

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของ สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาได้ส่งคำร้อง เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเสนอโดย นายวิชัย โสสุวรรณจินดา สมาชิกวุฒิสภาและคณะสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ได้ตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

ตามคำร้องสรุปได้ว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” นั้น ผู้ร้องเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ เพราะเป็นร่างที่ยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากกฎหมายแรงงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างโดยทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และการที่ยกเว้นให้สำนักงาน ฯ ออกจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ย่อมเป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นควรเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีมีความเห็นสรุปว่า ตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือมิได้มีฐานะเป็นหน่วยงานเอกชน แต่เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับ

ดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การกำกับดูแลกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เช่น การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ การแต่งตั้ง การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งเชื่อว่าจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการ และเมื่อเป็นหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจเปรียบเทียบกับหน่วยงานของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจได้ การไม่นำกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาใช้บังคับไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นอกจากนั้น ก็ไม่มีข้อความที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ ฯลฯ อันจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ส่วนกรณีที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ นั้น เห็นว่าเป็นคนละกรณีกันเพราะมาตรา ๘๖ มิใช่เรื่องสิทธิเสรีภาพแต่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เท่านั้น ทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดหลักประกันไว้ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ แล้ว ดังนั้นมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จึงไม่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

นายวิชัย โสสุวรรณจินดา ผู้ร้องแสดงความเห็นเพิ่มเติมเป็นหนังสือสรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยไม่ได้ระบุว่าอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือไม่ เพียงแต่กำหนดในมาตรา ๔๑ ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจอกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน และกำหนดในมาตรา ๔๔ ให้เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และมีอำนาจระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ซึ่งเห็นได้ว่า การวางระเบียบ และประกาศดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ หรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งไม่มีตัวแทนฝ่ายพนักงานและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด จึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ การกำหนดให้หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญเองอยู่นอกบังคับของกฎหมายแรงงาน อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงาน จึงเท่ากับเป็นการไม่ยอมรับในสิทธิต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

พิจารณาแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ที่บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า

๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ระบุไว้ทำนองเดียวกันว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ราชการ ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ” ทั้งได้อธิบายความหมายของคำว่าลูกจ้างและค่าจ้างไว้ในทำนองเดียวกันว่า ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ส่วนค่าจ้าง หมายถึง เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานของลูกจ้างตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติ

ส่วนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานด้วย ตามมาตรา ๔๑ นอกจากนี้ยังกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ

รัฐสภาเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ตามมาตรา ๔๘ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.

ดังนั้น จึงแสดงให้เห็นได้ว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีผู้ปฏิบัติงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างตามกฎหมาย มิได้เป็นสัญญาจ้างเหมือนองค์การธุรกิจเอกชน มีเงินเดือนซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และได้รับบริการและสวัสดิการต่างๆ ตามความในมาตรา ๔๑ (๒) และ (๖) จึงถือว่าได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐในระดับที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของพนักงานหรือลูกจ้างทั่วไปของหน่วยราชการอื่นๆ ดังนั้น จึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

๒) เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างก็มีได้มีฐานะเป็นลูกจ้างตามความหมายในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ประกอบกับมาตรา ๓๘ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ก็ได้ระบุไว้ว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และมีได้มีข้อความใดห้ามพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาารวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนั้น พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมีเสรีภาพในการรวมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ จึงถือว่า มาตรา ๓๘ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว ๑ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

๓) เนื่องจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ๑ ก็มีได้เป็นลูกจ้างตามความหมายของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับแรงงาน ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าว ดังนั้นบทบัญญัติ มาตรา ๓๘ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. จึงไม่เป็นอุปสรรคที่รัฐหรือรัฐบาลจะดำเนินนโยบายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ และไม่อาจกล่าวได้ว่า มาตรา ๓๘ วรรคสองดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะ แรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

โดยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ