

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๔๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

นายวิชัย โสสุวรรณจินดา และคณะสมาชิกวุฒิสภาอีกยี่สิบคนรวมยี่สิบเอ็ดคนได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาก็ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญ

คณะสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอมีความเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ได้กำหนดในมาตรา ๓๕ วรรคสองว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” นั้น ได้ตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

ข้อเท็จจริงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างมาตรา ๓๕ นี้ ปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๗ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๒ และบันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๔ วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ว่าเมื่อวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. แล้ว ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่าง ฯ ดังกล่าว และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จึงมีมติตั้งคณะกรรมการร่วมกันสภาละ ๑๐ คน ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างก็เห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ของคณะกรรมการร่วมกัน วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ของคณะกรรมการร่วมกัน มีสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน เห็นว่าร่าง ฯ ดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะการที่ร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับ

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนนั้น กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงาน และลูกจ้างทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และการที่ยกเว้นให้สำนักงาน ฯ ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ ประชานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิจารณาความเห็นของสมาชิกรัฐสภาที่ส่งเรื่องนี้มาแล้ว ข้อความที่ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ได้ “ตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ” นั้น มิได้แสดงเหตุผลข้อโต้แย้งในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่มีข้อโต้แย้งใน “ข้อความ” ของร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัตินี้ว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีประเด็นพิจารณาว่า ข้อความในร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

ได้พิจารณา มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

และเมื่อได้พิจารณากฎหมายที่บัญญัติข้อความในเรื่องอย่างเดียวกันกับร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ปราบกฏว่า หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วตรวจสอบพบว่า มีกฎหมายซึ่งมีข้อความอย่างเดียวกันกับร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ

การเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๕ ก วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๑)

“มาตรา ๒๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

แต่มีกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจหลายฉบับ มีข้อความเพิ่มเติมว่า พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานนั้น “ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” คือ

(๑) พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑)

“มาตรา ๘ กิจการของสถาบันไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันหนี้เงินกู้หรือหนี้ใดๆ ของสถาบันได้เสมือนสถาบันเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน”

(๒) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๗ ก วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๑)

“มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสถาบันขึ้น เรียกว่า “สถาบันพระปกเกล้า” และให้สถาบันนี้เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา กิจการของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

(๓) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๖๕ ก วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑)

“มาตรา ๕ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

(๔) พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๕ ก วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒)

“มาตรา ๖ ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล”

“มาตรา ๓๘ กิจการขององค์การมหาชนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

อนึ่ง ก่อนที่รัฐธรรมนูญนี้จะใช้บังคับก็ได้มีกฎหมายที่บัญญัติข้อความในเรื่องอย่างเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๐ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) ต่างบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ เหมือนกันว่า

“มาตรา ๑๑ กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้ หรือหนี้ใดๆ ของมหาวิทยาลัยได้เสมือนมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน”

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของพนักงาน กำหนด

ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง คุ้มครองสิทธิลูกจ้างในการรับการรักษาพยาบาลและความช่วยเหลือ
ในกรณีลูกจ้างประสบอันตราย เมื่อร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ให้กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ๔ ฉบับ ดังกล่าวข้างต้น ก็หมายความว่าพนักงานและลูกจ้างของ
สำนักงานนี้ ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกับพนักงานและลูกจ้างในหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ
ที่อยู่ในสภาพแบบเดียวกัน ซึ่งมีคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๖๕๖๐
ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ว่า “... การกำกับดูแลกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภาอันหมายถึงการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน การคัดเลือก การบรรจุ
การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และ
การอุทธรณ์การลงโทษ การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน
ย่อมอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังนี้ ร่างมาตรา ๕๑ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการ
แผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อยู่แล้ว ทั้งนี้
ย่อมเป็นไปตามมาตรฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด ซึ่งเชื่อว่าจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของ
ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ...” ซึ่งหมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานนี้
จะได้รับการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ที่บัญญัติในกฎหมาย ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น “ตามมาตรฐาน”
ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด ซึ่งอาจจะแตกต่างไปจากมาตรฐานในกฎหมาย ๔ ฉบับ ดังกล่าว
ข้างต้นได้ โดยเพียงแต่ “เชื่อว่า” จะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการนั้น
เห็นว่าเป็นมาตรฐานที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะกำหนดขึ้นเองไม่มีสิ่งใด
เป็นประกันว่า ประโยชน์ตอบแทนที่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานนี้จะได้รับจะไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้
ในกฎหมาย ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้น จึงเห็นว่า ข้อความในร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่เป็นพนักงานและ
ลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเท่าเทียมกับพนักงานและลูกจ้างในหน่วยงานอื่นของรัฐ
เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะของบุคคลจึงขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีคำชี้แจงเพิ่มเติมโดยหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๘๑๕๑ ลงวันที่
๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ว่า

“๑. เดิมคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๑๖๒ ทวิ โดยไม่มีข้อความหรือเนื้อหาตามที่ปรากฏในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา

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. คณะรัฐมนตรีได้มีบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเหตุผลของร่างมาตรา ๓๕ ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญครบถ้วนแล้ว จึงไม่มีเหตุผลเพิ่มเติมในประเด็นนี้ ส่วนเหตุผลที่ร่าง ฯ มาตรานี้ไม่มีข้อความกำหนดให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนั้น เห็นว่า น่าจะเป็นข้อความที่ไม่จำเป็นต้องระบุไว้ เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนการจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นให้แก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ ซึ่งน่าจะมีมาตรฐานเดียวกันกับองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว”

ได้พิจารณาคำชี้แจงเพิ่มเติมแล้วเห็นว่า ร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง มิได้เกิดจากการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี แต่ในส่วน of ข้อความยังมีความเห็นเช่นเดิมว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ สำหรับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีข้อความใดในมาตรา ๓๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น อันเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๘๖ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๖ นี้เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และตามมาตรา ๘๘ ของรัฐธรรมนูญ “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” เท่านั้น และไม่มีข้อความใดในมาตรา ๓๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ แต่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่ข้อความที่ขัดแย้งมิได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ