

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาয়งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ตามหนังสือที่ สว ๐๐๐๘/๐๐๖๕๗ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๒ ประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามสำเนาหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ของ นายวิชัย โสสุวรรณจินดา สมาชิกวุฒิสภาที่เสนอความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน ต่อประธานวุฒิสภา มีใจความว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕วรรคสอง บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ โดยมีเหตุผลดังจะกล่าวต่อไปนี้

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากกฎหมายแรงงานต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และการยกเว้นให้สำนักงาน ฯ ออกจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้โอกาสแก่ผู้เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม มีผู้เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ ดังนี้

นายวิชัย โสสุวรรณจินดา สมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้หนึ่งที่ยุติธรรมร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาอื่นอีก ๒๐ คน เสนอความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นต่อประธานวุฒิสภา ได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า

๑. กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับแรงงานไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ล้วนเป็นกฎหมายที่ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองสิทธิของผู้ทำงาน กล่าวคือ

๑.๑ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในเรื่อง ชั่วโมงทำงาน วันทำงาน วันหยุด วันลา การคุ้มครองแรงงานเด็ก การคุ้มครองแรงงานหญิง การป้องกันอันตรายในการทำงาน ค่าชดเชย และบทบาทของรัฐในการตรวจแรงงาน

๑.๒ กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนในการปรึกษาหารือ การทำความตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมไปถึงการจัดตั้งองค์การของนายจ้างและองค์การของลูกจ้างเพื่ออยู่ร่วมกันโดยสันติสุขในองค์การ

๑.๓ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม เป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในเรื่องการได้รับการดูแลรักษาพยาบาลและความช่วยเหลือในกรณีประสบอันตราย เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย การสงเคราะห์บุตร และการชราภาพ โดย นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ในอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๔ กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการดูแลลูกจ้างที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานจนถึงขนาดเจ็บ ทูพพลภาพ หรือเสียชีวิต และให้มีการจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อการนี้

๒. ตามหลักเกณฑ์ทั่วไป กิจการที่มีใช้ราชการนั้น ถ้าไม่ใช่รัฐวิสาหกิจก็ต้องถือเป็นกิจการเอกชน กิจการที่เป็นรัฐวิสาหกิจ แม้จะอยู่นอกบังคับของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานทั้ง ๔ ฉบับข้างต้น แต่ก็อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งมีคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายบริหารรัฐวิสาหกิจ และฝ่ายสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจร่วมเป็นกรรมการ มีหน้าที่กำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสิทธิประโยชน์ดังกล่าวมักจะสูงกว่าเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับเอกชน

๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยไม่ได้ระบุว่าอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือไม่ เพียงแต่กำหนดในมาตรา ๕๑ ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการอุทธรณ์การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงานของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และกำหนดในมาตรา ๕๔ ให้เลขาธิการมีหน้าที่ควบคุมดูแลงานทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ฯ ซึ่งเห็นได้ว่าการวางระเบียบและประกาศดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการหรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งไม่มีตัวแทนฝ่ายพนักงานและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด จึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๕ และมาตรา ๘๖

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว ผู้ชี้แจงจึงเห็นว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ขัดต่อมาตรา ๓๐ ของ

รัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและขัดต่อมาตรา ๔๕ เพราะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวและขัดต่อมาตรา ๘๖ ทำให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น

คณะรัฐมนตรีได้ทำบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความว่า การที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” นั้น ก็เนื่องจากว่า สำนักงานดังกล่าวมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการและมิได้มีฐานะเป็นหน่วยงานเอกชน หากแต่เป็นหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีความเป็นอิสระ มีสถานะ และมีอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในรูปแบบพิเศษอันหมายถึงการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษ การจัดสวัสดิการ และการสงเคราะห์อื่นของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๑ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะพิเศษ ไม่ใช่หน่วยงานของเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ จึงไม่อาจนำไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานของเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น การไม่นำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มาใช้บังคับ จึงไม่ใช่การเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ ไม่ได้มีข้อความใดในมาตรา ๓๕ หรือมาตราอื่นใดของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น อันจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ นั้น เห็นว่าเป็นคนละกรณีกัน เพราะมาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เรื่องของสิทธิเสรีภาพ และเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้นำดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว โดยกำหนดหลักประกันไว้ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ อยู่แล้ว

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ฟังได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปให้วุฒิสภาพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ วุฒิสภาพิจารณาแล้วได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น และได้ส่งร่าง ฯ ที่แก้ไขไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่าง ฯ จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการร่วมกันได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ต่อสภาทั้งสอง ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ มาตรา ๑๗๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า ให้ดำเนินการตามมาตรา ๕๓ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย กล่าวอีกนัยหนึ่งในกรณีเช่นว่านี้ รัฐธรรมนูญถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นแล้ว<sup>(๑)</sup>

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การเสนอเรื่องของประธานวุฒิสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญ จึงต้องรับเรื่องไว้พิจารณา

ตามคำร้องดังกล่าว มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

(๑) มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ หรือไม่

---

<sup>(๑)</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๓ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

(๒) บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ หรือไม่

(๓) บทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ หรือไม่

จะได้วินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ตามลำดับ

#### ประเด็นที่ ๑

มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จะเห็นได้ว่า การที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว บัญญัติว่า กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นเหตุให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานดังกล่าวได้รับการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ปัญหาที่ว่า การเลือกปฏิบัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

แม้ว่าโดยผลของมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่างๆ ทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวก็ตาม แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มิมีบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานแห่งนี้ ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา ๕๑ ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>(๒)</sup> นอกจากนี้ มาตรา ๕๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้ให้อำนาจเลขาธิการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานดังกล่าว ซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนดและเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>(๓)</sup>

ตามที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเห็นได้ว่า แม้มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... จะเป็นเหตุให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ตาม แต่มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๕ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของพนักงานและลูกจ้างเหล่านั้นดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น การเลือกปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง จึงมิใช่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานหรือลูกจ้างดังกล่าวซึ่งจะกระทำมิได้ตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ

(๒) มาตรา ๕๑ “ในการกำกับดูแลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงิน และทรัพย์สิน และดำเนินการอื่นในเรื่องดังต่อไปนี้

๑ล๑

(๖) การจัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นแก่เลขาธิการ รองเลขาธิการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

(๓) มาตรา ๕๕ “เลขาธิการมีหน้าที่.....และให้อำนาจดังนี้

๑ล๑

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๑ล๑

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนดและเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

ฉะนั้น จึงเห็นว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

### ประเด็นที่ ๒

มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการรวมกันเป็นสหภาพเป็นเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ปัญหาที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้เสรีภาพดังกล่าวได้หรือไม่

มาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ..... ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” ดังนั้น พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพ เว้นแต่ที่จำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

มีปัญหาต่อไปว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ซึ่งบัญญัติว่ากิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นเหตุให้พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานดังกล่าวไม่สามารถใช้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน หรือไม่

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สหภาพแรงงานจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๘๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “สหภาพแรงงานต้องมีข้อบังคับ และต้องจดทะเบียนต่อนายทะเบียน เมื่อได้จดทะเบียนแล้ว ให้สหภาพแรงงานเป็นนิติบุคคล”



จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งสหภาพแรงงานจะกระทำก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้น เมื่อได้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นกฎหมายแล้ว การบังคับใช้มาตรา ๓๕ วรรคสอง จะเกิดผลในทางกฎหมายว่า การจ้างพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเป็นกิจการหนึ่งของสำนักงานดังกล่าว ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ โดยเหตุนี้พนักงานและลูกจ้างเหล่านั้นจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ จัดตั้งสหภาพแรงงานได้

โดยที่บทบัญญัติ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นเหตุให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ บทบัญญัติในส่วนนั้นจึงมีข้อความที่แย้งต่อมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ประเด็นที่ ๓

มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ หรือไม่

มาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบัญญัตินี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๘ ของรัฐธรรมนูญ<sup>(๔)</sup>

(๔) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๘ บัญญัติว่า “บทบัญญัตินี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการพิจารณาว่า การตรากฎหมายใดเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับ จะพิจารณาเฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่งของร่างกฎหมายนั้นไม่ได้

ประเด็นที่เกี่ยวกับมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็คือ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ไม่เป็นไปตามแนวทางในการตรากฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน การจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และการประกันสังคม

การที่มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... บัญญัติว่า กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน มีผลเป็นการแยกระบบการคุ้มครองแรงงาน ระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบประกันสังคม สำหรับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานดังกล่าวออกจากระบบทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ และระบบประกันสังคม สำหรับพนักงานและลูกจ้างเหล่านั้นโดยเฉพาะตามมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงถือไม่ได้ว่ามาตรา ๓๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๘๖ ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๖

๒. บทบัญญัติดังกล่าวใน ๑. ในส่วนที่บัญญัติว่า กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ มีข้อความที่แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ และข้อความที่แย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ใช่สาระสำคัญ

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ