

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาขอให้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภามีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ให้ความเห็นเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ เนื่องจากการบัญญัติยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงานต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และการยกเว้นให้สำนักงานไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะรัฐมนตรีส่งคำชี้แจงสรุปว่า

๑. เดิมคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภา พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๖๒ ทวิ โดยไม่มีข้อความหรือเนื้อหาตามที่ปรากฏในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา

๒. ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) ซึ่งมีบทบัญญัติในเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม มีผลให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ต้องแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติเดิมเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง ดังกล่าว โดยใช้แนวทางและข้อความเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งมีผลใช้บังคับไปก่อนแล้ว และในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาก็เห็นชอบด้วยโดยยังคงหลักการเช่นนี้ไว้ จึงถือได้ว่าข้อความตามมาตราดังกล่าวมีที่มาในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งผ่านพ้นขั้นตอนของฝ่ายบริหารไปแล้ว

๓. เหตุผลที่ร่าง ฯ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ไม่มีข้อความกำหนดให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนั้น เนื่องจากเป็นข้อความที่ไม่จำเป็นต้องระบุไว้ เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นให้แก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ซึ่งมีมาตรฐานเดียวกับองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) ฯลฯ

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้

ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

การที่ผู้ร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ๒๑ คน ได้ยื่นคำร้องโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยแห่งคดีว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติดังนี้

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

มาตรา ๘๖ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”



เห็นว่า กฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดยกเว้นให้กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องนำมาใช้บังคับ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งล้วนเป็นกฎหมายที่ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของผู้ทำงาน คือ

๑. กฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่องชั่วโมงทำงาน วันทำงาน วันหยุด วันลา การคุ้มครองแรงงานเด็ก การคุ้มครองแรงงานหญิง การป้องกันอันตรายในการทำงาน ค่าชดเชย และบทบาทของรัฐในการตรวจแรงงาน

๒. กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนในการปรึกษาหารือ การทำความตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมไปถึงการจัดตั้งองค์การของนายจ้างและองค์การของลูกจ้าง เพื่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติสุขในองค์การ

๓. กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม เป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในเรื่องการได้รับการดูแลรักษาพยาบาล และความช่วยเหลือในกรณีการประสบอันตราย เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพตาย การสงเคราะห์บุตร และการชราภาพ โดยนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

๔. กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการดูแลลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน จนถึงขั้นบาดเจ็บ ทูพพลภาพ หรือเสียชีวิต และให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อการนี้

ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีความหมายว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามที่ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา ๓ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานได้รับเงินเดือนตามที่ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนด ซึ่งระเบียบหรือประกาศดังกล่าวออกโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๔๑ (๒) นอกจากนี้ มาตรา ๔๘ ยังกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเห็นได้ว่าพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้มีฐานะเป็นลูกจ้างดังที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งมิได้รับค่าจ้างจากนายจ้าง แต่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้พนักงานและลูกจ้างยังมีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่น

ตามมาตรา ๔๑ (๖) เป็นการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติไว้ ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนประเด็นวินิจฉัยต่อไปว่า ข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่ เห็นว่า ความในมาตรา ๓๕ วรรคสองดังกล่าว มิได้มีข้อความห้ามพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการที่จะดำเนินการรวมกลุ่มโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั่วไป พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีเสรีภาพในการรวมกันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ได้ มาตรา ๓๕ วรรคสอง จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

สำหรับประเด็นวินิจฉัยสุดท้ายว่า ข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายความว่ารัฐต้องมีแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แม้มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จะกำหนดให้กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนก็ตาม ก็ไม่เป็นอุปสรรคที่รัฐจะดำเนินนโยบายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ เพราะเป็นคนละกรณีกัน ดังนั้น มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

นอกจากนี้ หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้ว ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติต่างๆ รวม ๕ ฉบับ ซึ่งมีข้อความทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง โดยมีหลักการและเหตุผลทำนองเดียวกัน คือ

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

๒. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง



๓. พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง

๔. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘

๕. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๘ วรรคสอง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐
มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

