

## คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา จากนั้นได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา โดยวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับหลักการเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา วุฒิสภาพิจารณาวาระที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๑ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและมีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๒ สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา และเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา จึงเป็นการที่สภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) บัญญัติไว้

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๓ นั้น ปรากฏว่าวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันเดียวกับที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณา สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๑ คน เห็นว่าร่าง ฯ ดังกล่าวมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ความในมาตรา ๓๘ วรรคสอง ที่ว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” ข้อความดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ เนื่องจากการบัญญัติยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้กฎหมาย

แรงงานต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน และการยกเว้นให้สำนักงานไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ก็เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๒) เสนอความเห็นต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจึงส่งความเห็นนั้นมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นควรเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้แสดงความเห็นเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีมีความเห็นสรุปว่าตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการหรือมิได้มีฐานะเป็นหน่วยงานเอกชน แต่เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่พิเศษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การกำกับดูแลกิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เช่น การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเรื่องดังกล่าวได้ ซึ่งเชื่อว่าจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการและเมื่อเป็นหน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจเปรียบเทียบกับหน่วยงานของเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจได้ การไม่นำกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาใช้บังคับมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นอกจากนั้นก็ไม่มีข้อความที่เป็น การจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ ฯลฯ อันจะเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ ส่วนกรณีผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ นั้น เห็นว่าเป็นคนละกรณีกันเพราะมาตรา ๘๖ มิใช่เรื่องสิทธิเสรีภาพแต่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ทั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักประกันไว้ในมาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๔ แล้ว ดังนั้นมาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

ผู้ร้อง (นายวิชัย โสสุวรรณจินดา) แสดงความเห็นเพิ่มเติมเป็นหนังสือ สรุปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง

กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน โดยไม่ได้ระบุว่าอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์หรือไม่ เพียงแต่กำหนดในมาตรา ๔๑ ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการอุทธรณ์ การลงโทษ สำหรับเลขาธิการ รองเลขาธิการ และพนักงานของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน และกำหนดในมาตรา ๔๕ ให้เลขาธิการ มีหน้าที่ควบคุมดูแลงานทั่วไปของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีอำนาจระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน ซึ่งเห็นได้ว่า การวางระเบียบและประกาศดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ หรือปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งไม่มีตัวแทนฝ่ายพนักงานและลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนด จึงเป็นเรื่องที่ขัดต่อสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ การกำหนดให้หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญเองอยู่นอกบังคับของกฎหมายแรงงาน อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงาน จึงเท่ากับเป็นการไม่ยอมรับในสิทธิต่างๆ ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะสถานะบุคคล

ได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องประกอบความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและความเห็นเพิ่มเติมของผู้ร้องแล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๕ วรรคสอง ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ มาตรา ๘๖ หรือไม่

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

พิเคราะห์แล้ว เห็นว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคล ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานเอกชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานเอกชนโดยทั่วไป การบริหารงานและการกำกับดูแลสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้น ร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของพนักงานและลูกจ้าง การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์อื่นของพนักงานและลูกจ้าง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อให้ดำเนินการต่อไปได้ ไม่น่าเชื่อว่า จะกำหนดให้ได้ต่ำกว่ามาตรฐานของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการทั่วไป สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีลักษณะพิเศษ แตกต่างไปจากรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของเอกชน จึงไม่อาจนำไปเปรียบเทียบกับหน่วยงานดังกล่าวได้ การที่ไม่นำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนมาใช้บังคับ ยังถือไม่ได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ สำหรับปัญหาที่ว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ .... ฯลฯ นั้น เห็นว่าไม่ได้มีข้อความใดในมาตรา ๓๕ หรือมาตราอื่นใดแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ที่จำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น อันจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๕ ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๖ นั้น เห็นว่า มาตรา ๘๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มิใช่เรื่องของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งเป็นคนละกรณีกันและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ก็ได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว โดยกำหนดหลักประกันไว้ในมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๕ แล้ว

อาศัยเหตุดังกล่าวมา จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๓๕ วรรคสอง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ