

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๑/๒๕๕๗

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

ประธานรัฐสภายื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

๑. การดำเนินงานของรัฐสภา

๑.๑ รัฐสภาโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ยืนยันมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๑.๒ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๖ เรียนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... และเห็นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนคืนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑.๓ ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับคืนมาเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและหาแนวทางแก้ไขให้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๑.๔ ประธานรัฐสภาได้เชิญประธานวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาทุกคณะ ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ประธานคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน ประชุมร่วมกันในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ โดยที่ประชุมร่วมกันให้แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ๔ คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมฝ่ายค้าน ๔ คน และสมาชิกวุฒิสภา ๕ คน รวมเป็น ๑๓ คน เพื่อพิจารณาปัญหาการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

คณะกรรมการฯ ดังกล่าว ได้พบสาเหตุของปัญหาเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ทำให้เกิดปัญหาที่ข้อความในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมไม่สอดคล้องและขัดแย้งกันเองใน ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย แต่ความในมาตรา ๕๒ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ประเด็นที่สอง การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๙) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๓๑ (๗) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมเมื่อวันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓)

นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ดังกล่าวได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขข้อบกพร่องรวม ๖ วิธี คือ

๑) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยเห็นว่าสามารถตีความร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้มีผลใช้บังคับและปฏิบัติได้

๒) นำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลถวายรายงานข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องที่เกิดขึ้น

๓) รัฐสภาควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้ถูกต้องเสียก่อนแล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

๔) เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการและเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นฉบับหลัก โดยให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเหตุผลข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยประกาศฉบับหลักก่อน แล้วจึงประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

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

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

๑.๕ ประธานรัฐสภาได้เชิญประชุมบุคคลที่เกี่ยวข้องตาม ๑.๔ เพื่อพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการร่วม เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ ซึ่งที่ประชุมไม่สามารถหาข้อยุติที่สอดคล้องต้องกันของทุกฝ่ายได้ ก็มีผู้เสนอแนวทางเพิ่มเติมว่า เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจริง สมควรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

## ๒. ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๒.๑ การที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถอนคืนร่างพระราชบัญญัติฯ กลับมาพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้อง โดยถือว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังไม่เคยรับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมาจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีการให้สัมภาษณ์ทางสื่อมวลชนโดยนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า ไม่อาจนำร่างพระราชบัญญัติฯ

ที่มีข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ นั้นเป็นการไม่บังควร ย่อมเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะไม่นำร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายได้เพียงใดหรือไม่

๒.๒ เมื่อมีการถอนร่างพระราชบัญญัติฯ ขึ้นมาจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อหาหนทางแก้ไขในชั้นรัฐสภาแล้ว มีความเห็นโต้แย้งว่า รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับมาแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดๆ ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... แล้ว ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับหรือไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา ซึ่งเป็นพระราชอำนาจโดยอิสระขององค์พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นพระประมุขโดยแท้

### ๓. ความเห็นของประธานรัฐสภา

๓.๑ แม้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... จะมีเนื้อความขัดแย้งกันเองและจำเป็นต้องมีการแก้ไขก็จริง แต่ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการแก้ไขภายหลังจากที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแล้วก็ตาม เมื่อความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงปัญหาในทางปฏิบัติเล็กน้อยที่สามารถรื้อการแก้ไขได้โดยที่สาระส่วนใหญ่ของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... หากมีผลใช้บังคับแล้วมีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ปฏิบัติได้ และเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ ประกอบมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ แล้ว การที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ก็มีได้เป็นความผิดของรัฐบาล และมีใช่เป็นการกระทำที่มิบังควรแต่อย่างใด เพราะนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามมติของรัฐสภาแล้ว นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะพระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือทรงไม่เห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบ

ของรัฐสภาที่มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว ในทางตรงกันข้าม หากมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ย่อมเป็นการสร้างบรรทัดฐานที่อาจเป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้

๓.๒ ปัญหาดังกล่าวยังไม่เคยมีประเพณีปฏิบัติมาก่อน แม้จะมีการกล่าวอ้างว่าเคยมีแนวปฏิบัติในสมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๓๕ แต่ก็เห็นว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ประธานรัฐสภาพิจารณาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นปัญหาความขัดแย้งที่จำเป็นต้องชี้ขาดว่า จะนำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยที่ข้อความบางส่วนของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนขัดแย้งกัน หรือหากรัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับมาแก้ไขจะดำเนินการได้เพียงใดหรือไม่ สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๗ มีมติให้รับคำร้องของประธานรัฐสภาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ เกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ไว้ดำเนินการและพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ และแจ้งประธานรัฐสภาผู้ร้องทราบ พร้อมทั้งแจ้งประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... วุฒิสภา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อชี้แจงข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือแจ้ง

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ มีมติให้ประธานวุฒิสภาขยายเวลาในการยื่นคำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ออกไปอีก ๕ วัน

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... จากประธานรัฐสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา และคำชี้แจงเพิ่มเติมของนายสหัส พิณฑุเสณีย์ รองประธานวุฒิสภา ทำหน้าที่ประธานการประชุมของวุฒิสภา เพื่อพิจารณาเรื่องที่กรรมการ

พิจารณาเสร็จแล้ว คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ในวาระที่ ๒ และ ๓ และ นายประเกียรติ นาสิมมา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดร้อยเอ็ด ผู้เข้าร่วมประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภา รวมทั้งบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราช บัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีชี้แจงในนามนายกรัฐมนตรี

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องของประธานรัฐสภา ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ เกี่ยวกับ กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาตามคำร้องของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราช บัญญัติฯ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของรัฐสภาในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการถอนร่างพระราชบัญญัติฯ กลับคืนจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีตรวจพบว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีข้อขัดแย้งในบทบัญญัติไม่สามารถใช้บังคับ เป็นกฎหมาย ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ โดยมีความเห็นที่ได้แย้งว่า รัฐสภาไม่สามารถถอนร่างพระราช บัญญัติฯ ดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อประธานรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึง ส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ กรณีที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง ของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ....

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องของประธานรัฐสภา คือ เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... พร้อมส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ได้ตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกัน ในร่างพระราชบัญญัติฯ รัฐสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องสมบูรณ์ก่อน แล้วจึงส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ได้หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๑๕๓ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๗ “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา ๕๐ “รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๕๒ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา ๕๓ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

มาตรา ๕๔ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

มาตรา ๑๕๓ “ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้นๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่”

มาตรา ๑๗๕ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๘๐ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๕๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการนี้ที่ตามมาตรา นี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

ข้อ ๑๒๐ “เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม”

ข้อ ๑๒๑ “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร



หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย”

ข้อ ๑๒๒ “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ”

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔

ข้อ ๑๒๑ “ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอไปตามข้อ ๑๒๐ ให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เพื่อให้สภาพิจารณาว่าจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่

ถ้าสภาไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ประธานดำเนินการ ให้สภากำหนดจำนวน และแต่งตั้งกรรมาธิการร่วมกัน เมื่อสภาได้กำหนดจำนวนและแต่งตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งไปยังวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภา เพื่อให้สภาพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่รัฐสภาส่งให้นายกรัฐมนตรี นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ มีข้อความขัดแย้งเกิดขึ้นในชั้น การพิจารณาของวุฒิสภา รวม ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง การแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษตามความ ในมาตรา ๑๘ (๘) กำหนดให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย แต่ความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ และประเด็นที่สอง การแต่งตั้งอาจารย์พิเศษตามความในมาตรา ๑๘ (๕) กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน แต่ความในมาตรา ๓๑ (๓) กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และถอดถอน ข้อขัดแย้งทั้งสองประการดังกล่าว ข้อเท็จจริงตามรายงานการประชุมของวุฒิสภา และคำชี้แจงของนายสหัส พิณฑุเสนีย์ ในฐานะผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมวุฒิสภา ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... สรุปได้ว่า ในประเด็นเรื่องการแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ

ที่ประชุมวุฒิสภาในวาระที่สองมีมติให้คงข้อความในมาตรา ๕๒ ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อความก็จะสอดคล้องกับข้อความในมาตรา ๑๘ (๘) แต่ปรากฏว่า ข้อความที่คงไว้ตามร่างเดิมมีเฉพาะ การคงตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษที่กรรมการเสียงข้างมากตัดไว้ แต่ข้อความทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ในตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง ซึ่งคณะกรรมการเสียงข้างมากได้ตัดไว้ด้วย กลับตัดข้อความทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ออกตามความเห็น ของคณะกรรมการเสียงข้างมาก ไม่คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา เป็นผลให้ข้อความในมาตรา ๕๒ วรรคสอง ขัดแย้งกับข้อความในมาตรา ๑๘ (๘) ในเรื่องการแต่งตั้ง ศาสตราจารย์พิเศษ ส่วนประเด็นการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษเช่นเดียวกับการแต่งตั้งศาสตราจารย์พิเศษ กล่าวคือ ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ราชภัฏ พ.ศ. .... ของวุฒิสภา คณะกรรมการเสียงข้างมากได้แก้ไขร่างมาตรา ๑๘ (๘) ของสภา ผู้แทนราษฎร โดยตัดตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษออก และเพิ่มตำแหน่ง อาจารย์พิเศษขึ้น แต่ที่ประชุมวุฒิสภาเสียงข้างมากมีมติให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร หมายความว่า ในมาตรา ๑๘ (๘) นี้ ต้องคงตำแหน่งรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และไม่เพิ่มตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ข้อความในมาตรา ๑๘ (๘) นี้ ก็จะไม่ขัดแย้งกับข้อความ ในมาตรา ๓๑ (๓) เกี่ยวกับการแต่งตั้งอาจารย์พิเศษ ซึ่งหากวุฒิสภาได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา ก็จะไม่มีปัญหาความขัดแย้ง ในการแต่งตั้งตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษและอาจารย์พิเศษ

โดยที่การตราพระราชบัญญัติจะกระทำได้อีกก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และรัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ ก่อนที่จะส่งให้ นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วรรคหนึ่ง (๓) แล้ว ปรากฏข้อความขัดแย้งและไม่เป็นไปตามมติของวุฒิสภา จึงเป็นเรื่องขององค์กรที่มีหน้าที่ในการตรา ร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจที่จะถอนร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อปรับปรุงแก้ไขเฉพาะในส่วน of ข้อความ ที่ขัดแย้งและไม่เป็นไปตามมติของวุฒิสภาตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของเรื่องผู้นั้นย่อม ถอนคืนเรื่องได้ เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาเพื่อความสมบูรณ์ของร่างพระราชบัญญัติ ก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓

นอกจากนั้นหากพิจารณาความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี ต้องนำร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน

ยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ นายกรัฐมนตรีจึงมีความรับผิดชอบในเรื่องความถูกต้องของแบบพิธีและความถูกต้องของข้อความด้วย ซึ่งเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความขัดแย้งกันไม่สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ย่อมไม่สมควรในการนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย แต่สมควรดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อความที่ขัดแย้งในร่างพระราชบัญญัติให้สมบูรณ์เสียก่อน จึงจะชอบด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ให้คำแนะนำและยินยอมในการตราพระราชบัญญัติ

ประเด็นที่มีการโต้แย้งว่า เมื่อรัฐสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติและส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากตรวจพบปัญหาข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัตินั้น ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายไม่สามารถดำเนินการอื่นใดได้ เพราะจะเป็นการก้าวล่วงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุขที่จะทรงลงพระปรมาภิไธยให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือทรงไม่เห็นชอบด้วย และไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยหรือมิได้พระราชทานคืนมา แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่มีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องไว้อย่างชัดเจนแล้ว โดยความเห็นของผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ น่าจะหมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีความสมบูรณ์และสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่มีความบกพร่องข้อความขัดแย้งกัน และไม่สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เพราะขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ นั้น ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ จึงต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสมบูรณ์และสามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

สำหรับความรับผิดชอบในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัราชภัฏ พ.ศ. .... มีหลักกฎหมายทั่วไปกำหนดว่า “ผู้ใดเป็นผู้ก่อความผิดพลาดผู้นั้นก็ต้องเป็นผู้แก้ความผิดพลาดที่ตนก่อ” การแก้ไขความบกพร่องของร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าตรวจสอบบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ - มาตรา ๕๔ มาตรา ๑๖๕ - มาตรา ๑๘๐ มาตรา ๑๕๐ - มาตรา ๑๕๑ และมาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง (๕) (๘) (๑๐) ไม่ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการแก้ไขร่างกฎหมายที่บกพร่อง แต่ก็ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่ห้ามรัฐสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่บกพร่องที่ยังมิได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ข้อเท็จจริงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ได้กำหนดให้สมาชิกสามารถแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำหรือเนื้อความที่ยังขัดแย้งกันอยู่ได้ ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ แต่ไม่รวมถึงการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่บกพร่องมีข้อความขัดแย้งกัน ภายหลังที่รัฐสภาเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น และก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ ซึ่งการตราข้อบังคับการประชุมสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๑ เป็นอำนาจสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตราข้อบังคับการประชุมในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ความรับผิดชอบในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่บกพร่องมีข้อความขัดแย้งกัน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐสภา โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... ที่มีข้อความขัดแย้งกัน โดยมีได้แก้ไขข้อความให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา ก็ชอบที่รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรให้คำแนะนำและยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ จะถอนร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... กลับคืน เพื่อให้วุฒิสภาปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ ก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

โดยสรุปปัญหาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. .... มิใช่เรื่องของการใช้อำนาจในการตราร่างพระราชบัญญัติฯ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นกรณีปรับปรุงแก้ไขความบกพร่องของข้อความในบทบัญญัติที่ขัดแย้งกันให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจากการแปลความในมติของที่ประชุมวุฒิสภาไม่ตรงกัน การที่รัฐสภานำร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ส่งให้นายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ กลับคืน เมื่อทราบถึงปัญหาข้อความในร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ขัดแย้งกัน จึงมิใช่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นการถอนเรื่องคืนของฝ่ายนิติบัญญัติ ภายหลังได้รับทราบข้อผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติ จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายรัฐสภาในฐานะผู้รับผิดชอบและให้ความยินยอมในการตราร่างพระราชบัญญัติฯ

ซึ่งเป็นขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาในการตราพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ที่จะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า รัฐสภามีอำนาจถอนคืนร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว และส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ หากก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายฯ ได้ตรวจพบข้อความที่ขัดแย้งกันในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นความไม่สอดคล้องในการดำเนินการให้ถูกต้องตรงตามมติของวุฒิสภาที่ให้คงไว้ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะมาตรา ๑๘ (๕) และมาตรา ๕๒ และรัฐสภาได้รับทราบข้อบกพร่องของร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว รัฐสภาย่อมมีอำนาจนำร่างพระราชบัญญัติฯ กลับคืนไปพิจารณาปรับปรุงเฉพาะข้อความที่ขัดแย้งกัน และไม่เป็นไปตามมติของวุฒิสภาดังกล่าว เพื่อแก้ไขให้สมบูรณ์เฉพาะข้อความที่ขัดแย้งกันให้เป็นไปตามมติของวุฒิสภาก่อนส่งให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ