

(๒๒)

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำสั่งที่ ๒๓/๒๕๖๔

เรื่องพิจารณาที่ ต. ๑๘/๒๕๖๔

วันที่ ๑๘ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๔

ระหว่าง

นายสงวนศักดิ์ หน่อสุวรรณ ที่ ๑ นายเชียรชัย หนุ่ธานี ที่ ๒ ผู้ร้อง
นายอภิชาติ เทียมประเสริฐ ที่ ๓ นายจิตร ปั่นสน ที่ ๔
นางเยาวลักษณ์ สิงห์สุธี ที่ ๕ นายเสรี จันทรอินทร์ ที่ ๖
นายบุญเริ่ม จันทรเงิน ที่ ๗ นายเอกสิทธิ์ ปั่นคำ ที่ ๘
นางเสาวณิต เกตส์ตบรรณ ที่ ๙

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ ๑
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายสงวนศักดิ์ หน่อสุวรรณ และคณะ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า นายสงวนศักดิ์ หน่อสุวรรณ และคณะ รวม ๙ คน (ผู้ร้อง) กล่าวอ้างว่าเคยเป็นลูกจ้างสังกัดการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ผู้ถูกร้องที่ ๑) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และอยู่ในกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกร้องที่ ๒) เดิมผู้ร้องทั้งเก้ามีสิทธิประโยชน์หลังการเกษียณอายุตามข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์และการสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งออกตามความ



ในพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๔๗ มีหลักการสำคัญในข้อ ๖ วรรคสอง กำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจ่ายเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวนเงินเท่ากับร้อยละสิบของเงินเดือนผู้ปฏิบัติงาน และข้อ ๑๔ กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานผู้มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ตามข้อ ๑๓ เมื่อ (๑) ตาย (๒) ครบเกษียณอายุ (๓) ให้ออก เว้นแต่ให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติซึ่งผู้ปฏิบัติงานได้ตั้งใจปกปิดข้อเท็จจริงไว้ในขณะเข้าปฏิบัติงาน และกรณีให้ออกเพราะขาดพื้นความรู้ก่อนได้รับการบรรจุเข้าปฏิบัติงาน และ (๔) ลาออก มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนเป็นจำนวนเงินเท่ากับเงินเดือนสุดท้ายคูณด้วยอายุการทำงาน ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๑ จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามมติที่ประชุมคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ครั้งที่ ๑๓/๒๕๓๘ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ เรื่องการแก้ไขข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์และการสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานของสิทธิประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔ และตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ โดยเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๔๐ โดยเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ ผู้ถูกร้องที่ ๒ มีมติเห็นชอบร่างข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์และการสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่แก้ไขเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเสนอผ่านกระทรวงมหาดไทย ข้อบังคับดังกล่าวมีสาระสำคัญให้โอนเงินกองทุนสงเคราะห์ไปเป็นเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพดังกล่าว และให้พนักงานที่เข้าทำงานอยู่ก่อนวันที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ ส่วนพนักงานทุกคนที่เข้าทำงานหลังจากวันที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต้องเป็นสมาชิกของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ผู้ร้องทั้งเก้ากล่าวอ้างว่าการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ และผู้ร้องทั้งเก้าสมัครเข้าเป็นสมาชิกโดยมิได้เป็นไปด้วยความสมัครใจ เนื่องจากผู้ร้องทั้งเก้าสมัครเป็นสมาชิกเมื่อปี ๒๕๓๘ เพราะเชื่อข้อความอันเป็นเท็จที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ จัดทำใบสมัครสมาชิกกองทุนโดยใช้ชื่อ “กองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งจดทะเบียนแล้ว” ทั้งที่ความจริงยังมิได้จดทะเบียนเป็นกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในภายหลัง ผู้ถูกร้องที่ ๑ มิได้แจ้งผู้ร้องทั้งเก้าให้ยื่นใบสมัครใหม่โดยยังคงหักเงินเดือนผู้ร้องทั้งเก้าจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนมาโดยตลอดเป็นการปกปิดความจริงอันควรบอกแจ้งให้ผู้ร้องทั้งเก้าทราบ การก่อตั้งกองทุนสำรอง



เลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลกองทุนสำรองเลี้ยงชีพการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การที่ผู้แทนนิติบุคคลของผู้ถูกร้องที่ ๑ เป็นผู้จัดทำใบสมัครสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และการกำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจดทะเบียนจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ที่ให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๘ วรรคสอง ให้แล้วเสร็จในปี ๒๕๔๐ การกำหนดให้วันที่เข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคให้เป็นวันที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ กำหนดขึ้น ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องรวมทั้งไม่มีการจัดประชุมเพื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้การที่ผู้ถูกร้องที่ ๑ ให้โอนเงินกองทุนสงเคราะห์ไปเป็นเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นไปโดยมิชอบ เนื่องจากในขณะที่โอนเงินยังไม่มีระเบียบใดรองรับ แม้ภายหลังมีการแก้ไขข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์และการสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้มีหลักเกณฑ์ในการโอนเงินดังกล่าวแล้ว แต่ข้อบังคับดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้ถูกร้องที่ ๒ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๔๗ ต่อมาผู้ถูกร้องที่ ๒ ให้ความเห็นชอบข้อบังคับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยความในข้อ ๑๐ กำหนดว่า “การใดที่ได้ดำเนินการไปตามข้อบังคับฉบับเดิมก่อนวันประกาศใช้ข้อบังคับนี้ ก็ให้ดำเนินการได้ต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ หรือจนกว่าจะสามารถปฏิบัติตามข้อบังคับนี้ได้” ซึ่งเป็นข้อความรับรองสิ่งที่ได้กระทำมาก่อนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิใช่เป็นกรณีที่ทำให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นการมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งให้มีผลย้อนหลัง เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องทั้งเก้าตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคหนึ่งคุ้มครองไว้

ผู้ร้องทั้งเก้ายื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง เนื่องจากไม่มีประเด็นที่จะพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องทั้งเก้าขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ดังนี้

๑. วินิจฉัยว่าผู้ร้องทั้งเก้ามิได้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคตามประกาศนายทะเบียนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๐ และ



- ๔ -

วินิจฉัยว่าผู้ร้องที่ ๑ กระทำผิดสัญญาจ้างแรงงาน ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ เรื่องมาตรการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและแนวทางการโอนเงินกองทุนบำเหน็จ (กองทุนสงเคราะห์) กระทำการฝ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๖ มาตรา ๑๕๐ มาตรา ๕๗๕ และมาตรา ๕๘๓ กระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑) และ (๙) มาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๘ มาตรา ๓๔๑ และมาตรา ๓๔๓ และกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๙

๒. วินิจฉัยว่ามติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ที่เห็นชอบร่างข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์และการสงเคราะห์ผู้ปฏิบัติงานในการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๔๗ โดยเฉพาะข้อ ๑๐ เป็นมติที่ไม่มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องทั้งเก้าต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรงและได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีตามมาตรา ๗ (๑๑) ได้ โดยจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าว เว้นแต่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ยังคงมีอยู่ก็ให้ยื่นคำร้องได้ทราบที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นยังคงมีอยู่ และให้นำความใน มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือวันที่พ้นกำหนดเวลาที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง” วรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลเห็นว่าคำร้อง



- ๕ -

ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลจะไม่รับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้ และถ้าศาลเห็นว่าเป็นกรณีต้องห้ามตามมาตรา ๔๗ ให้ศาลสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา” และมาตรา ๔๗ บัญญัติว่า “การใช้สิทธิยื่นคำร้องตามมาตรา ๔๖ ต้องเป็นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และต้องมีใช่ เป็นกรณีอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ ... (๒) รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนด กระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ...”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องทั้งเก้า กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันเกิดจากการกระทำของผู้ถูกร้องที่ ๑ โดยมีผู้ถูกร้องที่ ๒ เป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการรับเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนสงเคราะห์กรณี เกษียณอายุการทำงาน ซึ่งการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๔๗ แม้ผู้ร้องทั้งเก้ายื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการพิจารณาให้ยุติเรื่อง อันทำให้ผู้ร้องทั้งเก้ามีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรง ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่กรณีของผู้ร้องทั้งเก้าเป็นข้อโต้แย้งกฎหมายและกฎระเบียบของผู้ถูกร้องที่ ๑ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งการกระทำ ตามที่ผู้ร้องทั้งเก้ากล่าวอ้างมีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการอื่นได้อยู่แล้ว เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาล พิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะแล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๗ (๒) ซึ่งมาตรา ๔๖ วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ สั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ร้องทั้งเก้าไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย



(นายวรวิทย์ กิ่งศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ



(คำสั่งที่ ๒๓/๒๕๖๔)

[Handwritten signature]

(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

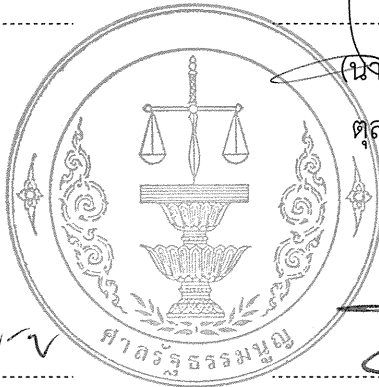
(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นางอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



[Handwritten signature]

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

[Handwritten signature]

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ