

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๐ แล้วตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา จากนั้นได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๑ แล้วส่งให้วุฒิสภา โดยวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาวันที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและมีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๒ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา และเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา จึงเป็นการที่สภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติไว้ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างฯ ดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓ นั้น ปรากฏว่าวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน เห็นว่าร่างฯ ดังกล่าวมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง ที่ว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” เนื่องจากการบัญญัติยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายในบังคับกฎหมายแรงงานต่าง ๆ ข้อความดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ สมาชิกวุฒิสภาทั้ง ๒๑ คน อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นนั้นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

๒. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๙ วรรคสอง มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ... สถานะของบุคคล ... หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วมีหลักการคล้ายคลึงกันโดยใช้บังคับแก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน

ซึ่งไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของคำนิยามว่า “ลูกจ้าง” หมายถึงบุคคลซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง ส่วนคำนิยามว่า “ค่าจ้าง” หมายความว่าเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน ข้อเท็จจริงตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง) พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ ได้รับอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นตามที่ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนด (มาตรา ๔๑ (๒)) สำนักงานฯ ต้องเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของสำนักงานฯ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา ๔๘) นอกจากนี้พนักงานและลูกจ้างยังมีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่น (มาตรา ๔๑ (๖)) ตามนัยที่กล่าว แม้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ ไม่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ยังคงมีหลักประกันตามที่กำหนดในร่างฯ โดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และการที่ไม่นำกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาใช้บังคับจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ นั้น เห็นว่าเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญประกอบแล้ว ความในมาตราดังกล่าวเป็นหลักคุ้มครองความเสมอภาคทางกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสถานะเดียวกันโดยไม่มีเหตุอันควร เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีลักษณะพิเศษเฉพาะในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มิใช่ส่วนราชการ มิใช่รัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานเอกชนอันจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานแล้ว การปฏิบัติต่อกิจการของสำนักงานฯ ในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานจึงเป็นการสมเหตุสมผล เหมาะกับสถานะของผู้ปฏิบัติในสำนักงานฯ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติไว้ ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง ของร่างฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น” การที่ความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง ของร่างฯ ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์จะเป็นการขัดต่อเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และโดยที่สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ มิได้มีฐานะเป็น “ลูกจ้าง” ตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ รับรองว่าพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมิได้มีเฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ จึงมีเสรีภาพในการรวมกันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้เช่นกัน ข้อความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง ของร่างฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้ง

ค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพแต่อยู่ในหมวดที่ว่าด้วย
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย
ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจน
ว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พิจารณาแล้วเห็นว่า
ข้อความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง ของร่างฯ มิได้เป็นบทจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไป
ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ข้อความในมาตรา ๓๙ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐
มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายเชาวน์ สายเชื้อ นายโกเมน ภัทรภิรมย์ พลโท จุล อติเรก
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช นายประเสริฐ นาสกุล นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายมงคล สระฐาน
นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ และ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๗๓ ก วันที่ ๑๓
สิงหาคม ๒๕๔๒
