พระราชอำนาจกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... และ ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาส พระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. .... แต่หากนำร่างพระราชบัญญัติฯ กลับมาแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ แต่ก็เห็นว่า รัฐธรรมนูญดังกล่าวกับฉบับปัจจุบัน มีสาระสำคัญแตกต่างกันมาก ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตาม รัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นปัญหาความขัดแย้ง ที่จำเป็นต้องชี้ขาดว่า จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าฯ ตามความ ในมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่ข้อความบางส่วนในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกัน หรือหากรัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับมาแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็น บรรทัดฐานโดยขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. .... และส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรี

นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติฯ กลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงดำเนินการตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้หรือไม่

มีข้อที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่ พิจารณาแล้วตามคำร้อง ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่ามีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อประธานรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของประธานรัฐสภาดังกล่าว จึงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีตามคำร้องได้ความว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๕ (๓) แล้วสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของรัฐสภาได้ส่งหนังสือยืนยันมติของรัฐสภาเป็นการปฏิบัติไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐ พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อมาพบว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มีข้อบกพร่อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งให้ถอนกลับไป ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่มีปัญหาของกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกิดขึ้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงต้องรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่งสำเนาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจง โดยให้นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... วุฒิสภาชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมทั้งมีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติกรณียืนยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อม รวมถึงกรณี

ที่ขอถอนร่างพระราชบัญญัติกลับมายังรัฐสภา และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำคำชี้แจงหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติกรณีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภารับร่างพระราชบัญญัติกลับไปดำเนินการ ให้ถูกต้อง โดยเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มาয়ั้งศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานรัฐสภาให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ส่งสำเนารายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๕๕ และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๕ ของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่รัฐสภา รวม ๒ ฉบับ และสำเนารายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอินเทอร์เน็ต ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอายัดตามอำนาจธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ พ.ศ. .... ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีก ๑ ฉบับ ซึ่งเมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วนายกรัฐมนตรีระงับการนำขึ้นทูลเกล้าฯ และส่งกลับคืนมายังรัฐสภา

ต่อมาประธานรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ชี้แจงเพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกประการ เมื่อสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แต่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรียืนยันว่า ไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ได้เพราะมีปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันและมีความเห็นว่า การนำร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อบกพร่องขึ้นทูลเกล้าฯ ย่อมเป็นเหตุไม่บังควร เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ย่อมถือได้ว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของสภา ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ประธานสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชี้แจงว่า กรณีการยืนยันมติของรัฐสภา และส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เจ้าหน้าที่สำนักการประชุมทำการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องตามมติของรัฐสภา เมื่อตรวจสอบถูกต้องแล้วเสนอเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทราบ จัดทำหนังสือยืนยันมติของรัฐสภา พร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติเพื่อส่งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ แต่จะส่งร่างพระราชบัญญัติ

ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้ต่อเมื่อเวลา ๓ วัน ได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. ๒๕๔๕

ในอดีตนายกรัฐมนตรียังไม่เคยมีการขอให้สภาถอนร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมา กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖ และได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๖ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว โดยที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการ (วาระที่ ๑) ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๖ โดยให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ เรียงตามลำดับมาตรา จากนั้นที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คืนสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สภาผู้แทนราษฎรยื่นขออนุมัติของรัฐสภา และส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖

เมื่อส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ มีความบกพร่องไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินี้ ขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๓ เห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนเรื่องคืนไป

สภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีหนังสือถอนเรื่องดังกล่าวคืนมา เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖

นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และนายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคชี้แจงว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๑๔/๑๓๔๕๑ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ยื่นขออนุมัติของรัฐสภาเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลง

พระปรมาภิไธย เนื่องจากติดวันหยุดประจำสัปดาห์เรื่องดังกล่าวจึงมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในวันจันทร์ที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๖

ต่อมาได้มีการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่า มีความผิดพลาดเกิดขึ้นโดยข้อความขัดแย้งกันในมาตรา ๑๘ (๘) ซึ่งให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ ในขณะที่ในมาตรา ๕๒ กลับบัญญัติให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษได้เอง อันเป็นความขัดแย้งของกฎหมายว่าอำนาจแต่งตั้งจะเป็นของผู้ใด หากปล่อยให้ออกไปเป็นกฎหมายใช้บังคับก็จะทำให้เกิดปัญหา ขณะที่พบข้อบกพร่องนี้มีระยะเวลาเหลืออีก ๘ วันก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ดังนั้น ในวันเสาร์ที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ปรึกษากับรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีว่าเคยมีปัญหาเกิดขึ้นกับพระราชบัญญัติอื่นมาแล้ว ๒ ฉบับ คือกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... และกรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ. .... แต่ปัญหาของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... แตกต่างออกไป ได้พยายามหาทางแก้ไขแต่ระยะเวลา ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญใกล้จะหมดลง จึงจำเป็นต้องนำร่างพระราชบัญญัติทั้งสองขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อรับพระบรมราชวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานหรือทราบแนวทางปฏิบัติและได้มีพระราชกระแสให้ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนรัฐสภาเนื่องจากกรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... มีข้อบกพร่องในถ้อยคำและในการอ้างอิงบทกฎหมายหลายประการและกรณีร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗ พ.ศ. .... มีข้อบกพร่องในมาตรา ๓ ถ้อยคำที่ว่า พระอัสมาเบียองค์ชายประดับเหรียญรัตนาภรณ์รัชกาลที่ ๘ ในระหว่างหาทางแก้ไขได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลต่าง ๆ และว่าไม่สมควรนำเสนอเพื่อโปรดเกล้าฯ ควรหาช่องทางแก้ไข เมื่อไม่อาจหาช่องทางแก้ไขแล้ว จึงให้นายกรัฐมนตรีนำไปโปรดเกล้าฯ ต่อไป และกราบบังคมทูลให้ทรงทราบว่ารัฐบาลได้ดำเนินการแล้ว แต่ไม่อาจดำเนินการได้

ช่องทางอื่น ที่จะไม่ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ คือ การขอให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดกลับไปดำเนินการให้ถูกต้อง ซึ่งเมื่อได้ศึกษาธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาไทยในอดีต แม้ไม่เคยมีตัวอย่างเหมือนกับกรณีนี้ทุกประการ แต่มีตัวอย่างการดำเนินการของรัฐสภาในอดีตเป็น

บรรทัดฐานว่า เมื่อปี ๒๕๔๕ รัฐบาลในอดีตเคยไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ซึ่งมีชื่อเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติเดิมเสนอรัฐสภาและรัฐสภาลงมติให้ใช้กฎหมายฉบับใหม่นี้แทนฉบับที่ไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้รวม ๒ กรณี ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช ๒๕๔๕ และร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๕ ทั้งๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนอภิปรายคัดค้านว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. ๒๔๗๕) มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” ซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

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

นอกจากนั้น ก็ยังมีกรณีร่างพระราชบัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๑๖ (ที่เสนอในคราวประชุม ครั้งที่ ๑/๑๖ วิสามัญ) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขอแก้ไขถ้อยคำ นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาเสนอสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะแก้ไขถ้อยคำตามพระราชประสงค์แล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังแก้ไขถ้อยคำอื่นๆ เพิ่มเติมอีก แล้วลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ตามบรรทัดฐานดังกล่าว ทั้งๆ ที่ไม่ใช่ความผิดพลาดในกฎหมายที่จะทำให้กฎหมายใช้บังคับไปโดยมีปัญหา รัฐสภาก็สามารถแก้ไขได้ โดยเฉพาะเมื่อรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎร) อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญตีความแล้ว การตีความดังกล่าวย่อมเป็นบรรทัดฐานได้ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส อินเดีย คูเวต เม็กซิโก เกาหลีใต้ รัสเซีย รัฐธรรมนูญก็กำหนดให้ทบทวนร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาดโดยรัฐสภาได้

ดังนั้น ในวันจันทร์ที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ หลังจากทราบความผิดพลาด ๒ วัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้มีหนังสือแจ้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าพบความผิดพลาดและเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง

ทั้งนี้ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ว่า หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมถอนร่างดังกล่าวคืน หรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ หรือมาตรา ๒๖๖ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติและข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกต้องกลับไปพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องโดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนไปปรับปรุงหรือไม่ยอมแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ผิดพลาด ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) รองนายกรัฐมนตรี (นายโกสิน พลกุล) และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาเสนอให้นายกรัฐมนตรีส่งคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ไปยังรัฐสภา และให้ดำเนินการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยขอให้พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) เมื่อความบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ปรากฏประจักษ์ขึ้นในชั้นก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีดุลพินิจที่จะส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืนไปยังรัฐสภาหรือไม่เพียงใด และเมื่อได้ส่งคืนร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วจะต้องถือปฏิบัติอย่างไรกับระยะเวลา ๒๐ วัน ที่นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

(๒) เมื่อรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืนไปจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ถวายคำแนะนำและยินยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขข้อบกพร่องอันประจักษ์อยู่นั้นหรือไม่ เพียงใด

(๓) ถ้ารัฐสภาไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติที่มีการส่งคืน หรือรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกลับมายังนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งโดยไม่พิจารณาแก้ไขข้อบกพร่อง นายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะไม่นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายให้ระคายเคืองเบื้องพระยุคลบาทได้หรือไม่ เพียงใด และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ผลทางกฎหมายจะเป็นอย่างไร

สำหรับอีกช่องทางหนึ่ง เป็นช่องทางที่อาจดำเนินการได้ก่อนนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ก็คือ การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งอาจกระทำได้ ๒ ทาง ดังปรากฏตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ ข้างต้น คือ

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

(๒) นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจส่งเรื่องดังกล่าวพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

เมื่อมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมเป็นบรรทัดฐานให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป และทำให้ปัญหาที่มีอยู่ยุติ

อย่างไรก็ตาม การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะกรณีตามมาตรา ๒๖๖ หากรัฐสภาไม่ยอมถอนเรื่อง หรือไม่ยอมแก้ไขความผิดพลาดโดยไม่ได้มีมติให้เสนอเรื่องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๓) ก็เพราะไม่ประสงค์จะให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ตกไปทั้งฉบับกรณีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ ว่า การตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะจะเกิดความล่าช้าเสียหายแก่มหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง ๔๑ แห่ง ซึ่งมีคณาจารย์ประจำ คณาจารย์พิเศษ และนักศึกษาเกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนหลายแสนคน นอกจากนี้ ยังต้องเริ่มกระบวนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวใหม่ทั้งหมด ซึ่งกว่าจะผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ก็จะต้องเสียเวลาของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาก ทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการนี้อีกเป็นจำนวนมหาศาล คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเพียงให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๖ เท่านั้น แต่การส่งเรื่องตามมาตรา ๒๖๖ ดังกล่าวก็ยังเป็นปัญหาเพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ต้องมีปัญห่อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริง ไม่ใช่การสมมติหรือการหาหรือข้อกฎหมาย ดังนั้น การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนไปเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องจึงเป็นการดำเนินการตามบรรทัดฐานคำวินิจฉัยดังกล่าว กล่าวคือ ถ้าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ดี หรือรัฐสภาไม่ยอมแก้ไขข้อบกพร่องก็ดี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยส่งเรื่องพร้อมความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ เพราะเกิดปัญหาขึ้นจริงแล้ว

เมื่อได้รับหนังสือแจ้งขอให้ถอนเรื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หลังจากประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบพบว่าร่างฯ มีความบกพร่องจึงได้ขอลอนร่างฯ กลับคืน

เมื่อมีการถอนเรื่องคืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว เรื่องทั้งหมดได้กลับคืนไปอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ระยะเวลา ๒๐ วันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ก็สะดุดหยุดลง จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับคืนมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง ระยะเวลา ๒๐ วัน จึงจะตั้งต้นเริ่มนับใหม่

ต่อมาประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ นายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ในมาตราที่มีปัญหาแจ้งต่อที่ประชุมว่า นอกจากความผิดพลาดในมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๕๒ ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีข้อผิดพลาดอีกประเด็นหนึ่งในมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๓๑ (๓) ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร ยังคงส่งร่างตามที่คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาแก้ไขและที่ประชุมลงมติไม่เห็นชอบด้วยแล้ว กล่าวคือในมาตรา ๓๑ (๓) นั้น ให้เป็นอำนาจอธิการบดีที่จะแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ แต่ในมาตรา ๑๘ (๕) คณะกรรมการวิสามัญได้เพิ่มเติมร่างของสภาผู้แทนราษฎรให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งอาจารย์พิเศษด้วย ซึ่งเมื่อที่ประชุมวุฒิสภาลงมติให้คงร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ออกจากร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มาตรา ๑๘ (๕) เพราะข้อความขัดแย้งกัน แต่ปรากฏว่าไม่ได้มีการตัดออกตามมติของวุฒิสภา จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดแย้งกันอีกประเด็นหนึ่ง จนหากใช้บังคับเป็นกฎหมายก็จะสร้างความสับสนและปัญหาให้เกิดขึ้น และอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นมากมาย ยิ่งกว่านั้นการปล่อยปละละเลยความผิดพลาดดังกล่าว ยังหมิ่นเหม่ต่อปัญหาที่ว่าการตรากฎหมายดังกล่าวไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพราะร่างพระราชบัญญัติที่ส่งไปให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบมิได้มีการแก้ไขให้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรก็ลงมติไปโดยสำคัญผิดคิดว่าเป็นมติของวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาของที่ประชุมดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ ก็ไม่ได้ข้อยุติ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา ๕ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน เพื่อพิจารณาเสนอแนวทางแก้ไขความบกพร่องดังกล่าว ต่อมา ได้มีการประชุมคณะกรรมการดังกล่าว และได้มีมติว่า โดยที่มีข้อบกพร่องอยู่จริง ได้กำหนดแนวทางแก้ไข ๖ วิธี

ต่อมาในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๗ ประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมร่วมระหว่างประธานสภา ผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่แทนประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ทุกคน และประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคนอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วม ในการพิจารณาคำขอร้องครั้งนี้ก็ยังไม่อาจหาข้อยุติได้ และมีผู้เสนอแนวทางเพิ่มขึ้นอีก แนวทางหนึ่งก็คือ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นแล้วจริงสมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

เกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในการดำเนินการ มาจนถึงปัจจุบันนี้รัฐบาลยังไม่ได้โต้แย้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ว่าฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตาม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงไม่ได้เริ่มโต้แย้งอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ด้วยการส่งร่างพระราชบัญญัติคืนแต่ฝ่ายเดียว แต่ได้ประสานขอให้รัฐสภาถอนเรื่องกลับคืนไปแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งรัฐสภาโดยประธานรัฐสภาก็ได้ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขออนุญาตถอนเรื่องคืนไป โดยมีโต้แย้งแต่อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปว่า ฝ่ายรัฐสภาเริ่มการโต้แย้งโดยไม่มาถอนร่างคืน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จึงจะส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ที่ให้รัฐสภาถอนร่างพระราชบัญญัติคืนไปแก้ไขให้ถูกต้องนั้นเป็นเพียงวิธีการหนึ่งในการพยายาม แก้ไขปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนว่า เมื่อรู้ว่ามีข้อบกพร่อง ในร่างกฎหมายก็สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน เมื่อบกพร่องในขั้นใดก็ให้ แก้ไขในขั้นนั้น ในทางตรงกันข้าม หากพบข้อบกพร่องแล้ว รัฐสภาไม่ยอมขออนุญาตถอนร่างฯ กลับไปแก้ไข ก็จะขัดกับสามัญสำนึกของประชาชนทั่วไปและขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งยังอาจกระทบต่อความ น่าเชื่อถือศรัทธาของสถาบันนิติบัญญัติของชาติด้วย ดังนั้น การที่ประธานรัฐสภาให้ถอนร่างฯ คืน จึงเป็นการถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย

การโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการแก้ไขข้อบกพร่อง ในเรื่องนี้ ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... นั้น แม้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา มาครั้งหนึ่งแล้ว เมื่อรัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วยความเห็นชอบของประธาน รัฐสภาได้มาขอถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนกลับไปพิจารณาใหม่ ก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวยังคงอยู่ที่รัฐสภา และอยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการใดๆ ต่อไป ทั้งยังต้องถือว่าการที่สมาชิกรัฐสภายอมรับร่วมกันว่ามีความผิดพลาดบกพร่องเกิดขึ้นในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวถึง ๒ ประเด็น พร้อมทั้งยังพยายามหาวิธีแก้ไขเยียวยาความผิดพลาดให้หมดไปด้วยวิธีการต่างๆ นับได้ว่า รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงยัง ถือไม่ได้ว่ารัฐสภาได้ให้คำแนะนำและยินยอมในร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ อันจะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นเป็นกฎหมาย เพราะถ้ารัฐสภายืนยันว่าเห็นชอบพร้อมทั้ง แนะนำและยินยอมให้ตราร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายได้แล้วก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กลับมาให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ อีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภาไม่ได้ยืนยันว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วจะแก้ไขไม่ได้ ดังที่เคยยืนยันด้วยวาจา กรณีร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. .... และร่างพระราช บัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธี มหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม ๒๕๔๗ พ.ศ. .... และไม่ได้ส่งกลับมาให้ นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ ก็ต้องถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังกลับ ไปอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อเป็นดังนี้กรณีก็ไม่ต้องด้วยบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓

อนึ่ง ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีได้รับมอบหน้าที่จากรัฐธรรมนูญให้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ พร้อมไปกับการนำร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น นายกรัฐมนตรี จึงมีความรับผิดชอบในเรื่องความถูกต้องของแบบพิธี (เช่น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ได้มีคำแนะนำ และยินยอมของรัฐสภามาแล้ว) และความถูกต้องของข้อความด้วย (เช่น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็มีข้อความถูกต้องตามที่ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

เมื่อเป็นเช่นนั้น การที่จะให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่รัฐสภายังไม่แนะนำและยินยอม และยังมิได้ให้ความเห็นชอบในขั้นสุดท้ายเพราะได้ขอถอนเรื่องคืนไป ดำเนินการหาทางแก้ไขความผิดพลาดอยู่ ขึ้นทูลเกล้าฯ จึงเป็นสิ่งที่มิอาจกระทำได้ตามหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญเรื่องความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

อำนาจของรัฐสภาในอันที่จะแก้ไขความผิดพลาดบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

(๑) หลักกฎหมายทั่วไปมีว่า ผู้ใดเป็นผู้ก่อความผิดพลาดผู้นั้นก็ต้องเป็นผู้แก้ความผิดพลาดที่ตนก่อขึ้น บทกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลผิดพลาด และคำสั่งทางปกครองผิดพลาด หากมีความผิดพลาดเล็กน้อย ก็ให้มีการแก้ไขได้ หากเป็นเช่นนี้ก็อาจเทียบเคียงกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ให้อำนาจรัฐสภาในการตราข้อบังคับไว้ ดังนั้น ทั้งสองสภาก็มีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขความผิดพลาดของร่างกฎหมายได้เหมือนกับที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดออกระเบียบให้แก่คำพิพากษาที่ผิดพลาดได้

เมื่อหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งใช้กับความผิดพลาดขององค์กรตุลาการ และองค์กรทางปกครองในประเทศไทยเป็นไปในแนวทางเดียวกันก็ต้องถือว่าหลักดังกล่าวใช้กับการแก้ไขความผิดพลาดขององค์กรนิติบัญญัติด้วย

การแก้ไขความผิดพลาดกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

เมื่อมีหลักสำคัญตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้วว่ารัฐสภาย่อมแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างกฎหมายได้ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย และข้อบังคับการประชุมทุกๆ สภามีการห้ามแก้ไขหรือไม่

สำหรับรัฐธรรมนูญนั้นมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ การเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติปรากฏอยู่ในมาตรา ๘๒ ถึงมาตรา ๘๔ มาตรา ๑๖๕ ถึงมาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๕๑ มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๓ (๕) (๘) (๑๐) ไม่มีข้อความในมาตราใดห้ามแก้ไขร่างกฎหมายที่ผิดพลาดเลยแม้แต่น้อย นอกจากนั้นก็ไม่ปรากฏว่ามีบทมาตราใดในกฎหมายฉบับใดห้ามรัฐสภาแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเลย แต่ในทางตรงกันข้าม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๑๑๖ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ ๑๑๕ และ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ ๕๗ ต่างมีข้อความที่สนับสนุนหลักกฎหมายทั่วไปข้างต้น กล่าวคือ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า เมื่อแต่ละสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบแล้วให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ซึ่งข้อบังคับการประชุมของทุกสภาข้างต้นต่างยืนยันหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ความผิดพลาดเกิดขึ้นก็ต้องแก้ไข

นอกจากนั้น หากพิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกมาตราที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติข้างต้นแล้วจะพบว่า นอกจากกระบวนการขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน การพิจารณาและตราพระราชบัญญัติแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นรวมถึง การตราข้อบังคับเกี่ยวกับการแก้ไขข้อผิดพลาดบกพร่องในร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย ซึ่งเมื่อได้มีการตราข้อบังคับให้มีการพิจารณาแก้ไขข้อผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติแล้ว รัฐสภาก็ยอมแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกประการ อนึ่ง แม้การแก้ไขข้อบังคับจะกระทำภายหลังที่พบข้อผิดพลาด และนำข้อบังคับนั้นกลับไปใช้ย้อนหลังเพื่อแก้ไขความผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ก็ตาม การกระทำดังกล่าวก็ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพราะมีหลักกฎหมายทั่วไปอยู่ว่า กฎหมายวิธีพิจารณาหรือกฎหมายกำหนดกระบวนการในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารยอมใช้บังคับย้อนหลังได้โดยชอบ ไม่มีปัญหาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธรัฐสวิส และสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายก็ยอมให้แก้ไขข้อผิดพลาดในร่างฯ ที่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติแล้วได้ การไม่พยายามดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดเสียก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ จะสร้างปัญหามากกว่าการดำเนินการแก้ไขก่อน

การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ในทันทีโดยไม่หาทางออกที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญช่องทางอื่นก่อนมีผลเสียหายหลายประการ เพราะการนำเรื่องที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับอยู่ว่าผิดพลาดขึ้นทูลเกล้าฯ ย่อมขัดต่อสามัญสำนึกทั่วไปของประชาชน และเป็นความควรหรือไม่ควรทางสังคม บางทีอาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะอาศัยแต่ความถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมทางสังคม ไม่ได้เพราะในการบริหารประเทศ ต้องคำนึงถึงทั้ง ๒ ประการเสมอ นอกจากนั้นการดำเนินการดังกล่าวยังอาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันนิติบัญญัติอีกด้วย ที่ไม่ได้พยายามหาทางแก้ไขข้อบกพร่องผิดพลาดที่เกิดจากการกระทำของตน และถ้าหากนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าฯ ทันทีหากพระราชทานร่างฯ ดังกล่าวกลับคืนมา และรัฐสภาลงมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป การพิจารณาจะต้องเสียทั้งเวลา เสียเงินงบประมาณและมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และถ้าทรงลงพระปรมาภิไธยและมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวก็จะเกิดความสับสน

(๒) การดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการที่ประธานรัฐสภาตั้งขึ้น อีก ๕ แนวทาง

๑. การนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยเห็นว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

การดำเนินการดังกล่าวนอกจากไม่สมควรตั้งได้กล่าวข้างต้นแล้ว ผลอาจไม่ต่างจากการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยทันที ที่สำคัญก็คือการคาดเดาว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้มีผลบังคับได้ เป็นการคาดเดาแทนศาลทั้งหลายที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในการตีความกฎหมาย ซึ่งผลอาจเป็นในทางตรงกันข้ามกับการคาดเดาได้

๒. รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้ถูกต้องเสียก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ซึ่งรัฐบาลเห็นพ้องด้วย

๓. การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้งสองฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยประกาศฉบับหลักก่อนแล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐบาลก็ไม่ขัดข้องที่จะดำเนินการหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าทำได้ อนึ่ง เคยมีบรรทัดฐานเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ยืนยันแนวทางนี้อยู่ด้วย

๔. เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมิได้นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ใหม่ทั้งฉบับ และต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใหม่ทั้งหมด ความเห็นนี้แม้พิจารณาผิวเผินจะเห็นว่าคล้ายกับบรรทัดฐานสองกรณีเมื่อปี ๒๕๕๕ ก็จริง แต่ก็ยังมีปัญหาตรงความเห็นที่ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหมดสภาพของความเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วนั้น มีฐานใดในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายรองรับความหมดสภาพดังกล่าว

๕. ส่งร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับไปให้ประธานวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตามมติของวุฒิสภา แล้วส่งกลับให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป เนื่องจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันมีสาเหตุมาจากการแปลความในมติของวุฒิสภาที่ไม่ตรงกัน ซึ่งรัฐบาลไม่ขัดข้องหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากระทำไม่ได้

นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ชี้แจงว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ได้ดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ครบถ้วนทุกขั้นตอนกล่าวคือ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมโดยเสียงข้างมากเห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา (แม้เสียงข้างน้อยเห็นว่ามิชอบขัดขวางข้อให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน) จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๒๑

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ดำเนินการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ จึงต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ... ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว” ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ แจ้งเลขาธิการคณะรัฐมนตรียื่นน้อมติของรัฐสภาพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นการดำเนินการตามกระบวนการและขั้นตอนถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแล้ว การดำเนินการอื่นใดนอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ น่าจะไม่ชอบ จึงเห็นว่า น่าจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญโดยนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้เพื่อทรงใช้พระราชอำนาจตามที่ทรงเห็นสมควร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ต่อไป

นายสุชน ชาติเครือ รองประธานวุฒิสภา คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานวุฒิสภาชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา และส่งคำชี้แจงเพิ่มเติมประกอบด้วย (๑) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของนายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภา คนที่สอง และ (๒) หนังสือของนายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดร้อยเอ็ด ประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา

ประธานวุฒิสภาได้ชี้แจงเกี่ยวกับการพิจารณาของวุฒิสภาในมาตราที่ขัดแย้งกันตั้งแต่ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... วุฒิสภา ตลอดจนขั้นการพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามของที่ประชุมวุฒิสภา ว่า

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

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

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

๒. ประเด็นการทับซ้อนกันของอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน “อาจารย์พิเศษ” ซึ่งมาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ และมาตรา ๓๑ (๓) กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษเช่นกัน

ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ (๕) ที่ประชุมวุฒิสภาได้อภิปรายเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้ตัดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอน

รองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่ได้ใช้สิทธิอภิปรายในประเด็นดังกล่าว มีความเห็นว่าควรให้คงตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษไว้ โดยไม่มีสมาชิกท่านใดอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการที่คณะกรรมการได้แก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นที่ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษ

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนของการลงมติ ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ ผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมวุฒิสภา ได้สรุปประเด็นที่จะลงมติว่า “ความในมาตรา ๑๘ (๕) ที่กำลังอภิปรายกันมีประเด็นนิดเดียวคือ คณะกรรมการตัดคำว่า “รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ” ออก ในขณะที่มีผู้สงวนความเห็นขอให้คงไว้ตามร่างเดิม คงจะถามที่ประชุมได้แล้ว เราได้ใช้เวลาอภิปรายกันมากนะครับ ในวงเล็บนี้ ท่านผู้ใดเห็นด้วยกับกรรมการโดยให้ตัด ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัดความออกตามที่กรรมการเสนอไว้ กดเห็นด้วยครับ ท่านผู้ใดเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร กดไม่เห็นด้วย...” ผลการลงมติปรากฏว่ามีสมาชิกเห็นด้วย ๓๖ คะแนน ไม่เห็นด้วย ๑๖ คะแนน ดังนั้น มติของที่ประชุมวุฒิสภาที่ให้คงความในมาตรา ๑๘ (๕) ไว้ตามร่างเดิมนั้น หมายถึงเฉพาะในประเด็นเรื่องตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ เท่านั้น เนื่องจากเป็นประเด็นเดียวที่สมาชิกวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญ อีกทั้งผู้ทำหน้าที่ประธานของที่ประชุมได้สรุปเป็นประเด็นเพื่อที่จะถามมติของที่ประชุมวุฒิสภา

ส่วนประเด็นเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษเมื่อที่ประชุมไม่ได้โต้แย้งการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการมาตั้งแต่เริ่มแรก และไม่มีสมาชิกท่านใดยกขึ้นเป็นประเด็นเพื่อให้มีการแก้ไขแตกต่างไปจากการพิจารณาของคณะกรรมการ ก็ต้องถือว่าการลงมติในมาตรา ๑๘ (๕) ไม่รวมถึงเรื่องตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ซึ่งคณะกรรมการเพิ่มเติมขึ้นใหม่แต่อย่างใดและต้องถือเป็นที่ประชุมเห็นชอบกับการที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ

นอกจากนี้ในการพิจารณา มาตรา ๑๘ นี้ นั้น ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาเรียงตามลำดับเป็นอนุมาตราๆ ไป

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

สำหรับการพิจารณาตรา ๓๑ ของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งเป็นบทมาตรากเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งในมาตรานี้คณะกรรมการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด อีกทั้งไม่มีสมาชิกวุฒิสภาท่านใดอภิปรายในมาตรานี้ และไม่มีสมาชิกวุฒิสภาคนใดขอให้ตัดคำว่า “อาจารย์พิเศษ” ในมาตรา ๓๑ (๗) ออก ที่ประชุมจึงผ่านการพิจารณาในมาตรานี้โดยไม่มีการลงมติ จึงถือว่าในมาตรา ๓๑ นี้ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้ง ต้องถือว่าเห็นชอบด้วยกับการที่กำหนดให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ จึงทำให้อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนอาจารย์พิเศษในมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) ทับซ้อนกัน

นายสหัส พินทุเสนีย์ ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ได้จัดทำข้อพิจารณาเสนอต่อรักษาการประธานวุฒิสภาและประธานวุฒิสภาได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นคำชี้แจงเพิ่มเติม ว่า

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

(๒) ประเด็นมาตรา ๑๗ (๕) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขตัดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอน รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก และเพิ่มอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนให้ครอบคลุมถึงตำแหน่งอาจารย์พิเศษซึ่งมีสมาชิกอภิปรายกันกว้างขวาง ในขณะที่ พลตรี มนูญกฤต รูปขจร เป็นประธานในที่ประชุม นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง กรรมการ เสนอให้แขวนมาตรา ๑๗ (๕) นี้ไว้ก่อน เพราะมาตรานี้เป็นผลของหลักการในหมวด ๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ แต่ประธานวุฒิสภาไม่อนุญาต โดยให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราไป ต่อมาเมื่อนายสหัส พินทุเสนีย์ ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภา นายสุนทร จินดาอินทร์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้เสนอขอให้ประธานที่ประชุมทบทวนว่า ควรจะพิจารณาตรา ๕๑ ก่อนเพราะมีเจตนาตราอื่นๆ ที่มีคำว่า รองศาสตราจารย์พิเศษ กับศาสตราจารย์พิเศษ อาจจะขัดแย้งกันหมดซึ่งประธานที่ประชุมได้วินิจฉัยว่า ให้พิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยนำมาตรา ๕๑ มาประกอบการพิจารณาตรา ๑๗ (๕) นี้ ต่อจากนั้นสมาชิกก็ได้พิจารณา มาตรา ๑๗ (๕) ควบคู่กับความในมาตรา ๕๐ ถึงมาตรา ๕๔ เมื่ออภิปรายไปพอสมควรแล้ว นายสหัส พินทุเสนีย์ ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้ถามมติในมาตรา ๑๗ (๕) โดยจับประเด็นการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญกับประเด็นการสงวนความเห็นของกรรมการเสียงข้างน้อยที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม ปรากฏว่าที่ประชุมเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิม ๗๖ เสียง และเห็นชอบกับคณะกรรมการให้แก้ไขเพิ่มเติม

๓๖ เสียง ตามบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น จึงเท่ากับมาตรา ๑๗ (๕) นี้ มติที่ประชุมวุฒิสภาให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในมาตรา ๑๗ (๕) มิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว (กล่าวคือ ตามร่างเดิมสภามหาวิทยาลัย ไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่ตามร่างที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษได้) จึงเป็นผลให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ (๗) ที่ให้อธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามมติของวุฒิสภาอย่างถูกต้องแล้ว จะไม่เกิดความขัดแย้งดังกล่าว

(๓) ประเด็นมาตรา ๓๐ (๗) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) เป็นเรื่องอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา ๓๐ มี ๕ อนุมาตรา (อนุมาตรา ๗ เป็นเรื่องให้อำนาจอธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมถึงอาจารย์พิเศษด้วย) เมื่อผ่านการพิจารณาคณะกรรมการวิสามัญไม่ได้มีการแก้ไขยังคงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๕ อนุมาตรา และเมื่อนำเข้าสู่การประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๓๐ ซึ่งเท่ากับเห็นชอบกับคณะกรรมการวิสามัญให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร คือ อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งจะไม่ขัดแย้งกับมาตรา ๑๗ (๕) หากมาตรา ๑๗ (๕) เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภาดังกล่าวมาข้างต้น

(๔) ข้อเท็จจริงในการพิจารณามาตรา ๕๑ (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) ตามร่างเดิม มีสามวรรค

วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภา ได้มีการแก้ไขโดยตัดตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก

วรรคสอง เป็นเรื่องการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งแทนการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

วรรคสาม เป็นเรื่องคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งถอดถอนคณาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความตอนท้าย ห้ามไม่ให้ผู้รับแต่งตั้งทางวิชาการเสนอตนเพื่อขอรับตำแหน่ง

มาตรา ๕๑ นี้ มีกรรมวิธีการเสียงข้างน้อยสงวนความเห็นให้คงความในมาตรา ๕๑ ไว้ตามร่างเดิม ซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเดียวกับผู้สงวนความเห็นในมาตรา ๑๗ (๕) และในการอภิปรายมาตรา ๑๗ (๕) ได้อภิปรายครอบคลุมถึงมาตรา ๕๑ แล้ว ประกอบกับหลังจากการพิจารณามาตรา ๑๗ เสร็จสิ้นลง กลุ่มผู้สงวนความเห็น คือ นายวิบูลย์ แซ่มชื่น ได้เรียนถามประธานที่ประชุม (นายสหัส พิณฑุเสณีย์) ว่า “เนื่องจากว่ามาตราที่ผ่านไปแล้ว เมื่อสักครู่นี้ เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ เราถือว่าถึงไหนก็ไม่ต้องอภิปรายอีกใช่ไหมครับ” ประธานที่ประชุมได้พิจารณาวินิจฉัยว่า “ครับ” ดังนั้น เมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น ซึ่งมาตรา ๕๑ มีความเชื่อมโยงกันจึงจะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับมติของที่ประชุมในมาตรา ๑๗ (๕) และ (๕) ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม

ดังนั้น ในการประชุมวุฒิสภา เมื่อมีการพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ จึงไม่มีการอภิปรายของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เนื่องจากผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายไปก่อนแล้ว ในมาตรา ๑๗ (๕) ที่ประชุมจึงได้พิจารณาผ่านไปโดยไม่มีการถามมติอีกครั้งหนึ่ง ในทางปฏิบัติตามปกติ การที่ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๕๑ ไปจะถือว่า ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ แต่ในกรณีของมาตรา ๕๑ นี้ เป็นเรื่องที่มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกับการอภิปรายในมาตรา ๑๗ (๕) ซึ่งมีผู้สงวนความเห็นกลุ่มเดียวกัน ให้คงไว้ตามร่างเดิมในทั้งสองมาตรา ซึ่งเมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เมื่อพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๕๓ แม้ผู้สงวนความเห็นจะไม่อภิปราย ก็จะต้องมีการแก้ไขความให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันจึงไม่อาจถือเป็นกรณีปกติทั่วไปได้ การไม่แก้ไขความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๗ (๕) เพราะถือว่าที่ประชุมไม่ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้เลย จึงไม่น่าจะถูกต้องและทำให้ความในมาตรา ๑๗ (๕) กับมาตรา ๕๑ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกัน

นายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภา ได้จัดทำคำชี้แจงต่อประธานวุฒิสภาในทำนองเดียวกับนายสหัส ฯ ว่า การลงมติในวุฒิสภาเพื่อกลับกรอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... นั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองในมาตรา ๕๑ กับมาตรา ๑๗ (๕) และมาตรา ๑๗ (๕) กับมาตรา ๓๐ (๗) แต่ประการใด สำหรับเหตุที่ก่อให้เกิดเป็นปัญหานี้ น่าจะมาจากการตีความมติที่ประชุมวุฒิสภาคลาดเคลื่อนในชั้นธุรการเท่านั้น

กรณีมีปัญหาคงต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายก

รัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้หรือไม่

กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว มีข้อความไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเอง ดังนี้

๑. การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๕๒ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

๒. การแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๓๑ (๗) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

มาตรา ๑๗๕ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) .....

(๒) .....

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก

แห่งสถานนั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบกับคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการ ร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ ร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไว้ก่อน

.....”

พิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราช บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๖ และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๖ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว โดยที่ประชุมพิจารณาและลงมติรับหลักการ (วาระที่ ๑) ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญ นิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๖ โดยให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วจึงได้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ เรียงตาม ลำดับมาตรา ต่อมาที่ประชุมได้ลงมติในวาระที่ ๓ ให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในคราว ประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ วุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติฯ คืนสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ สภาผู้แทนราษฎรยื่นยันมติของรัฐสภาและส่งร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ บกพร่อง มีข้อความขัดแย้งกัน ไม่สามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้ จึงให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติฯ คืนไปแก้ไข ให้ถูกต้อง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ถอนร่างพระราชบัญญัติฯ คืน เมื่อตรวจสอบแล้วก็พบว่า มีความผิดพลาดจริง

เกี่ยวกับความบกพร่องและขัดแย้งกันของกฎหมายมีอยู่ ๒ กลุ่มมาตรา คือ ๑. การแต่งตั้ง ศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) (ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๑๗ (๘))

กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๕๒ (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๕๑) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ และ ๒. การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) (ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๑๗ (๕)) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๓๑ (๗) (ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาเป็นมาตรา ๓๐ (๗)) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษเช่นเดียวกัน ได้ความจากคำชี้แจงของนายสหัส พิณฑุเสนีย์ ในฐานะประธานที่ประชุมว่า มาตรา ๑๘ (๘) วุฒิสภาไม่ได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๘ (๕) ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขตัดอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออก และเพิ่มอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนให้ครอบคลุมถึงตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ซึ่งมีสมาชิกอภิปรายกันกว้างขวาง ได้พิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยนำมาตรา ๕๒ มาประกอบการพิจารณามาตรา ๑๘ (๕) นี้ ต่อจากนั้นสมาชิกก็ได้พิจารณามาตรา ๑๘ (๕) ควบคู่กับความในมาตรา ๕๐ ถึงมาตรา ๕๔ เมื่ออภิปรายไปพอสมควรแล้ว นายสหัส พิณฑุเสนีย์ ซึ่งทำหน้าที่ประธานที่ประชุมได้ถามมติในมาตรา ๑๘ (๕) โดยจับประเด็นการแก้ไขของคณะกรรมการวิสามัญกับประเด็นการสงวนความเห็นของกรรมการเสียงข้างน้อยที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม ปรากฏว่า ที่ประชุมเห็นชอบให้คงไว้ตามร่างเดิม ๗๖ เสียง และเห็นชอบกับคณะกรรมการให้แก้ไขเพิ่มเติม ๓๖ เสียง ดังนั้น จึงเท่ากับมาตรา ๑๘ (๕) นี้ มติที่ประชุมวุฒิสภาให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่ตามร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในมาตรา ๑๘ (๕) มิได้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว (กล่าวคือ ตามร่างเดิมสภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ แต่ตามร่างที่ส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษได้) จึงเป็นผลให้ความในมาตรา ๑๘ (๕) ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๑ (๗) ที่ให้อธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามมติของวุฒิสภาอย่างถูกต้องแล้ว จึงไม่เกิดความขัดแย้งดังกล่าว

ประเด็นมาตรา ๓๑ (๗) (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) เป็นเรื่องอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดี ซึ่งตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น มาตรา ๓๑ มี ๕ อนุมาตรา (อนุมาตรา ๗ เป็นเรื่องให้อำนาจอธิการบดีแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมถึงอาจารย์พิเศษด้วย) เมื่อผ่านการพิจารณาคณะกรรมการวิสามัญไม่ได้มีการแก้ไขยังคงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๕ อนุมาตรา และเมื่อนำเข้าสู่การประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๓๑ ซึ่งเท่ากับเห็นชอบ

กับคณะกรรมการวิสามัญให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร คือ อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์พิเศษ ซึ่งจะไม่ขัดแย้งกับมาตรา ๑๘ (๕) หากมาตรา ๑๘ (๕) เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภาดังกล่าวมาข้างต้น

ข้อเท็จจริงในการพิจารณามาตรา ๕๒ (ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร) ตามร่างเดิมมีสามวรรค

วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยตัดตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ออก

วรรคสอง เป็นเรื่องการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งแทนการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

วรรคสาม เป็นเรื่องคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งถอดถอนคณาจารย์พิเศษ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความตอนท้าย ห้ามไม่ให้ผู้รับแต่งตั้งทางวิชาการเสนอตนเพื่อขอรับตำแหน่ง

มาตรา ๕๒ นี้ มีกรรมการเสียงข้างน้อยสงวนความเห็นให้คงความในมาตรา ๕๒ ไว้ตามร่างเดิมซึ่งกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเดียวกับผู้สงวนความเห็นในมาตรา ๑๗ (๕) และในการอภิปราย มาตรา ๑๘ (๕) ได้อภิปรายครอบคลุมถึงมาตรา ๕๒ แล้ว ประกอบกับหลังจากการพิจารณามาตรา ๑๘ เสร็จสิ้นลง กลุ่มผู้สงวนความเห็น คือ นายวิบูลย์ แซ่มชื่น ได้เรียนถามประธานที่ประชุม (นายสหัส พิณฑุเสณีย์) ว่า “เนื่องจากว่ามาตราที่ผ่านไปแล้ว เมื่อสักครู่นี้ เกี่ยวข้องกับมาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ เราถือว่าถึงโน้นก็ไม่ต้องอภิปรายอีกใช่ไหมครับ” ประธานที่ประชุมได้พิจารณาวินิจฉัยว่า “ครับ” ดังนั้น เมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๗ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น ซึ่งมาตรา ๕๒ มีความเชื่อมโยงกันจึงจะต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับมติของที่ประชุมในมาตรา ๑๘ (๘) และ (๕) ที่ให้คงไว้ตามร่างเดิม ดังนั้น ในการประชุมวุฒิสภา เมื่อมีการพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๒ จึงไม่มีการอภิปรายของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เนื่องจากผู้สงวนความเห็นได้อภิปรายไปก่อนแล้วในมาตรา ๑๘ (๕) ที่ประชุมจึงได้พิจารณาผ่านไปโดยไม่มีการถามมติอีกครั้งหนึ่ง ในทางปฏิบัติตามปกติ การที่ที่ประชุมได้พิจารณาผ่านมาตรา ๕๑ ไปจะถือว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับ

การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการวิสามัญ แต่ในกรณีของมาตรา ๕๑ นี้ เป็นเรื่องที่มีความต่อเนื่อง เชื่อมโยงกับการอภิปรายในมาตรา ๑๗ (๕) ซึ่งมีผู้สงวนความเห็นกลุ่มเดียวกันให้คงไว้ตามร่างเดิม ในทั้งสองมาตรา ซึ่งเมื่อมติที่ประชุมในมาตรา ๑๘ ให้คงไว้ตามร่างเดิมตามการสงวนของกลุ่มผู้สงวนความเห็น เมื่อพิจารณาในหมวด ๕ ตำแหน่งทางวิชาการ มาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ แม้ผู้สงวนความเห็นจะไม่อภิปราย ก็จะต้องมีการแก้ไขความให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมซึ่งเป็นประเด็นเดียวกัน จึงไม่อาจถือเป็นกรณีปกติทั่วไปได้ การไม่แก้ไขความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๘ (๘) เพราะถือว่าที่ประชุมไม่ได้มีการอภิปรายในเรื่องนี้เลย จึงไม่น่าจะถูกต้องและทำให้ความในมาตรา ๑๘ (๘) กับมาตรา ๕๒ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกัน เห็นว่า การลงมติในวุฒิสภาเพื่อกลับกรอกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... นั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเองในมาตรา ๕๒ กับมาตรา ๑๘ (๘) และมาตรา ๑๘ (๕) กับมาตรา ๓๑ (๗) แต่ที่ก่อให้เกิดเป็นปัญหานั้นเป็นเรื่อง การนำเสนอมติที่ประชุมวุฒิสภาเคลื่อนในชั้นของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งการพิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้รับความเห็นชอบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ และเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๑๗๕ แล้วนั้น เมื่อวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาว่า เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม หรือต้องตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ อีกครั้งหนึ่ง ตามมาตรา ๑๗๕ (๓) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพียงแต่นำเสนอมติที่ประชุมวุฒิสภาให้ถูกต้อง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีความคลาดเคลื่อนดังได้กล่าวมาแล้ว และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ บัญญัติให้การตราพระราชบัญญัติจะกระทำได้อีกแต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาไว้ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ให้ดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ รัฐสภาจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาก่อนที่จะส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ เมื่อรัฐสภา มีหน้าที่ดังกล่าวทำให้การดำเนินการเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ หากมีปัญหาความคลาดเคลื่อนในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของรัฐสภาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรก็ถือว่า ยังอยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการแก้ไขได้ เมื่อดำเนินการแก้ไขแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยได้ ตามมาตรา ๕๓ ต่อไป

อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า การที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ ย่อมจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ตรงตามมติของวุฒิสภาเฉพาะประเด็นที่ไม่สอดคล้องกันตามคำร้องดังกล่าวนั้นเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ต่อไปได้

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ