



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๑ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ แล้วตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา จากนั้นได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แล้วส่งให้วุฒิสภาโดยวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา และเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่าง ฯ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา จึงเป็นการที่สภาทั้งสองต่างเห็นชอบ

ด้วยร่าง ๑ ดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติไว้ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๓ นั้น ปรากฏว่าวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่าง ๑ ที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา สมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๑ คน เห็นว่า ร่าง ๑ ดังกล่าวมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ที่ว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” ข้อความดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ เนื่องจากการบัญญัติยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงานต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานและการยกเว้นให้สำนักงานไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าว อาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภา จึงส่งความเห็นนั้นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความเห็นเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีมีความเห็นสรุปได้ว่าตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานเอกชน แต่เนื่องจาก มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การกำกับดูแลกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อันหมายถึง การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่ดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งเชื่อว่าจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ และเมื่อเป็นหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจเปรียบเทียบ

กับหน่วยงานของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจได้ การไม่นำกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาใช้บังคับไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นอกจากนั้นก็ไม่มีข้อความที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ ฯลฯ อันจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ นั้น เห็นว่าเป็นคนละกรณีกันเพราะมาตรา ๘๖ มิใช่เรื่องสิทธิเสรีภาพแต่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดหลักประกันไว้ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ แล้ว ดังนั้น มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จึงไม่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

ผู้ร้อง (นายวิชัย โสสุวรรณจินดา) มีความเห็นเพิ่มเติมสรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยไม่ได้ระบุว่าอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือไม่ เพียงแต่กำหนดในมาตรา ๔๑ ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน และกำหนดในมาตรา ๔๔ ให้เลขาธิการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ฯ ซึ่งเห็นได้ว่า การวางระเบียบและประกาศดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ หรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งไม่มีตัวแทนฝ่ายพนักงานและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดจึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ การกำหนดให้หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญเองอยู่นอกบังคับของกฎหมายแรงงาน อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงาน จึงเท่ากับเป็นการไม่ยอมรับในสิทธิต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะสถานะของบุคคล

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องประกอบความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและความเห็นเพิ่มเติมของผู้ร้องแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับเพียงพอที่จะวินิจฉัยความเห็นตามประเด็นดังกล่าวได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก และได้พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ สถานะของบุคคล.... หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนแล้ว กฎหมายดังกล่าวมีหลักการคล้ายคลึงกันโดย ใช้บังคับแก่ลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของ คำนิยามว่า “ลูกจ้าง” ก็มีความหมายในทำนองเดียวกันว่าหมายถึงบุคคลซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับ ค่าจ้าง ส่วนคำนิยามว่า “ค่าจ้าง” หมายความว่าเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน ข้อเท็จจริงตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล (มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง) พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ ได้รับอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ตามที่ระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนด (มาตรา ๔๑ (๒)) สำนักงาน ฯ ต้องเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของสำนักงาน ฯ ไว้ในร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา ๔๘) นอกจากนี้พนักงานและลูกจ้างยังมีสิทธิ ได้รับการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่น (มาตรา ๔๑ (๖)) ตามนัยที่กล่าวแม้พนักงานและลูกจ้าง ของสำนักงาน ฯ ไม่มีฐานะเป็นลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการ ประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ยังคงมีหลักประกันตามที่กำหนดในร่าง ฯ โดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และการที่ไม่นำ กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาใช้บังคับจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ประกอบแล้ว ความในมาตราดังกล่าวเป็นหลักคุ้มครองความเสมอภาคทางกฎหมายที่ห้ามมิให้มีการ ปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสถานะเดียวกันโดยไม่มีเหตุอันควร เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภามีลักษณะพิเศษเฉพาะในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ มิใช่

ส่วนราชการ มิใช่รัฐวิสาหกิจ และมีได้เป็นหน่วยงานเอกชนอื่นจะต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานแล้ว การปฏิบัติต่อกิจการของสำนักงาน ฯ ในลักษณะที่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานจึงเป็นการสมเหตุสมผล เหมาะกับสถานะของผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ฯ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติไว้ ดังนั้น ข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่าง ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น” การที่ความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่าง ฯ ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์จะเป็นการขัดต่อเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่ากฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ไม่ใช่บังคับแก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและโดยที่สำนักงาน ฯ เป็นหน่วยงานของรัฐ พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ มิได้มีฐานะเป็น “ลูกจ้าง” ตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามที่สำนักงาน ฯ ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์แต่ในฐานะที่เป็นพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามการรวมกลุ่มกันดังกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ รับรองว่าพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมิได้มีเฉพาะที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์เท่านั้น พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ จึงมีเสรีภาพในการรวมกันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้เช่นกัน ข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่าง ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม” บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่เป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพแต่อยู่ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อคณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่าง ฯ มิได้เป็นบทจำกัดอำนาจของรัฐในการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖

โดยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าข้อความในมาตรา ๓๕ วรรคสองของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

นายเชาวน์ สายเชื้อ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ