

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๖๒ (๒)

เนื่องจากรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ นายวิชัย โสสุวรรณจินดา กับสมาชิกวุฒิสภาอื่น ๆ รวม ๒๑ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ ประธานวุฒิสภาจึงได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒)

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว เห็นควรรับความเห็นดังกล่าวของสมาชิกวุฒิสภาไว้ ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๐

คณะรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอความเห็นได้ส่งเอกสารชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาศาลรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว

ได้พิจารณาแล้ว คดีนี้มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ซึ่งบัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” เป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยบัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย

และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ ฯลฯ” ดังนั้น คนชาวไทยทุกคนที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นจึงต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นชายหรือหญิง หรือมีสถานะอย่างไร

ส่วนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแก่การจ้างแรงงานทุกประเภทที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป โดยมีนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง โดยกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำให้นายจ้างปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้แรงงานของลูกจ้าง คุ้มครองแรงงานหญิง หรือเด็ก ค่าจ้างและค่าตอบแทนในการทำงาน ค่าชดเชย ตลอดจนสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อมิให้ลูกจ้างเสียเปรียบนายจ้างมากเกินไป ฯลฯ

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ใช้บังคับแก่กิจการทั่วไปที่มีการจ้างงานระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ตามสัญญาจ้าง ซึ่งหมายรวมถึงคนรับใช้ตามบ้านด้วย โดยยกเว้นไม่ใช้แก่ หน่วยราชการต่างๆ กิจการของรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดความสัมพันธ์และคุ้มครอง การใช้สิทธิต่างๆ ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง เพื่อความสงบเรียบร้อย ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรทางแรงงาน เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป แต่ยกเว้นไม่ใช้กับบุคคลที่เป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน นักเรียน ประเภทต่างๆ ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัยหรือโรงพยาบาล โดยมีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมเงินเข้ากองทุนเพื่อให้ประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างในยามประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การชราภาพ โดยนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนด เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คน ขึ้นไป โดยยกเว้นไม่ใช้แก่กิจการของหน่วยราชการต่างๆ รัฐวิสาหกิจ นายจ้างที่ประกอบธุรกิจ โรงเรียนเอกชน ในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ นายจ้างที่ดำเนินกิจการโดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไร ฯลฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ในยามที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยเป็นกฎหมายพิเศษที่ยกเว้นหลักการในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยให้นายจ้างต้องรับผิดชอบเพียงฝ่ายเดียวในการจ่ายเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานของลูกจ้างไม่ว่าจะประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายอันเกิดจากการทำงานไม่ว่าจะเกิดจากความประมาทเลินเล่อของลูกจ้างหรือไม่

กล่าวโดยสรุปพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองนายจ้างลูกจ้างในการปฏิบัติงานตามสัญญาจ้างแรงงานและสวัสดิการในด้านต่างๆ ของลูกจ้างและการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือสหภาพ เพื่อต่อรองผลประโยชน์กับนายจ้าง โดยยกเว้นไม่ใช้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่างๆ ของรัฐที่ดั่งขึ้นโดยกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะการบริหารบุคคลของทางราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ ฯ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ฯ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้น ซึ่งอาจถือได้ว่ากฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายแรงงานอย่างหนึ่งที่ใช้กับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ต่อมาเมื่อการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศโดยทางราชการขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันหรือหน่วยงานประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นจำนวนมาก สถาบันหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่เหล่านี้ต้องการออกจากระบบราชการเพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารกิจการของตนเอง ซึ่งตามปกติเมื่อมีความต้องการจะออกจากระบบราชการและไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ การบริหารงานบุคคลของสถาบันหรือหน่วยงานที่ดั่งขึ้นใหม่นั้นก็ต้องเข้าสู่ระบบกฎหมายแรงงานโดยต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น แต่ด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือเหตุผลที่ผู้มีอำนาจบริหารของสถาบันหรือหน่วยงานที่ดั่งขึ้นใหม่ เป็นผู้มีอำนาจในบ้านเมืองไม่ต้องการให้ตนเข้าไปอยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงานซึ่งบางฉบับมีบทลงโทษทางอาญาหรือไม่ต้องการที่จะถูกฟ้องร้องที่ศาลแรงงานหรือมีคดีความกับบุคลากรในหน่วยงานของตนตลอดจนไม่ต้องการถูกเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายแรงงานเรียกไปพบ การตราพระราชบัญญัติที่จัดตั้งสถาบันหรือหน่วยงานใหม่ๆ ในตอนหลังๆ จึงได้มีข้อความบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายเหล่านั้นว่า

“กิจการของ (ชื่อสถาบัน หรือหน่วยงาน) ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องเข้าอยู่ภายใต้บังคับของระบบกฎหมายแรงงานดังกล่าวข้างต้น และกฎหมายบางฉบับ ก็มีข้อความเพิ่มเติมต่อไปว่า “แต่ผู้ปฏิบัติงานของ (ชื่อสถาบัน หรือหน่วยงาน) ต้องได้รับประโยชน์ คอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” เพื่อเป็นหลักประกันการทำงานของบุคลากรในสถาบันเหล่านั้น

บรรดากฎหมายที่บัญญัติยกเว้นมิให้กิจการของสถาบันอยู่ในบังคับของกฎหมายเกี่ยวกับ แรงงานสี่ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๕ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย มหาภูมิราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗ และเมื่อประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ก็มี พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคแรก พระราชบัญญัติสถาบัน ส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย แม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๘ และฉบับสุดท้าย คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นทุกฉบับและร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ผู้มี อำนาจของหน่วยงานหรือสถาบันตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ ข้อบังคับวางข้อกำหนดเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดแบ่ง ส่วนงานของสถาบันหรือหน่วยงาน การคัดเลือก การกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทน การกำหนด เงินเพิ่มพิเศษแก่บุคลากร การจัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นแก่บุคลากรของหน่วยงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองและเป็นหลักประกันการทำงานของบุคลากรในสังกัดของหน่วยงาน เช่นเดียวกับระบบราชการหรือระบบกฎหมายแรงงาน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ มิได้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น กิจการของสำนักงาน จึงไม่ใช่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ การบริหารกิจการของสำนักงาน จึงไม่อาจใช้พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลในระบบราชการหรือพระราชบัญญัติ

พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ฯ ได้ นอกจากนี้ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็มีใช้หน่วยงานของเอกชนอันจะต้องเข้าอยู่ในบังคับของระบบกฎหมายแรงงานดังกล่าวข้างต้นด้วย ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีฐานะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และไม่ใช้เป็นหน่วยงานเอกชน แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จึงต้องมีบทบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีความเป็นอิสระ มีสถานะและอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่างจากอำนาจหน้าที่ทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ในการกำกับดูแลกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประการแรก จะต้องมิมีบทบัญญัติตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง แสดงให้ทราบว่า กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายแรงงานทั้งสี่ฉบับดังกล่าว และประการต่อมาต้องมีบทบัญญัติตามมาตรา ๔๑ รับรองและยืนยันว่าการบริหารงานบุคคลของสำนักงานให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการในเรื่อง การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ การจัดสวัสดิการ และการสงเคราะห์อื่นๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ซึ่งเป็นหลักประกันที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าประกาศและระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้ออกเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว คงมีมาตรฐานขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าระบบกฎหมายแรงงานหรือกฎหมายที่ใช้สำหรับข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ อย่างแน่นอน

ดังนั้นการที่ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา พ.ศ. บัญญัติไม่ให้นำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับ จึงไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนข้อที่ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ยังเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ นั้น

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มิได้ห้ามในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรดังกล่าว โดยเฉพาะพนักงานของสำนักงานยังสามารถรวมตัวกันเป็นสมาคมจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ข้ออ้างดังกล่าวจึงตกไป

สำหรับข้ออ้างที่ว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ด้วยนั้น เห็นว่า มาตรา ๘๖ อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาซึ่งต้องคำนึงถึงแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยว่ามีบัญญัติไว้อย่างไร จึงไม่เกี่ยวกับบทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ข้ออ้างของผู้ร้องจึงไม่อาจรับฟังได้

นอกจากนี้ผู้ทำคำวินิจฉัยยังเห็นว่า เนื่องจากมีพระราชบัญญัติที่จัดตั้งสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเช่นเดียวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ออกใช้บังคับมาก่อนแล้วหลายฉบับ โดยมีบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๓๕ วรรคสอง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ และข้อความที่ขัดหรือแย้งดังกล่าวเป็นสาระสำคัญแล้ว ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไปทั้งฉบับ หรือถ้าวินิจฉัยว่าข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นมีใช้สาระสำคัญก็จะทำให้ข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง เป็นอันตกไปตามมาตรา ๒๖๒ กรณีเช่นนี้ก็เกิดผลกระทบกับบทบัญญัติทำนองเดียวกันที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นจำนวนมาก ผลในทางกฎหมายก็จะก่อให้เกิดความยุ่งยากในการแก้ไขกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้นๆ เป็นอันมาก เพราะเป็นเรื่องของสิทธิ ผลประโยชน์ สวัสดิการ อันพึงมีพึงได้ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ อันอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองได้ ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีบทบัญญัติ มาตรา ๔๑ บัญญัติไว้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว จึงนับว่าเป็นหลักประกันเพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิของบุคลากรของหน่วยงานให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในการทำงานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมายแรงงานสี่ฉบับดังกล่าวแล้ว

จึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๓๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ