

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ....  
มาตรา ๓๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ประธานวุฒิสภายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่าสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) เพื่อขอให้ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากกฎหมายแรงงานต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างโดยทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และการยกเว้นให้สำนักงาน ฯ ออกจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... นั้น จึงตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

พิเคราะห์แล้ว กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน หรือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานใช้บังคับกับการจ้างแรงงานทุกประเภทที่มีการจ้างงานตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป แต่ข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และยังมีกรณีที่ให้ออกกฎกระทรวงมิให้ใช้บังคับแก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้ด้วย

กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ หรือพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่กิจการทั่วไปที่มีการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ยกเว้นกิจการดังต่อไปนี้

๑. ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นกรม
๒. ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
๓. ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
๔. กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
๕. กิจการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งมีหลักการสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. ให้หลักประกันขั้นต่ำแก่ลูกจ้าง หรือผู้ประกันตน

๒. มีลักษณะบังคับสำหรับผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้าง และลักษณะตามความสมัครใจ สำหรับผู้ประกันตนที่มีใช้ลูกจ้าง

๓. ใช้หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และกระจายความช่วยเหลือในรูปแบบประโยชน์ทดแทนตามหลักการจ่ายเงินสมทบตามความสามารถรับประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทน

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป ยกเว้นบุคคลดังต่อไปนี้

๑. ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

๒. ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

๓. ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ

๔. ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

๕. นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

๖. กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งได้แก่

๑. ลูกจ้างของสภากาชาดไทย

๒. พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ

๓. ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

๔. ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราวเป็นการจรหรือเป็นไปตามฤดูกาล

กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน หรือพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือสูญหาย หรือถึงแก่ความตาย อันเนื่องมาจากการทำงาน เป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นหลักความรับผิดชอบในเรื่องละเมิดโดยทั่วไป

เงินทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามกฎหมายเป็นค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญหาย หรือถึงแก่ความตาย อันเป็นสาเหตุมาจากการทำงานให้นายจ้าง พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ยกเว้น

๑. ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น
๒. รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
๓. นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับครูหรือครูใหญ่

๔. นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ

๕. นายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จะเห็นได้ว่าแม้พระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ จะเป็นกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองพนักงานหรือลูกจ้างเกี่ยวกับแรงงาน ประกันสังคมและเงินทดแทนที่ควรจะได้ แต่พระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับนี้ ก็ยังมีข้อยกเว้นบุคคลที่ไม่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับนี้ไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น บุคคลเหล่านี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแม้จะไม่ใช่ กรม กอง หรือกระทรวงของรัฐ แต่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้ จึงมีลักษณะคล้ายเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของราชการ เช่นเดียวกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่พระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับระบุว่าไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” ข้อความดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ที่มีได้ระบุพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ไว้ในข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ เหมือนกับพระราชบัญญัติอื่นๆ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีขึ้นหลังจากพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับประกาศใช้แล้ว และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ออกใช้บังคับหลังจากที่พระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับประกาศใช้แล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานตามพระราชบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับแล้ว พระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ ก็จะบัญญัติข้อความเหมือนกับข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ให้เป็นข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ ซึ่งได้แก่

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... นั้น ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ