



คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๕

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๕ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชูชีพ นิมวงษ์) ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ (รองศาสตราจารย์ ทนตแพทย์ สุนทรภาพงศ์ ระพีสุวรรณ) ที่ ๓ (รองศาสตราจารย์ ดร. สุทนต์ ศรีไสย์) ที่ ๔ (ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ดวงกมล ขาติประเสริฐ) และที่ ๖ (รองศาสตราจารย์ สุพพตา ปิยะเกศิน) ในคดีหมายเลขดำที่ ๓๙๒/๒๕๕๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

รองศาสตราจารย์ ดร. พอพันธ์ วัชจิตพันธ์ ที่ ๑ กับพวก รวม ๖ คน ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสภาคณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ ๑ อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ ๒ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ ๓ ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใน

การประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๒ วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ กรณีดำเนินการเลือกตั้งประธานสภาคณาจารย์ รองประธานสภาคณาจารย์ และเลขาธิการสภาคณาจารย์ และประกาศของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เรื่อง ผลการเลือกตั้งประธานสภาคณาจารย์ รองประธานสภาคณาจารย์ และเลขาธิการสภาคณาจารย์ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และขอให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบสภาคณาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการดำเนินงานของสภาคณาจารย์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองกลาง มีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา คดีอยู่ในระหว่างพิจารณา ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ โดยตนเองและในฐานะ ผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๖ ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกลาง ส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ (๒) มาตรา ๒๔ มาตรา ๗๓ และมาตราอื่น เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลในหลายกรณี และเรื่องที่มีการโต้แย้งเป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติดังกล่าวบังคับแก่คดี จึงส่งคำร้องพร้อมความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี เพียงว่า มาตรา ๒๑ (๑) มาตรา ๒๔ มาตรา ๗๓ และมาตราอื่น ซึ่งไม่ได้ระบุว่า เป็นมาตราใด ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนี้ยังไม่ได้ระบุว่าขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญมาตราใด จึงมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางแก้ไขคำร้องให้ถูกต้อง โดยให้ระบุว่าบทบัญญัติใด ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี และบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาและการทำงานคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง ต่อมา ศาลปกครองกลางได้ส่งคำร้องพร้อมความเห็น สำเนาคำชี้แจงและเอกสารเพิ่มเติมของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า สรุปลงได้ว่า

๑. กระบวนการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการลงมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ องค์ประชุมไม่ครบ จึงขัด

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคหนึ่ง และแม้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับแล้วก็ตามก็ไม่มีผลทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๒ วินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาองค์ประชุมไม่ครบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้แล้ว

๒. การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นการรับสนองพระบรมราชโองการในขณะที่พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปแล้ว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๕ ถือว่าไม่มีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

๓. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ถือว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน และไม่อยู่ในระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ทั้งที่เดิมเป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง มาตลอด บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) นอกจากนี้ ยังทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น ๆ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๔. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๕. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รายได้ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ถือว่าเป็นการยกเว้นให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๖. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑) วรรคสองถึงวรรคห้า บัญญัติให้รายได้ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ในกรณีที่รัฐบาลปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนเพิ่มเติมให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรณีที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้ตามความจำเป็นด้วย ถือว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ อยู่เหนือกฎหมายและยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปตลอดตามที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยต้องการ อันไม่ปรากฏในหน่วยงานใดของรัฐที่อยู่ในระบบการบริหารราชการส่วนกลาง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๗. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสามารถทำธุรกิจการค้าอันหวังผลกำไรได้ เนื่องจากไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการทำธุรกิจหรือการหารายได้จะกระทำเพื่อความจำเป็นให้สถาบันการศึกษาอยู่ได้และไม่หวังผลกำไรใด ๆ จึงเป็นการแอบแฝงให้สถาบันการศึกษาทำธุรกิจการค้าเพื่อหาผลกำไรได้โดยปราศจากการตรวจสอบจากภาครัฐและเอกชน บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๘ (๑) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ (๗) ยังให้อำนาจจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ราชพัสดุ แต่ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้ปกครองดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์ ถือว่าเป็นการให้อำนาจจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอำนาจเหมือนคณะกรรมการที่ราชพัสดุ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๘. ที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งได้รับโอนกรรมสิทธิ์มาจากทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์หรือได้มาจากการยกให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ หรือแลกเปลี่ยน หรือได้มาโดยวิธีใด ๆ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาอันเป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน การโอนกรรมสิทธิ์ จำหน่าย หรือแลกเปลี่ยน จะต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะในเรื่องการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ แต่พระราชบัญญัติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ (๑) และ (๒) บัญญัติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินได้โดยไม่มีกฎหมายรองรับหรือต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๙. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ บัญญัติให้บุคคลใด จะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยมิได้ เป็นการทำให้ทรัพย์สินทั้งหมดของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ และไม่เคยมีกรณีเช่นนี้ในองค์กรหรือหน่วยงานใด บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๑๐. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มีผลบังคับให้อธิการบดีที่เป็นข้าราชการแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ ถ้าไม่แสดงเจตนาให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เป็นข้าราชการในเรื่องสถานภาพ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

๑๑. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม มีผลทำให้ข้อบังคับของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นพระราชบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑

๑๒. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ บัญญัติให้กรณี ที่ตำแหน่งของข้าราชการและลูกจ้างว่างลง ให้ถือว่าถูกยุบและให้ออนตำแหน่ง เงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำอัตรา และงบบุคลากร ซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นให้เป็นของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งที่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมิใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และการโอนเงินถือเป็นการโอนเงินงบประมาณ รายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

๑๓. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ บัญญัติให้นำพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ขณะที่ยังมีได้ออกข้อบังคับของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเมื่อได้ออกข้อบังคับแล้วก็นำมาใช้แทนพระราชกฤษฎีกา ถือว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสามารถออกกฎหมายที่เป็นพระราชกฤษฎีกาได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗

๑๔. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ ไม่มีข้อความใดกำหนดให้ประชาชนเข้าตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือมีส่วนร่วมกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๘ (๕) และมาตรา ๘๗ (๓)

๑๕. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอภิสิทธิ์อยู่เหนือกฎหมาย ทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติทั้งหมด ประกอบธุรกิจการค้าเพื่อหากำไรได้ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ออกกฎหมายได้ทั้งที่มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้มีอำนาจ ทำหน้าที่ซ้อนกับองค์กรอื่นหรือคณะกรรมการอื่น ยังสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ และการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบและให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมแต่ประการใด พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๑๘๗

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำโต้แย้งที่ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๕-๓๖/๒๕๔๔ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ คำวินิจฉัยที่ ๒๖-๓๔/๒๕๔๕ วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ และคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๑ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ วินิจฉัยไว้แล้วว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ นั้น บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการ

การตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก ดังนั้น คำโต้แย้งในส่วนนี้จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำโต้แย้งในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าอ้างองค์การวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๖/๒๕๕๑ วันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๒ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ นั้น คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ ตามหลักการตรวจสอบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย จึงมิใช่กรณีตามคำโต้แย้งนี้

ส่วนคำโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๑๘๗ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐-๔๙/๒๕๔๔ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ วินิจฉัยไว้แล้วว่า การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ นั้น จะต้องระบุว่าบทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายที่โต้แย้งชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ดังนั้น เมื่อเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่ระบุว่าบทบัญญัติมาตราใดของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำโต้แย้งในส่วนนี้จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับคำโต้แย้งในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับคำโต้แย้งที่ว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยระบุอย่างชัดเจนว่าบทบัญญัติมาตราใดของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด แม้ตามความเห็นของศาลปกครองกลางจะระบุเพียงว่าศาลปกครองกลางขอส่งคำร้องพร้อมความเห็นและสำเนาคำชี้แจงของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ แต่เมื่อศาลปกครองกลางได้ทำความเห็นโดยสรุปประเด็นตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งและส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป จึงถือได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดีและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน ดังนั้น คำโต้แย้งในส่วนนี้จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) และข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง จึงมีคำสั่งรับคำโต้แย้งในส่วนนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวม ๖ ประเด็น ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) หรือไม่

๓. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๘ (๑) หรือไม่

๔. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๕. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ หรือไม่ และ

๖. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นที่ ๒ ที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ใช่วิสัยของกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบบริหารราชการแต่อย่างใด ดังนั้น คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

ในประเด็นที่ ๓ ที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๘ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๘ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการศึกษา โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าจาย วรรคสอง บัญญัติให้ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษา โดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น และวรรคสาม บัญญัติให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน ต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ เป็นบทบัญญัติให้มหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ โดยอำนาจและหน้าที่ ดังกล่าวให้รวมถึงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๘) ซึ่งกำหนดรายละเอียดและกรอบเกี่ยวกับ อำนาจและหน้าที่ที่มีความสำคัญของมหาวิทยาลัย เช่น การบริหารจัดการทรัพย์สินและผลประโยชน์ของ มหาวิทยาลัย การจัดให้มีการพัฒนาทางวิชาการและการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การจัดให้มีกองทุน ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทุนการศึกษา ทุนการวิจัย และทุนอุดหนุนกิจการอื่นตามมาตรา ๗ เป็นต้น ซึ่งการกระทำการต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ นั้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวแล้ว ยังต้องดำเนินการภายใต้ กรอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ที่บัญญัติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยบุกเบิก แสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสานทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยมุ่งหวังให้บัณฑิตของมหาวิทยาลัย มีคุณธรรมกำกับความรู้ เพียบพร้อมด้วยสติปัญญาและจริยธรรม ใฝ่รู้ กอปรด้วยวิจรรณญาณ จิตใจ เสียสละ และความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม นอกจากนี้ มาตรา ๘ ยังได้บัญญัติหลักการดำเนินการ ของมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลัก ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความมีคุณธรรมควบคู่ไปกับการเป็นเลิศทางวิชาการและเสรีภาพ ทางวิชาการ มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ การนำความรู้สู่สังคม เพื่อเป็นการเตือนสติและแนวทางแก้ปัญหาสังคม ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคมทั้งในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ และการบริหารงาน โดยบุคลากรมีส่วนร่วม พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ จึงมิได้ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาคของบุคคลในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้ อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้อง กับแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑) แล้ว ดังนั้น คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

ในประเด็นที่ ๕ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ โดยเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม เป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติให้ในกรณีที่การนำกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการ มาใช้บังคับกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการที่โอนมาเป็นข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ หรือมีกรณีที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ด้วยเหตุใด ๆ ให้การดำเนินการในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ หรือในส่วนที่ไม่อาจนำกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบดังกล่าวมาใช้ได้ เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม จึงเป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายที่จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลรองรับเพื่อให้มีความต่อเนื่องและไม่เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย และมีได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ดังนั้น คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

ในประเด็นที่ ๖ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๙ คณะรัฐมนตรี บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ เป็นบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติให้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และวรรคสอง บัญญัติให้ในระหว่างที่ยังมิได้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎทรวง ประกาศทรวงมหาวิทยาลัย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ จึงเป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้มีการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และเป็นการอุดช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายในระหว่างที่ยังมิได้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศตามวรรคหนึ่ง อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายที่จำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลรองรับเพื่อให้มีความต่อเนื่องและไม่เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย และมีได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด ดังนั้น คำโต้แย้งในประเด็นนี้จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

คดีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียง ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ และประเด็นที่ ๔ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่ ๑ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยความเสมอภาค โดยบัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย

หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และมาตรการที่รัฐ กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ ตามหมายเหตุในการประกาศใช้ คือ โดยที่สมควรปรับปรุงการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัย ของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและ มีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงสมควรปรับปรุงการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว โดยมาตรา ๕ บัญญัติว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับ ของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วย แรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่า ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจและ หน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และให้รวมถึงที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๘) ของมาตรา ๑๓ ด้วย โดยมาตรา ๑๓ (๑) บัญญัติเกี่ยวกับการซื้อ ขาย จ้าง รั้งจ้าง สร้าง จัดหา โอน รั้งโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิใน หรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้ โดยการจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์

ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๒) ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้ มาตรา ๑๓ (๒) บัญญัติเกี่ยวกับการรับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น และมาตรา ๑๓ (๗) บัญญัติเกี่ยวกับการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้ (๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี (๒) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย (๓) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว (๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย (๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ (๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น วรรคสอง บัญญัติว่า เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย วรรคสี่ บัญญัติว่า รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และวรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสมและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้ และมาตรา ๘๕ บัญญัติว่า

ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา รวมตลอดทั้งงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัย และให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่จะเอื้อต่อการส่งเสริมให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่ใช่ว่าราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นั้น จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักการและแนวทางการบริหารเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการของหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่ใช่ว่าราชการและรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลักประกันในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รายได้ของมหาวิทยาลัย หลักประกันในทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาของมหาวิทยาลัย และบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลง จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สิน และรายได้ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อให้การบริหารจัดการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัว สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการของหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่ใช่ว่าราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดโดยเสมอภาคและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ส่วนประเด็นที่ ๔ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๓๑ อยู่ในส่วนที่ ๒ ว่าด้วยความเสมอภาค บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างของ องค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ใน กฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง อยู่ในส่วนที่ ๖ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและ การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ เป็นบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้า บุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และวรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพ มาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๗๘ มาใช้ บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๗๘ วรรคสอง บัญญัติว่า การแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตาม ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และเมื่อได้ยื่นแสดงเจตนาแล้วจะถอนมิได้

เมื่อพิเคราะห์ถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับบทบาท ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงาน ของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๓๒ ที่บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๘) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตาม (๑) ให้มีอำนาจ และหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัยแล้ว

ย่อมเห็นได้ว่า ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการบริหารจัดการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยซึ่งมีหลักการบริหารจัดการ องค์การที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่ง อธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ โดยกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายในระยะเวลาที่กำหนด จึงเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นเพื่อให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้บริหารสูงสุดเพื่อสามารถจัดการศึกษา อันเป็นการให้บริการสาธารณะต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีความสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และหาก บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีเพราะไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ก็เป็นเพียงการพ้นจากตำแหน่งทางบริหารเท่านั้น มิได้กระทบต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการของ บุคคลดังกล่าว และมีได้ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรูญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายเฉลิมพล เอกอุรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายชัย ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณรงค์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุพจน์ ไช้มุกต์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

๑. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

๑. พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้เป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล กรณีจึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ ส่วนมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โดยให้พนักงานของมหาวิทยาลัยได้รับการคุ้มครองและผลประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กรณีดังกล่าวจึงไม่ทำให้บุคลากรหรือพนักงานของมหาวิทยาลัยไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือได้รับผลประโยชน์ลดน้อยลง หรือได้รับความเป็นธรรมแตกต่างจากบุคคลอื่น บทบัญญัตินี้จึงมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) และมาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่มหาวิทยาลัยในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหาร

จัดการมหาวิทยาลัยตามปกติโดยทั่วไป ไม่มีข้อความใดที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย หรือความไม่เท่าเทียมกันของบุคคล อันจะเป็นเหตุให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในบทมาตราใด สำหรับมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่ได้ นั้น เห็นว่า แม้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่มหาวิทยาลัยก็เป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาของรัฐ ฉะนั้น บรรดาทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การบริการทางวิชาการ การวิจัย และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการป้องกันและรักษาไว้มิให้บุคคลใดเข้ายึดถือครอบครองอันจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย ทำนองเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ บทบัญญัติดังกล่าวจำเป็นต้องมีไว้เพื่อรักษาทรัพย์สินของแผ่นดิน และได้บัญญัติไว้ตามสมควรแก่ความจำเป็น ทั้งสถานะแห่งทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนหรือหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ในส่วนนี้ก็มิได้เปลี่ยนแปลง กรณีจึงไม่มีปัญหาที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ว่าบทมาตราใด ประเด็นต่อมาคือ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น เห็นว่า กรณีเป็นเรื่องการยุบเลิกตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างที่ว่างลง โดยให้อัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา งบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการให้ยุบและให้อัตรากำลังที่ว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับ ทั้งนี้ก็เพื่อสงวนอัตรากำลังและเงินงบประมาณสำหรับอัตรานั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัยต่อไป จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยเสมอกันและมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด กรณีไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

๒. ประเด็นพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นเรื่อง การให้สิทธิแก่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอยู่ก่อนแล้วตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ผู้นั้นมีสถานะเป็นข้าราชการอยู่ตามกฎหมายเดิม จะต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัยตามกฎหมายใหม่ ภายใน ๑๕ วัน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัย ดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่องและด้วยความเรียบร้อย และไม่เป็นการบั่นทอนอธิการบดีผู้มีสถานะ เป็นข้าราชการตามกฎหมายเดิมที่จะต้องยอมรับการเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายใหม่ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพึงมี ตามรัฐธรรมนูญ และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายจรูญ อินทจาร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๓๑ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัด

ไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(๒) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๒ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

มาตรา ๑๓ มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถึงกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๒) ให้กระทำได้ เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

(๒) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น

(๓) ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นทั้งของรัฐหรือของเอกชน หรือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗

(๔) กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(๕) จัดให้มีการพัฒนาทางวิชาการและการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการนำผลงานทางวิชาการ ผลการวิจัย และทรัพย์สินทางปัญญาไปใช้ให้เป็นประโยชน์

(๖) จัดให้มีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทุนการศึกษา ทุนการวิจัย และทุนอุดหนุนกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗

(๗) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

(๘) จัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล รวมตลอดถึงลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใด เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของมหาวิทยาลัย หรือนำผลการค้นคว้าวิจัยไปเผยแพร่ หรือหาประโยชน์ เพื่อเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๑๔ รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

(๒) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย

(๓) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

(๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์

(๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น

เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนา มหาวิทยาลัย เพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา

ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย และค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๑๗ ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

มาตรา ๗๔ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของ มาตรา ๗๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี จะพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๗๗ ให้โอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานราชการและพนักงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาเป็นข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการและพนักงานมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ และให้ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการดังกล่าวรับเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ผ่านมหาวิทยาลัยโดยเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน งบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่การนำกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการมาใช้บังคับตามวรรคสองไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ หรือมีกรณีที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้ด้วยเหตุใด ๆ ให้การดำเนินการในส่วนที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้หรือในส่วนที่ไม่อาจนำกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบดังกล่าวมาใช้ได้ เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๘๕ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา รวมตลอดทั้งงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัย และให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา ๘๖ ให้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังมิได้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้นำพระราชกฤษฎีกากฎทรวง ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องส่วนที่โต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๕-๓๖/๒๕๔๔ ที่ ๒๖-๓๔/๒๕๔๕ และที่ ๒/๒๕๕๑ วินิจฉัยไว้แล้วว่า การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

กฎหมายตามหลักการตรวจสอบภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ นั้น บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดีเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้เฉพาะกรณีว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก ดังนั้น คำร้องในส่วนนี้จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนคำร้องส่วนที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๖๒ มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๗ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๓ และมาตรา ๑๘๗ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐-๔๙/๒๕๔๔ และที่ ๒๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยไว้แล้วว่า การโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ นั้น จะต้องระบุว่าบทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายที่โต้แย้งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ดังนั้น เมื่อคำร้องในส่วนนี้เป็น การโต้แย้งว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่ระบุว่าบทบัญญัติมาตราใดของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำร้องในส่วนนี้จึงไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบแล้ว คงมีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รวม ๖ ประเด็น ได้แก่

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) หรือไม่

ประเด็นที่ ๓ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๘ (๑) หรือไม่

ประเด็นที่ ๔ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่ ๕ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ หรือไม่ และ

ประเด็นที่ ๖ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ หรือไม่

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ถูกต้องแล้วขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาในประเด็นที่ ๒ ประเด็นที่ ๓ ประเด็นที่ ๕ และประเด็นที่ ๖ แล้วเห็นว่า ในประเด็นที่ ๒ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) หรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจัดระบบการบริหาร ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนา จังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๒) จึงเป็นบทบัญญัติให้รัฐ ต้องกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสมเพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการแผ่นดินและ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติกำหนดสถานภาพของจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย โดยให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของ รัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็น

รัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ในการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

ในประเด็นที่ ๓ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๗๘ (๑) หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ โดยอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๘) ซึ่งกำหนดรายละเอียดและกรอบเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ที่มีความสำคัญของมหาวิทยาลัย เช่น การบริหารจัดการทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย การจัดให้มีการพัฒนาทางวิชาการและการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง การจัดให้มีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ทุนการศึกษา ทุนการวิจัย และทุนอุดหนุนกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ เป็นต้น ซึ่งการกระทำการต่าง ๆ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ นั้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอำนาจหน้าที่นั้น ๆ แล้ว การกระทำการดังกล่าวทุกประการยังต้องดำเนินการภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ที่บัญญัติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยบุกเบิก แสวงหา และเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิตวิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา

และบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสานทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยมุ่งหวังให้บัณฑิตของมหาวิทยาลัยมีคุณธรรมกำกับความรู้ เพียบพร้อมด้วยสติปัญญาและจริยธรรม ใฝ่รู้ กอปรด้วยวิจรรณญาณ จิตใจเสียสละ และความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม นอกจากนี้ มาตรา ๘ ยังได้บัญญัติหลักการดำเนินการของมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวโดยให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลักความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความมีคุณธรรมควบคู่ไปกับความเป็นเลิศทางวิชาการและเสรีภาพทางวิชาการ มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ การนำความรู้สู่สังคมเพื่อเป็นการเตือนสติและแนวทางแก้ปัญหาสังคม ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ และการบริหารงานโดยบุคลากรมีส่วนร่วม พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๙ และเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๘ (๑) แล้ว

ในประเด็นที่ ๕ ที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๒ ถึงมาตรา ๑๕๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ การตราพระราชบัญญัติ โดยเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ วรรคสาม เป็นบทเฉพาะกาล ที่บัญญัติอุดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายที่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติอันมีลักษณะเฉพาะกาลรองรับเพื่อให้ความต่อเนื่องและไม่เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย และมีได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

สำหรับในประเด็นที่ ๖ ที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๙ คณะรัฐมนตรี บัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๖ เป็นบทเฉพาะกาลเช่นเดียวกัน โดยเป็นบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้มีการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และอุดช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายในระยะเวลาที่ยังมิได้ออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายที่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติอันมีลักษณะเฉพาะกาลรองรับเพื่อให้มีความต่อเนื่อง และมีได้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด

ดังนั้น คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในประเด็นที่ ๒ ประเด็นที่ ๓ ประเด็นที่ ๕ และประเด็นที่ ๖ จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคสอง

คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ในประเด็นที่ ๑ และประเด็นที่ ๔ รวม ๒ ประเด็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่อาจกล่าวอ้างหรือโต้แย้งได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้ ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง

เศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ตรารัฐขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุงให้การบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ และมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๕ บัญญัติให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน มาตรา ๑๓ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๘) ด้วย โดยมาตรา ๑๓ (๑) บัญญัติเกี่ยวกับการซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถึงกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้ การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๒) ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้ มาตรา ๑๓ (๒) บัญญัติเกี่ยวกับการรับค่าธรรมเนียมนำ บำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการ

ในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น และมาตรา ๑๓ (๗) บัญญัติเกี่ยวกับการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้ (๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี (๒) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย (๓) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว (๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย (๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ (๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น วรรคสอง บัญญัติว่า เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย วรรคสี่ บัญญัติว่า รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และวรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดี ทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๘๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดิน

ประจำอัตรา รวมตลอดทั้งงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัย และให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ดังกล่าวข้างต้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ หลักประกันในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย รายได้และการจัดการรายได้ของมหาวิทยาลัย หลักประกันในทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาของมหาวิทยาลัย และมีบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการกรณีตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลง อันเป็นการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐให้มีความเป็นอิสระ เป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมุ่งปรับปรุงให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ และมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับ ดูแล และตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ และยังเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการศึกษาอบรมของชาติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

ส่วนประเด็นที่โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง เป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติว่าให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และวรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ มาตรา ๗๘ วรรคสอง บัญญัติว่า การแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และเมื่อได้ยื่นแสดงเจตนาแล้วจะถอนมิได้ บทบัญญัติมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสองจึงเป็นบทเฉพาะกาลรองรับให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ แต่มีเงื่อนไขบังคับว่าหากผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัย ต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วและไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเป็นข้าราชการ ต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเท่านั้น จึงจะสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ ซึ่งเมื่อพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๓๒ ที่บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวงและมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนด

ไว้ใน (๑) ถึง (๘) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตาม (๑) บัญญัติให้มีอำนาจและหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัย รวมทั้งพิจารณาประกอบกับหลักการของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อปรับปรุงการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางของการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่อยู่ในกำกับของรัฐ ที่มีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ มีความคล่องตัว และสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยและมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานทั้งหมดของมหาวิทยาลัย ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจึงต้องมีแนวคิดและแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถผลักดันแนวนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และหลักการของมหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมเป็นไปตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยในอันที่จะได้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีซึ่งมีความเชื่อมั่นในหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมีความสมัครใจที่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยในรูปแบบที่มีการเปลี่ยนสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐต่อไปจนกว่าจะครบวาระ และหากบุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีเพราะไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ก็เป็นเพียงการพ้นจากตำแหน่งทางบริหารเท่านั้น โดยบุคคลดังกล่าวยังคงเป็นข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยเช่นเดิม พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายที่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติอันมีลักษณะเฉพาะกาลรองรับให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้บริหารสูงสุดเพื่อสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้มีสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งต่อไปของอธิการบดีซึ่งเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ต้อง

มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และมีได้ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายจรูญ อินทจาร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่รับรอง และให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล มาตรา ๔ ไม่มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพราะสิทธิและเสรีภาพที่เป็น เรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และมาตรการที่

รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น
ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้นตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์
ที่จะปรับปรุงการบริหารของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม
โดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หากแต่อยู่ใน
กำกับของรัฐ เพื่อว่าจะได้มีการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ มีความคล่องตัว ทำให้สามารถจัดการศึกษา
ในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพยิ่งกว่าเดิม

มาตรา ๕ บัญญัติให้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็น
หน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม และไม่ป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติใน
หมวด ๑ บททั่วไป

มาตรา ๑๒ บัญญัติให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วย
การคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับ
การคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

มาตรา ๑๓ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงตามที่บัญญัติไว้ใน (๑) ถึง (๘) ด้วย
โดยมาตรา ๑๓ (๑) บัญญัติเกี่ยวกับการซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า
ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์
มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์
จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงิน
หรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้ การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย
ตามมาตรา ๑๖ (๒) ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้
มาตรา ๑๓ (๒) บัญญัติเกี่ยวกับการรับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการ

ในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น และมาตรา ๑๓ (๗) บัญญัติเกี่ยวกับการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้ (๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี (๒) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย (๓) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว (๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย (๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ (๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น วรรคสอง บัญญัติว่า เงินอุดหนุนทั่วไป ตาม (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกัน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย วรรคสี่ บัญญัติว่า รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และวรรคห้า บัญญัติว่า ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

ส่วนมาตรา ๘๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้น

และให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา รวมตลอดทั้งบุคคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัย และให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าวมาข้างต้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งมีใช้ส่วนราชการ กำหนดหลักประกันในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย รายได้และการจัดการรายได้ของมหาวิทยาลัย หลักประกันในทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษาของมหาวิทยาลัย และบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินการกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลง ทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่เป็นอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดหลักการกลางให้นำไปบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับ ที่มุ่งหมายให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงานควบคู่กับความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ภารกิจอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ เชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับ ดูแล และตรวจสอบโดยกลไกของรัฐได้ ทั้งยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการการศึกษา อบรมของชาติ ที่จะให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าวมาข้างต้น ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

สำหรับพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และวรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ทั้งนี้ มาตรา ๗๘ วรรคสอง บัญญัติว่า การแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และเมื่อได้ยื่นแสดงเจตนาแล้วจะถอนมิได้ บทบัญญัติ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงเป็นบทเฉพาะกาลที่รับรองให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ แต่มีเงื่อนไขบังคับไว้ว่า หากผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยก็ต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ก็เพราะว่าตำแหน่งอธิการบดีเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานมหาวิทยาลัยทั้งหมด อธิการบดีจึงต้องมีความคิดและแนวทางการทำงานที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถผลักดันนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมาย และเป็นไปตามหลักการของ

มหาวิทยาลัย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพในระยะเวลาที่กำหนด ก็เป็นความจำเป็นที่มหาวิทยาลัยจะต้องได้ผู้บริหารสูงสุดซึ่งเชื่อมั่นในหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมีความสมัครใจที่จะรับผิดชอบในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับรูปแบบใหม่ การพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีในกรณีที่ไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพ เป็นเพียงการพ้นจากตำแหน่งบริหารเท่านั้น ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงเป็นบทเฉพาะกาลที่จำเป็นต้องมี เพื่อให้กิจการของมหาวิทยาลัยดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการเปลี่ยนสภาพของมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ แต่มิใช่ส่วนราชการนั่นเอง แต่มิได้ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และก็ได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไร

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายชัช ชลวร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ดังปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้ คือ สมควรปรับปรุงการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ สมควรปรับปรุงการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวได้แก่ บทบัญญัติว่าด้วยฐานะของมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๕ ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและ

กฎหมายอื่น บทบัญญัติว่าด้วยหลักประกันการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๑๒ ให้กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน บทบัญญัติว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๑๓ ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ และรวมถึงที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ได้แก่ (๑) ซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย (๒) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการ และ (๓) ปกครอง ดูแล และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุ บทบัญญัติว่าด้วยรายได้ของมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๑๔ ให้รายได้มาจากแหล่งต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เป็นต้น บทบัญญัติว่าด้วยหลักประกันในทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ของมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๑๗ ให้ทรัพย์สินดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบรวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้ บทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการและผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย โดยมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ และบทบัญญัติว่าด้วยบทเฉพาะกาล เพื่อให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยมีความต่อเนื่องอันเป็นหลักประกันที่จำเป็นในการให้ประโยชน์สาธารณะไม่สะดุดหยุดลง โดยมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อครบระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยให้พ้นจากตำแหน่ง โดยการแสดงเจตนาให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และเมื่อยื่นแสดงเจตนาแล้ว

จะถอนมิได้ และบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองการดำเนินการในกรณีตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยมาตรา ๘๕ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรารวมตลอดทั้งบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัย และให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งมีได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดโดยเฉพาะ จึงไม่อาจมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด รวมทั้งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้ ส่วนมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคซึ่งมีหลักการว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ และมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ต้องการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัวสามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่จะเอื้อต่อเจตนารมณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนหลักการและแนวทางการบริหารบางเรื่องเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการของหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการโดยมี

ความเป็นอิสระและคล่องตัว การที่พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ กำหนดฐานะของมหาวิทยาลัย มาตรา ๑๒ ให้กิจการไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มาตรา ๑๓ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัย มาตรา ๑๔ กำหนดรายได้ของมหาวิทยาลัย มาตรา ๑๗ กำหนดให้ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี และมาตรา ๘๕ กำหนดเกี่ยวกับการยุบเลิกตำแหน่งและการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในกรณีที่ตั้งตำแหน่งว่างลง ก็เป็นเพียงการบริหารจัดการในส่วนบุคคล ทรัพย์สินและรายได้ อันจำเป็นต่อการบริหารจัดการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้สามารถดำเนินการบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา ๗ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่างมีบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการตามแนวทางนี้ใช้บังคับในทำนองเดียวกัน เห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าวใช้บังคับแก่บุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ใช้บังคับกับบุคคลเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๓๐ แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ส่วนมาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ

และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้คือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ทั้งนี้ การตรากฎหมายที่ให้อำนาจจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๔๓ ดังกล่าว ยังมีหลักประกันว่าจะต้องเป็นไปตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ ด้วย เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากการต้องมีแนวทางการบริหารจัดการที่ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการของหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีซึ่งรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง ก็มีความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวด้วย โดยให้อธิการบดีมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัย ทั้งสามารถตรวจสอบการบริหารของอธิการบดีได้โดยมาตรา ๕๒ ให้อธิการบดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรอื่น และมาตรา ๓๐ (๔) และ (๕) ยังให้สภามหาวิทยาลัยมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากไม่ผ่านการประเมินผลหรือมีมติให้ถอดถอน ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายในองค์กร และโดยที่ตามหลักทั่วไปในการตรากฎหมาย เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพย์สิน และการบริหารบุคคล ดำเนินต่อไปได้อย่างมีความต่อเนื่องและไม่สะดุดหยุดลง อีกทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ ลูกจ้าง และบุคลากรตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ต้องมีบทเฉพาะกาลรองรับ โดยมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติให้อธิการบดีดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนครบวาระ โดยมีเงื่อนไขว่า

หากอธิการบดีเป็นข้าราชการต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่แสดงเจตนาภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว เห็นได้ว่า มีปรัชญาและหลักการแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเฉพาะแนวทางการบริหารจัดการ และอธิการบดีซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อผลสำเร็จของการบริหารจัดการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย การกำหนดเงื่อนไขให้อธิการบดีที่เป็นข้าราชการต้องเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จึงมีความจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับปรัชญาและแนวทางการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายนี้ ทั้งการให้พ้นจากตำแหน่งนี้เป็นการให้พ้นจากตำแหน่งทางบริหาร มิได้กระทบต่อสถานภาพความเป็นข้าราชการของบุคคลนั้น โดยบุคคลตามมาตรา ๗๔ ยังอยู่ภายใต้บังคับในมาตรา ๗๗ ที่ให้ออนข้าราชการตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ และให้รับเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่น ๆ ผ่านมหาวิทยาลัย โดยเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน และยังได้รับสิทธิในการเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายหลังตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๘ โดยมีหลักประกันแห่งสิทธิเช่นเดียวกันกับข้าราชการตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ได้รับเงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่น้อยกว่าที่เคยได้รับ ตามมาตรา ๗๙ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการใช้บังคับเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว ทั้งได้คำนึงถึงสิทธิของความเป็นข้าราชการของอธิการบดีตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ทำให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการไม่มีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปแต่อย่างใด และไม่ได้จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพข้าราชการตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายชัช ชลวร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นข้อแรก พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นข้อสอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นข้อแรกที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนที่เกี่ยวกับคดีนี้

มาตรา ๕ ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๒ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

มาตรา ๑๓ มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือ มีทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุน หรืออุทิศให้การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๒) ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

(๒) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายใน อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น

(๓) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

มาตรา ๑๔ รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

(๒) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย

(๓) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุน

ดังกล่าว

(๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

(๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์

(๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น

เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและ การพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา

ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย

มาตรา ๑๗ ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

มาตรา ๘๕ ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลง ไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและ ให้โอนอัตรา ตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา รวมตลอดทั้งงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัยและให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ หลักประกันในการทำงานของพนักงานมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ กำหนดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคแต่อย่างใด

ประเด็นข้อที่สองที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของ มาตรา ๗๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องความเสมอภาค และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนั้นการดำรงตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จะดำรงตำแหน่ง

ระยะเวลาเท่าใด จะมีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือไม่ หาได้เกี่ยวกับความเสมอภาค และเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และ มาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายบุรีรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๕

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ อยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ อยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้บุคคลเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม วรรคสอง บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง

จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

สำหรับพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นใช้บังคับโดยยกเลิกพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่สมควรปรับปรุงการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงปรับปรุงการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสาระสำคัญที่กำหนดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ใช่วิชาการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น กำหนดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่จะบุกเบิก แสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสานทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (มาตรา ๗) และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลักความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความมีคุณธรรมควบคู่ไปกับความเป็นเลิศทางวิชาการ และเสรีภาพทางวิชาการ มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ การนำความรู้สู่สังคม เพื่อเป็นการเตือนสติและแนวทางแก้ปัญหาสังคม ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ และการบริหารงานโดยบุคลากรมีส่วนร่วม โดยการดำเนินการของมหาวิทยาลัย มีสภามหาวิทยาลัย สภาคณาจารย์ คณะกรรมการนโยบายวิชาการ คณะวุฒยาจารย์ อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ

หัวหน้าส่วนงาน รวมถึงรองและผู้ช่วยของตำแหน่งตั้งแต่อธิการบดีลงมา ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและหลักการดังกล่าวข้างต้น กฎหมายให้อำนาจสภามหาวิทยาลัย ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และตามที่กฎหมายนี้กำหนด มีระบบการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐาน การศึกษาของมหาวิทยาลัย และมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีและหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ รวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลที่มหาวิทยาลัย รับเข้าศึกษานั้น กฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องส่งเสริมและสนับสนุนผู้ที่มหาวิทยาลัยรับเข้าศึกษา ในมหาวิทยาลัยและนิสิตที่ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงให้มีโอกาสเรียนจนสำเร็จปริญญาตรี กฎหมาย กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรี ก็มีอำนาจและหน้าที่เพียงกำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในมาตรา ๗ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย เป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหาย ต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ที่วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล” และวรรคสอง บัญญัติว่า “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมาย ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น” แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยที่มุ่งพัฒนา ไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร จัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว ทำให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ

มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นหลักการตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้นำไปบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับ และแม้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะมีได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายเดิมแล้วก็ตามแต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็กำหนดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดโดยยึดหลักความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา กรณีจึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมาย มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

พิจารณาพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒ ที่บัญญัติว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” แล้ว เห็นว่า การจัดการศึกษาเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐซึ่งเป็นบริการสาธารณะอันรัฐจะต้องจัดให้กับประชาชนเพื่อเป็นการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มอบหมายภารกิจในการจัดการศึกษาให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำหน้าที่แทนรัฐ โดยเป็นมหาวิทยาลัยอยู่ในกำกับของรัฐ การจัดการศึกษาต้องมีความอิสระและต่อเนื่อง กฎหมายกำหนดให้กิจการของมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยและหน่วยงาน รวมทั้งบุคลากรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดโดยให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ดังนั้น การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัย เช่น กำหนดเวลาทำงาน เงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอื่นย่อมเป็นไปตามข้อบังคับดังกล่าว ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้ การที่กำหนดมิให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์นั้น เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นบริการสาธารณะที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง หากต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้างและการทำงาน มีการนัดหยุดงานหรือการปิดงานจ้างแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อการศึกษาของมหาวิทยาลัย กรณีจึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมาย มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

พิจารณาพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) ที่บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ซื้อ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถึงกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายสินทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุน หรืออุทิศให้การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๒) ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

(๒) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการ ภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น

(๓) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ” แล้ว เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐเป็นผลให้มหาวิทยาลัยไม่ได้รับงบประมาณในการบริหารงานจากงบประมาณแผ่นดิน มีเพียงเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี ดังนั้น กฎหมายจึงต้องกำหนดให้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นนิติบุคคลสามารถกระทำการต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) ได้เพื่อให้มีรายได้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยทดแทนจากที่ไม่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน กรณีมิใช่เป็นการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้แล้ว หลักการดังกล่าวเป็นไปเพื่อการหารายได้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยย่อมจะนำไปบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับ กรณีจึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมาย มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

พิจารณาพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔ ที่บัญญัติว่า “รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี

- (๒) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย
- (๓) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว
- (๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์

(๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น

เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๑) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา

ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย” แล้วเห็นว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย รัฐมิได้จัดสรรงบประมาณในการบริหารงานให้กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เหมือนดังเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปีสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อการจัดการและประกันคุณภาพการศึกษา มหาวิทยาลัยยังมีรายจ่ายในด้านอื่น ๆ อีก ดังนั้น การกำหนดให้รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วย

เงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันกับกรณีรัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการหรือกรณีรายได้ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ก็ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็น จึงเป็นบทบัญญัติที่จำเป็นเพื่อให้การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอันเป็นบริการสาธารณะที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ และสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กรณีจึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมาย มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

พิจารณาพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ ที่บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้” แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมอันเป็นภารกิจที่สำคัญที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่ประชาชนซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ จึงต้องให้ความคุ้มครองเช่นเดียวกันกับทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมาย มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

พิจารณาพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา รวมตลอดทั้งงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัยและให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” แล้ว เห็นว่า เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกับหลักการของการส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ กรณีจึงมิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองบุคคลโดยเท่าเทียมกันตามกฎหมาย มิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” แล้ว เห็นว่า เป็นบทเฉพาะกาลที่มีสภาพบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและเป็นข้าราชการต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเท่านั้นจึงจะสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ เนื่องจากภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ดังนั้น การบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมเป็นไปตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยในอันที่จะได้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีซึ่งมีความเชื่อมั่นในหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและมีความสมัครใจที่ประสงค์จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีเพื่อรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยในรูปแบบที่มีการเปลี่ยนสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐต่อไปจนกว่าจะครบวาระ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไป

ตามหลักการทั่วไปของการตรากฎหมายที่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติอันมีลักษณะเฉพาะกาลรองรับให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้บริหารสูงสุดเพื่อสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้มีสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งต่อไปของอธิการบดีซึ่งเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ต้องมีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และมีได้ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๗) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๕

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๕๔

วันที่ ๒๔ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” มีเจตนารมณ์เพื่อวางหลักทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่อาจยกบทบัญญัติใดของกฎหมายขึ้นโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยความเสมอภาค โดยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง

ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่มีความแตกต่างกัน

ส่วนพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อปรับปรุง ให้การบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม โดยส่งเสริม ให้มหาวิทยาลัยของรัฐพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ และมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล” และวรรคสอง บัญญัติว่า “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะ เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่ป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น” มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๗ เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยมาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทน ไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “มหาวิทยาลัย มีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง (๑) ซื้ ขาย จ้าง รับจ้าง สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน และจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ ตลอดจนถึงกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมี ทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือมีสิทธิในหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา และจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุน หรืออุทิศให้ การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๖ (๒)

ให้กระทำได้เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้ (๒) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับกรณนั้น และ (๓) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ” มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้ (๑) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาล จัดสรรให้เป็นรายปี (๒) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย (๓) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือ มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว (๔) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย (๕) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการลงทุนหรือการร่วมลงทุนและจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย (๖) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ที่ราชพัสดุหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ (๗) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (๑) นั้น รัฐบาล พึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อการจัดการและประกันคุณภาพ การศึกษา” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดให้แก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกันเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย” วรรคสี่ บัญญัติว่า “รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมาย ว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” และวรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่รายได้ ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย” มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินของ มหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ และการทะนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรมโดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดีทั้งปวง รวมทั้งการบังคับทางปกครอง และ บุคคลใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้” และ มาตรา ๘๕ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลง ไม่ว่าจะว่างอยู่ก่อนหรือภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและให้โอนอัตรา

ตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา รวมตลอดทั้งงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้นไปเป็นของมหาวิทยาลัย และให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดสถานภาพของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย ด้วยตนเอง การบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และให้หลักประกันในด้านประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานมหาวิทยาลัย หลักประกันเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่จะได้รับจากรัฐ นอกจากรายได้ที่เป็นเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งมีผู้อุทิศให้หรือรายได้จากการบริหารการศึกษาหรือรายได้จากการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ บทเฉพาะกาลยังรับรองการดำเนินการกรณีที่ตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในมหาวิทยาลัยว่างลงให้ยุบเลิกตำแหน่งนั้นและให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณไปเป็นของมหาวิทยาลัย อันเป็นการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมุ่งปรับปรุงให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพัฒนาไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างเหมาะสมมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ให้นำไปบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกฉบับ เพื่อมุ่งหมายให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล มีความคล่องตัวในการดำเนินงานควบคู่กับความรับผิดชอบต่อที่จะดำเนินการกิจการอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาประเทศ มีความเชื่อมโยงกับนโยบายของรัฐบาล โดยรัฐสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบได้โดยกลไกของรัฐ ทั้งยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรมของชาติที่อนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓)

มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๘๕ จึงเป็นการส่งเสริมให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในการบริหารจัดการด้านการศึกษาได้อย่างเป็นอิสระและมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น จึงไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมอันจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยความเสมอภาค บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม” มีเจตนารมณ์เพื่อรับรองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความเสมอภาคภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่ถูกจำกัดไว้โดยกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” มีเจตนารมณ์เพื่อประกันเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รวมทั้งเสรีภาพในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างเป็นธรรม

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ เป็นบทเฉพาะกาล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๒๒ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระ แต่ถ้าบุคคลดังกล่าวเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัยต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัตินี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้พ้นจากตำแหน่ง และให้นำความในวรรคสองของมาตรา ๗๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ทั้งนี้ มาตรา ๗๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และเมื่อได้ยื่นแสดงเจตนาแล้วจะถอนมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทเฉพาะกาลรองรับให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ แต่มีเงื่อนไขบังคับว่าอธิการบดีคนดังกล่าวต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อพิจารณาถึงภารกิจและอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๓๒ บัญญัติให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวงและมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ใน (๑) ถึง (๘) โดยเฉพาะอย่างยิ่งตาม (๑) บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัยเพื่อปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแนวทางของการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีการบริการจัดการที่เป็นอิสระมีความคล่องตัว และสามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ ซึ่งเห็นได้ว่า การให้บริการด้านการศึกษาเป็นการให้บริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่จะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน เมื่อองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะใดลักษณะหนึ่งแล้ว การบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ จะต้องมีผู้บริหารที่กำกับดูแลเพื่อให้การให้บริการด้านการศึกษาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถผลักดันนโยบายต่าง ๆ ให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของมหาวิทยาลัยได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น การบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีต้องแสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยภายในระยะเวลาที่กำหนด ย่อมเป็นความจำเป็นเพื่อความต่อเนื่องของประโยชน์ในการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย แม้หากบุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีเพราะไม่แสดงเจตนาเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยก็เป็นเพียงการพ้นจากตำแหน่งอธิการบดีซึ่งเป็นตำแหน่งทางบริหารเท่านั้น โดยบุคคลดังกล่าวยังคงเป็นข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยอยู่เช่นเดิม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง จึงเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่ต้องมีบทเฉพาะกาลรองรับให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้บริหารสูงสุดเพื่อให้บริการสาธารณะคือการดำเนินกิจการด้านการศึกษาที่มีความต่อเนื่อง มิได้ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ได้รับความเสมอภาคในสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ บัญญัติไว้ และมีได้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังได้วินิจฉัยแล้วข้างต้นจึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ และ มาตรา ๘๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ