

คำวินิจฉัยของ นายเชาวน์ สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภามีหนังสือด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๐๐๖๕๗ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ส่งความเห็นตามหนังสือ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ของ นายวิชัย โสสุวรรณจินดา และสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๑ คน ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ (๒)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องของสมาชิกวุฒิสภา ๒๑ คน ดังกล่าวสรุปได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ วรรคสอง ที่มีให้กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อยู่ได้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ อันเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความเสมอภาค ซึ่งห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล มาตรา ๔๕ ซึ่งเป็นเรื่องของเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น และมาตรา ๘๖ ซึ่งบัญญัติให้รัฐส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม ซึ่งล้วนเป็นกฎหมายที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อีกทั้งเป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อได้ตรวจคำร้องของ นายวิชัย โสสุวรรณจินดา และคณะสมาชิกวุฒิสภา ดังกล่าวที่ได้ยื่นผ่านประธานวุฒิสภาแล้ว เห็นว่าการยื่นคำร้องนี้ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) จึงเห็นควรรับคำร้องไว้วินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ แจ้งให้ผู้ร้องและผู้เกี่ยวข้อง แสดงความเห็นเป็นหนังสือ ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือ ที่ สผ ๐๐๐๑/๓๖๐๓ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แจ้งว่า ยังไม่มีความเห็นและเอกสารอื่นใดที่จะยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ ประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

นายวิชัย โสสุวรรณจินดา ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ แสดงความเห็น เพิ่มเติมสรุปได้ว่า กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของ ผู้ทำงาน และโดยหลักเกณฑ์ทั่วไป สำหรับกิจการที่มิใช่ราชการ ถ้ามิใช่รัฐวิสาหกิจก็ต้องถือว่าเป็น กิจการของเอกชน ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา มาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติมิให้กิจการของสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ได้ บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วย การประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยเพียงบัญญัติในมาตรา ๔๑ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในการกำหนด ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้งและการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับ เลขาธิการ รองเลขาธิการและพนักงานของสำนักงาน ฯ รวมทั้งวิธีการ และเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของ สำนักงาน ฯ และบัญญัติในมาตรา ๔๔ ให้เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานทั่วไปของสำนักงาน ฯ อันเห็นได้ว่า การวางระเบียบและประกาศดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ หรือของรัฐวิสาหกิจ อีกทั้งไม่มีตัวแทนฝ่ายพนักงานและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบ และประกาศด้วย จึงขัดต่อสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญอันเป็นการทำลายหลักประกันซึ่งเป็นมาตรฐาน ขั้นต่ำของการทำงานของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และขัดเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ การกำหนดมิให้หน่วยงานของรัฐ อยู่ได้บังคับของกฎหมายแรงงานอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงาน เท่ากับเป็นการไม่ยอมรับใน สิทธิพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ

คณะรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๖๔๖๐ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ซึ่งแจ้งว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามิได้เป็นส่วนราชการ และหน่วยงานเอกชน หากแต่ เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งมีความเป็นอิสระ มีสถานะและมีอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การกำกับและดูแล กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่น ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ฯ จึงอยู่ในอำนาจ

ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามที่มาตรา ๕๑ กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกกระเบียบ หรือประกาศเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามมาตรฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กำหนดซึ่งเชื่อว่าคงไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการ จึงไม่อาจนำเอาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปเปรียบกับหน่วยงานของเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจได้ ฉะนั้น การที่ไม่นำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนมาใช้บังคับ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น ไม่มีข้อความใดในมาตรา ๓๕ หรือมาตราอื่นใดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯ ที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น อันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนการอ้างว่าบทบัญญัติ มาตรา ๓๕ ขัดต่อมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่าเป็นคนละกรณีกัน เพราะมาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ทั้งยังเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯ ก็ได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวโดยกำหนดหลักประกันไว้ในมาตรา ๕๑ และ ๕๔ อยู่แล้ว

คำร้องของ นายวิชัย โสสุวรรณจินดา และคณะสมาชิกวุฒิสภามีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๕ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ที่บัญญัติว่า กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และ มาตรา ๘๖ หรือไม่

ในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความเสมอภาค ที่ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ผู้ร้องอ้างว่า โดยหลักเกณฑ์ทั่วไป สำหรับกิจการที่มีใช้ราชการ ถ้าไม่ใช่อุสาหกิจ ก็ต้องถือว่าเป็นกิจการของเอกชน ดังนั้น การที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. บัญญัติมิให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ และมีได้เป็นรัฐวิสาหกิจ

ไม่อยู่ได้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน จึงเป็นการทำลายหลักประกันอันเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ถึงแม้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมีได้เป็นส่วนราชการ และมีได้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่ก็มีได้เป็นหน่วยงานของเอกชน หากแต่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีความเป็นอิสระ มีสถานะและอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ งบประมาณของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็มาจากงบประมาณแผ่นดินโดยมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้กำกับดูแลกิจการของสำนักงาน ฯ กำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน และจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่น ๆ ของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ฯ ตามมาตรา ๔๑ ตามมาตรฐานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด ซึ่งไม่มีเหตุผลใดๆ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะกำหนดให้ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ เพราะอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ มิใช่เพื่อการค้าหากำไรทางเศรษฐกิจเช่นหน่วยงานของเอกชน ซึ่งย่อมต้องพยายามลดค่าใช้จ่ายให้มากที่สุดเพื่อให้ได้กำไรสูงที่สุด จึงไม่อาจนำไปเปรียบกับหน่วยงานของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจได้ อนึ่ง การเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการปฏิบัติที่แตกต่างกันระหว่างบุคคลที่มีสถานะเดียวกัน ดังนั้น หากมิได้ปฏิบัติต่อพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แตกต่างไปจากพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งมีสถานะเดียวกัน ถึงแม้จะปฏิบัติแตกต่างไปจากลูกจ้างของหน่วยงานของเอกชน ก็ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ยิ่งกว่านั้นการเลือกปฏิบัติที่จะขัดต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ ฯ จะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งหมายถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่มีเหตุอันควร ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน จึงมีบทบัญญัติที่จำกัดมิให้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการและไม่ใช้บังคับแก่ลูกจ้างทุกประเภทได้ เช่น พระราชบัญญัติเงินทดแทนไม่ใช้บังคับแก่ราชการ รัฐวิสาหกิจ นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ โดยออกกฎกระทรวงมิให้ใช้บังคับแก่นายจ้างอื่นได้ด้วย พระราชบัญญัติประกันสังคมก็มิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำและลูกจ้างรายวันของส่วนราชการ และให้กำหนดในพระราชกฤษฎีกามิให้ใช้บังคับแก่กิจการ หรือลูกจ้างอื่นได้เช่นกัน พระราชบัญญัติ

ที่คุ้มครองแรงงานก็มีให้ใช้บังคับแก่ราชการ และรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ มีให้ใช้บังคับแก่ราชการ และกิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยให้ออกพระราชกฤษฎีกามีให้ใช้บังคับแก่กิจการประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้ ดังนั้น การมีให้นำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับแก่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน และสถานะพิเศษของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ จึงสมเหตุสมผล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องของเสรีภาพในการรวมกันเป็นหมู่คณะ ที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๓๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ขัดต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่า เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในมาตรา ๓๕ หรือมาตราอื่นใดในร่างพระราชบัญญัตินี้ที่ตัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งยังบัญญัติเป็นข้อยกเว้นเอาไว้ด้วยว่า หากกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ก็กระทำได้

ส่วนประเด็นว่าบทบัญญัติ มาตรา ๓๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ขัดต่อมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เห็นว่า ในเมื่อบทบัญญัติในมาตรา ๓๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอยู่ในหมวดที่ ๓ ของรัฐธรรมนูญ แต่มาตรา ๘๖ ซึ่งอยู่ในหมวดที่ ๕ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นคนละเรื่องกัน นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้อำนาจตามแนวทางนั้นอยู่แล้ว โดยกำหนดหลักประกันไว้ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำหน้าที่จัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่น ๆ ของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วย ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๓๕ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ

จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๘ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งมาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕
และมาตรา ๘๖

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ