

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.
มาตรา ๓๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖
(กรณีนายวิชัย โสสุวรรณจินดา สมาชิกวุฒิสภาและคณะ รวม ๒๑ คน - ผู้ร้อง)

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องเป็นหนังสือด่วนที่สุด ที่ สว ๐๐๐๘/๐๐๖๕๗ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ความว่า นายวิชัย โสสุวรรณจินดา และคณะ ได้ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๑) นายวิชัย โสสุวรรณจินดา สมาชิกวุฒิสภา กับคณะรวม ๒๑ คน มีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ถึงประธานวุฒิสภา ความว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

(๒) เลขานุการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๘๑๕๑ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ชี้แจงว่า ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง โดยใช้แนวทางและข้อความเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งมีผลใช้บังคับไปก่อนแล้ว การพิจารณาของวุฒิสภาก็เห็นชอบด้วย โดยยังคงหลักการเช่นนี้ไว้ จึงถือว่า ข้อความตามมาตรา ดังกล่าวในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ผ่านพ้นขั้นตอนของฝ่ายบริหารไปแล้ว

การที่มาตรา ๓๕ ไม่มีข้อความกำหนดให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ทดแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานนั้น เห็นว่า น่าจะเป็นข้อความที่ไม่จำเป็น

ต้องระบุไว้ เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน การจัดสวัสดิการ และการสงเคราะห์อื่นให้แก่พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน ซึ่งน่าจะมีมาตรฐานเดียวกันกับองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว

(๓) ตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว มีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ รวม ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ใช่บังคับแก่ (๑) ราชการส่วนกลาง (๒) ราชการส่วนภูมิภาค (๓) ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งราชการของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (๔) กิจการรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และ (๕) กิจการอื่นที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๔)

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ใช่บังคับแก่ (๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน (๒) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ (๓) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ (๔) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน (๕) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิตหรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล และ (๖) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๔)

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ใช่บังคับแก่ (๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (๓) นายจ้างซึ่งประกอบธุรกิจโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับครูหรือครูใหญ่ (๔) นายจ้างซึ่งดำเนินกิจการที่มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ และ (๕) นายจ้างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๔)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ใช่บังคับแก่ (๑) ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และ (๒) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นอกจากนี้ จะออกกฎกระทรวงมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนแก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้ (มาตรา ๔)

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

กิจการของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๒๗ ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๕) พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๗ ให้สถาบันเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

มาตรา ๘ กิจการของสถาบันไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันหนี้เงินกู้ หรือหนี้ใดๆ ของสถาบันได้เสมือนสถาบันเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบัน และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

(๒) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์เรื่องอื่นๆ การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน วินัย การลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสถาบันขึ้น เรียกว่า “สถาบันพระปกเกล้า” และให้สถาบันนี้เป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับดูแลของประธานรัฐสภา กิจกรรมของสถาบันไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ เลขานุการ รองเลขานุการ พนักงานและลูกจ้างของสถาบันต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

สถาบันเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการ ฝ่ายรัฐสภา และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น

มาตรา ๕ สภาสถาบันมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑๓๑

(๘) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุ การแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

๑๓๑

(๗) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๕๑

๑๓๑

มาตรา ๕ ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

๑๓๑

มาตรา ๕ กิจกรรมของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้ พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๑๗ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ

(๑๐) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่น การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับ เงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน วินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของ พนักงานและลูกจ้าง

ฯลฯ

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- (๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖
- (๒) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔
- (๓) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๔
- (๔) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔
- (๕) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔
- (๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗

- (๗) พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๕

- (๘) พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๘

- (๙) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และ

มาตรา ๑๗

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

- (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีนี้หรือไม่

- (๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.

มาตรา ๓๘ วรรคสอง ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๘๖ หรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากประธานวุฒิสภาส่งคดีนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง กฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือนิติบุคคลใดอยู่ในข้อยกเว้น ไม่ใช่บังคับของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว กฎหมายนั้นก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติยกเว้นซ้ำอีก เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นส่วนราชการ ที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ อยู่ในข้อยกเว้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติยกเว้นซ้ำอีก (พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓)

หน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นหรือหน่วยงานใด เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันพระปกเกล้า และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ฯลฯ ถ้าจะไม่ให้อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายดังกล่าว จำเป็นต้องระบุว่ากิจการของหน่วยงานนั้นๆ ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้น แต่ต้องมีบทบัญญัติให้หน่วยงานนั้นๆ มีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลไว้ด้วย (พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ และมาตรา ๘ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๗ เป็นต้น) มิฉะนั้นบุคลากรของสถาบันจะขาดหลักประกันตามกฎหมายที่ยกเว้นไว้

ส่วนประเด็นที่หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานนั้นไม่อยู่ในบังคับกฎหมายทั้งสี่ฉบับดังกล่าวแล้ว จะต้องพิจารณาข้อความว่า “ทั้งนี้ เลขาธิการ รองเลขาธิการ (หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น) พนักงานและลูกจ้างจะต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย.....” ด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีไว้ เพราะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานนั้นให้บุคลากรมีหน้าที่ หรือได้รับสิทธิหรือประโยชน์เท่าเทียมกับที่กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าให้มีหน้าที่มากกว่า หรือได้รับสิทธิหรือประโยชน์ตอบแทนน้อยกว่า อาจเป็นเหตุให้หน่วยงานนั้นถูกกล่าวหาได้ว่าไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ (การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม) นอกจากนี้จะต้องพิจารณาระเบียบหรือประกาศของหน่วยงานนั้นๆ ว่า มีข้อกำหนดที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ (จำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม ฯลฯ โดยไม่เข้าข้อยกเว้น) หรือไม่ด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนให้เป็นธรรม นั้น อยู่ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังนั้น การที่ร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มีบทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง และมีบทบัญญัติให้หน่วยงานนั้นออกระเบียบหรือประกาศว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ซึ่งถือได้ว่าหน่วยงานนั้นให้หลักประกันแก่บุคลากรของสถาบันระดับต้นแล้วจึงไม่น่าจะถือว่า ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวแต่ประการใด เว้นแต่จะปรากฏแจ้งชัดในภายหลังว่าระเบียบหรือประกาศนั้นมีข้อความที่กำหนดหน้าที่มากกว่า หรือสิทธิและประโยชน์แก่บุคลากรของตนน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ที่เป็นคดีนี้ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๕ ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา ๔๑ ในการกำกับดูแลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ”

นั้น มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการจัดตั้งและกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๒๗ ซึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๓๕ ก วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๑

จึงเป็นเรื่องที่ผู้ที่เกี่ยวข้องจะติดตามระเบียบหรือประกาศของสำนักงานดังกล่าวต่อไปว่า จะมีข้อความขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๘๖ หรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. มาตรา ๓๕ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๔๑ ไม่มีข้อความใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๘๖

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ