

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 หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

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 และไม่ใช่อธิบดีวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น กำหนดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยที่จะบุกเบิก แสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา และบริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้งสืบสานทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม (มาตรา ๗) และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลักความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา ความมีคุณธรรมควบคู่ไปกับความเป็นเลิศทางวิชาการ และเสรีภาพทางวิชาการ มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ การนำความรู้สู่สังคม เพื่อเป็นการเตือนสติและแนวทางแก้ปัญหาสังคม ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น 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