

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องที่มาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นของ นายวิชัย โสสุวรรณจินดา และสมาชิกวุฒิสภาอื่นอีก ๒๐ คน ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ

นายวิชัย โสสุวรรณจินดา และสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวมีความเห็นว่า การที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชน เป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างโดยทั่วไป นั้น เป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และการยกเว้นให้สำนักงาน ฯ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว จึงตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ ขอให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยต่อไปและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีได้ทราบด้วย

โดยที่การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ มาตรา ๒๖๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว กล่าวคือ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ นั้น ได้มีสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

จึงได้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและได้แจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี และนายวิชัย โสสุวรรณจินดา เสนอความเห็นเป็นหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องหากประสงค์จะชี้แจง แต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีความเห็นหรือเอกสารอื่นใดที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ส่วนคณะรัฐมนตรี และนายวิชัย โสสุวรรณจินดา ได้ยื่นคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีว่า

“๑. มาตรา ๓๕ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... บัญญัติว่า

“กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

การบัญญัติเช่นนี้เนื่องจากตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ และมีได้มีฐานะเป็นหน่วยงานเอกชน หากแต่เป็นหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเป็นอิสระ มีสถานะ และมีอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น การกำกับดูแลกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอันหมายถึงการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ย่อมอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดังที่มาตรา ๕๑ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้อยู่แล้ว ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามมาตรฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด ซึ่งเชื่อว่าจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการ

๒. เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะพิเศษ ไม่ใช่หน่วยงานของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ จึงไม่อาจนำไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น การไม่นำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับ จึงไม่ใช่การเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนั้นในมาตรา ๓๕ หรือมาตราอื่นใดแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พ.ศ. ....ก็ไม่ได้มีข้อความใดที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น อันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เห็นว่าเป็นคนละกรณีกัน เพราะมาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เรื่องของสิทธิเสรีภาพ และเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายเป็นการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ก็ได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว โดยกำหนดหลักประกันไว้ใน มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ อยู่แล้ว

๓. เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐสภาได้ใช้รูปแบบการจัดระบบเช่นนี้กับหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและอยู่ในการกำกับดูแลของบุคคลหรือคณะบุคคลที่แต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากกรณีของมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีข้อความอย่างเดียวกับมาตรา ๓๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ....

มาตรา ๓๕ ดังกล่าวจึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด”

นายวิชัย โสสุวรรณจินดา ได้เสนอบันทึกความเห็นเพิ่มเติมว่า

“๑. กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ล้วนเป็นกฎหมายที่ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของผู้ทำงาน...

๒. โดยหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับกิจการที่มีใช้ราชการนั้น ถ้าไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ก็ต้องถือเป็น กิจการเอกชน กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจแม้จะอยู่นอกบังคับของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานทั้ง ๔ ฉบับข้างต้น แต่ก็อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ทำหน้าที่กำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสิทธิประโยชน์ดังกล่าวมักจะสูงกว่าเกณฑ์ที่บังคับใช้กับเอกชน

๓. ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยไม่ได้ระบุว่าอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วย

พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือไม่ เพียงแต่กำหนดในมาตรา ๔๑ ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน และกำหนดในมาตรา ๔๕ ให้เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ และมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ซึ่งเห็นได้ว่า การวางระเบียบและประกาศดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ หรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งไม่มีตัวแทนฝ่ายพนักงานและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วม ในการกำหนด จึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

๔. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่มีการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชนไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ การกำหนดให้ หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญเองอยู่นอกบังคับของกฎหมายแรงงาน อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงาน จึงเท่ากับเป็นการไม่ยอมรับในสิทธิต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่ง...เห็นว่าหากให้มีการยกเว้น เช่นนี้ได้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คงไม่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ที่เป็นการคุ้มครองแต่เพียง ตัวหนังสือ แต่มีการเลือกปฏิบัติในทางปฏิบัติอย่างที่เคยเป็นมา

๕. ประเทศไทยเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตั้งแต่ปี ๒๕๖๒ จึงต้องเคารพในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ และอนุสัญญาฉบับอื่นๆ ซึ่งได้ มีการกำหนดรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นส่วนใหญ่แล้ว ปัญหาไม่แค่เพียงการดูแลให้มีการใช้สิทธิและ ปกป้องสิทธิให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว...บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ.ศ. .... จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยขัดต่อมาตรา ๓๐ ที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะสถานะบุคคล (ที่ถือเป็นพนักงาน และลูกจ้างขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ) ขัดต่อมาตรา ๔๕ เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัว และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ทำให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการ ฯ ไม่ได้รับ การคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม และ เงินทดแทน”

**คำวินิจฉัย**

ความเห็นของผู้ร้องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า การที่ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากกฎหมายแรงงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างโดยทั่วไป “เป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และการยกเว้นให้สำนักงาน ฯ ออกจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ ผู้ร้องเห็นว่าเป็นการละเมิด มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ

เป็นที่พึงสังเกตว่าความเห็นดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ไม่มีข้อความตามมาตรา ๓๕ วรรคสองแล้ว พระราชบัญญัติแรงงานทั้ง ๔ ฉบับก็จะมีผลบังคับใช้กับกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยอัตโนมัติ แต่สมมติฐานเช่นว่านี้ เห็นว่าไม่น่าจะถูกต้อง อย่างน้อยก็ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า

“พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่...

(๔) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ” สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ และแม้จะไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่ก็ มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่น่าจะตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินทดแทนดังกล่าว ถึงแม้จะไม่มีข้อยกเว้น บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ก็ตาม นอกจากนั้น ยังได้มีการนิยามคำศัพท์ “นายจ้าง” “ลูกจ้าง” และ “ค่าจ้าง” ไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานเหล่านั้น ในทำนองเดียวกันทั้ง ๔ ฉบับ ซึ่งคำนิยามดังกล่าว ไม่น่าจะครอบคลุมถึงกรณีพนักงานและลูกจ้างของ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่อย่างไร แต่การจะเป็นประการใดก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญไม่มี อำนาจหน้าที่วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตบังคับของกฎหมายแรงงานต่าง ๆว่าจะใช้บังคับแก่สำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้แต่เพียงว่ามาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง หรือไม่

ในประเด็นแรกที่ว่ามาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ  
ขัดหรือแย้งต่อ มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ นั้น เห็นว่ามาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

.....

“การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด  
เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม  
ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
จะกระทำมิได้

.....”

วรรคหนึ่งของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงข้างต้นนี้ได้วางหลักการพื้นฐานที่สำคัญไว้  
ประการหนึ่ง คือ หลักแห่งความเสมอภาคในกฎหมายระหว่างบุคคล อันเป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วไป  
ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย ผลที่ตามมาจากการรับหลักการดังกล่าวก็คือ การห้าม  
“การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในวรรคสามของมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย จึงมีว่าการที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญ ฯ ระบุว่ากิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย  
แรงงานต่าง ๆ การระบุนข้อความดังกล่าวนั้น เป็นการละเมิดหลักแห่งความเสมอภาคหรือเป็นการเลือก  
ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาฝ่ายหนึ่ง  
กับพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานอีกฝ่ายหนึ่ง หรือไม่

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า หลักแห่งความเสมอภาคทางกฎหมาย เป็นหลักการที่ห้ามมิให้  
มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในสภาวะการณ์เช่นเดียวกันโดยไม่มีเหตุผล  
อันควร ซึ่งจะทำให้มี “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” เกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเลือกปฏิบัติ  
ที่มีเหตุอันควรที่ทำให้การเลือกปฏิบัตินั้นเป็นธรรม ย่อมจะไม่เป็นกรณีที่ต้องห้ามตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม  
ของรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การเรียกเก็บภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า การใช้อายุและระดับการศึกษา  
เป็นคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิสมัครเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการ หรือลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น

เมื่อพิจารณากรณีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดู จะเห็นได้ว่า

(๑) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานใหม่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ  
กิจการทั่วไปและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรใหม่มีอำนาจ  
หน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ

(๒) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ และก็ไม่เป็นหน่วยงานเอกชน แต่เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งมีสถานะเป็นเอกเทศแยกออกจากส่วนราชการ แต่ในขณะเดียวกัน สำนักงาน ฯ ก็ดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกับส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๓) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์ แต่มีหน้าที่ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อปกป้องและส่งเสริมประโยชน์ส่วนรวมของชนชาวไทยทั้งปวง วิธีการและเงื่อนไขในการจ้างงานและแรงงานที่ใช้ในกิจการดังกล่าว จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างงานและแรงงานที่ใช้ในกิจการของหน่วยงานอื่น ที่กฎหมายแรงงานมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครอง เช่น หน่วยงานในภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจการค้าหรือการอุตสาหกรรมโดยมุ่งแสวงหาผลกำไรในทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้หลักประกันแก่พนักงานและลูกจ้างในหน่วยงานเหล่านั้น เพื่อจะไม่ต้องตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบนายจ้าง

(๔) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่น การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นให้แก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกด้วย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงสภาพการณ์และความเหมาะสมของแต่ละกรณี

ข้อเท็จจริงและข้อพิจารณาตามที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและความเหมาะสมที่จะต้องยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีลักษณะพิเศษ ออกจากบังคับของกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างในกรณีทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานของภาคเอกชน และนั่นก็คงเป็นเหตุผลที่กิจการของหน่วยงานของรัฐอีกหลายหน่วยงานได้รับการยกเว้นจากกฎหมายแรงงาน เช่น มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย สถาบันพระปกเกล้า สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ฉะนั้น การที่จะปฏิบัติต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่กฎหมายแรงงานบัญญัติไว้ จึงเป็นการปฏิบัติที่สมเหตุสมผล สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานะพิเศษของสำนักงาน ฯ

ดังกล่าว และมีอาจถือได้ว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” ที่ต้องห้ามไว้ตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือ กฎหมายแรงงานทั้ง ๔ ฉบับ ต่างก็กำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าไม่ให้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และอาจนำไปเปรียบเทียบได้ นอกจากนั้นแล้ว พระราชบัญญัติแรงงานแต่ละฉบับก็ได้บัญญัติเปิดช่องทางให้ยกเว้นหน่วยงานอื่นได้อีกโดยวิธีออกกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกา ในเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ซึ่งมีนิติศักดิ์สูงกว่ากฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาเสียอีก ย่อมจะต้องสามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน นอกเสียจากจะต้องถือว่าบทบัญญัติที่อนุญาตให้มีข้อยกเว้นดังกล่าว ได้กลายเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญไปเสียแล้ว

ผู้ร้องยังได้อ้างอีกด้วยว่า การยกเว้นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากกฎหมายแรงงานอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการใช้แรงงานนั้น เป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ข้อโต้แย้งนี้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่บัญญัติให้หน่วยงานใดอยู่นอกบังคับของกฎหมายแรงงานเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่เป็นเหตุเพียงพอในตัวเองที่จะถือได้ว่าได้มีการละเมิดมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแล้ว เพราะมาตรานี้บัญญัติห้ามเฉพาะ “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” แต่มิได้บังคับให้ต้องกำหนดหลักประกันไว้ด้วยแต่อย่างไร (ซึ่งถึงแม้จะได้กำหนดไว้ ก็ไม่มีความแน่นอนว่าจะมีการปฏิบัติตามเสมอไป) ฉะนั้น กรณีที่จะถือได้ว่ามีการละเมิดหลักแห่งความเสมอภาคหรือหลักแห่งการไม่เลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ น่าจะต้องเป็นกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจริงเท่านั้น มิใช่เป็นแค่เพียงการขาด “หลักประกัน” ของกฎหมายแรงงานเท่านั้น ซึ่งทั้งนี้ หมายความว่า จะต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของระเบียบหรือประกาศของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น และการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นให้แก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานและลูกจ้าง และหากระเบียบหรือประกาศดังกล่าวอำนวยความสะดวกที่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายการประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทนเมื่อไร จึงจะถือได้ว่ามีการละเมิดหลักแห่งความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติตามความหมายของมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุเดียวกันนี้ จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องระบุข้อความไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ....ว่าพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ จะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน ดังเช่นที่มีระบุไว้ในพระราชบัญญัติบางฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติสถาบันการส่งเสริม



การสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นที่สองตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยมีว่า การกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงาน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ เป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มาตรา ๔๕ ดังกล่าวบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้เกิดการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

สมาชิกรัฐสภาผู้ร้องเห็นว่า การยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นการจำกัดหรือขัดแย้งกับเสรีภาพในการรวมกันตามมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญที่อ้างถึงข้างต้น ข้อโต้แย้งนี้พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ไม่มีข้อความใดเลยที่จะถือได้ว่าเป็นการลดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่นตามที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เสรีภาพที่รับรองไว้ในบทบัญญัตินี้ย่อมเป็นเสรีภาพที่ทุกฝ่ายจะต้องเคารพเสมอไป ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ใช้บังคับอยู่หรือไม่ และไม่ว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ หรือสหกรณ์ เป็นเสรีภาพที่มาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยตรง หาได้เป็นเสรีภาพที่มีกำเนิดมาจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ จริงอยู่ มาตรา ๘๖ ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ดังกล่าว บัญญัติไว้ว่า “สหภาพแรงงานจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้” แต่ก็มีได้หมายความว่าบุคคลที่มีได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะไม่อาจมีเสรีภาพตามที่มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และถึงแม้จะถือว่าบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ย่อมไม่มีเสรีภาพในการจัดตั้ง “สหภาพแรงงาน” ได้ก็ตาม บุคคลเหล่านั้นก็ยังคงไว้ซึ่งเสรีภาพในการรวมตัวในรูปแบบอื่นๆ ได้อยู่ต่อไป ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งสมาคมที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย แต่กรณีย่อมจะแตกต่างกัน

ถ้าระเบียบหรือประกาศของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะออกมามีข้อห้ามหรือจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องใดก็ตามโดยไม่มีเหตุที่อาจยกขึ้นอ้างได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง หรือมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตราหลังนี้ยังบัญญัติให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างขององค์การของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ ได้อีก และในกรณีที่มีการจำกัดเสรีภาพโดยไม่มีเหตุอันควรนั้น สิ่งที่จะถือได้ว่าขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญก็คือ ระเบียบหรือประกาศของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเอง มิใช่มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ ด้วยเหตุนี้ การที่บัญญัติว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ข้อความนี้เพียงประการเดียวย่อมไม่อาจมีผลเป็นการจำกัดหรือลดทอนเสรีภาพในการรวมตัวของบุคคลแต่อย่างใด ฉะนั้น จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

ในประเด็นที่สามตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติให้สำนักงาน ฯ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแรงงานต่าง ๆ นั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่ มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดแนวทางที่รัฐจำต้องยึดถือในการตรากฎหมายและดำเนินนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาแรงงานทั้งปวง การยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่นอกขอบเขตบังคับของกฎหมายแรงงานแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ย่อมไม่อาจเป็นอุปสรรคต่อการที่รัฐจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ โดยเฉพาะในเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ก็ได้มอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ตอบแทนรวมทั้งสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ ให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่แล้ว ฉะนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงหากมีการปฏิบัติต่อพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ ในลักษณะที่ไม่ถูกต้องหรือที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เฉพาะข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ เพียงอย่างเดียวหาใช่เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแต่ประการใดไม่

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๘ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

นายสุจินดา ยงสุนทร  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ