

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๒

วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ....  
มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยประธานวุฒิสภาได้ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง มีข้อความที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามข้อเท็จจริงของคำร้องได้ความว่า นายวิชัย โสสุวรรณจินดา สมาชิกวุฒิสภา กับคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๑ คน มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสองว่า “กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” นั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยกเว้นให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาออกจากกฎหมายแรงงานต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐใช้บังคับกับประชาชนเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคุ้มครองพนักงานและลูกจ้างโดยทั่วไป จึงเป็นการทำลายหลักประกันของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน ฯ และการยกเว้นให้สำนักงาน ฯ ออกจากกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ เป็นการขัดแย้งกับเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง มีข้อความขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๘๖ หรือไม่

ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า

“ให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

กิจการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน”

ร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๓๕ ดังกล่าวกำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและได้มีหน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งได้จัดตั้งขึ้นแล้วอีกหลายหน่วยงานบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๑

ส่วนพระราชบัญญัติบางฉบับได้บัญญัติแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่ผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน” โดยมีพระราชบัญญัติอื่นซึ่งบัญญัติทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๐ อีก เช่น พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติหลายฉบับดังกล่าวข้างต้นที่ออกใช้บังคับแล้วนั้น บัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแตกต่างกัน แม้จะบัญญัติให้กิจการของหน่วยงานไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เหมือนกัน แต่บางฉบับบัญญัติคุ้มครองผู้ปฏิบัติงานว่า ให้ได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมาย

ว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทนด้วยเช่นนี้ จะถือว่าพระราชบัญญัติที่ไม่ได้บัญญัติการคุ้มครองประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน  
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พิจารณาความรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่ใช้คำว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” ตามปัญหาย่อหมายถึงพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีสิทธิและหน้าที่เสมอกัน รวมทั้งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันด้วย เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบางฉบับให้สิทธิผู้ปฏิบัติงานได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ปฏิบัติงานควรจะต้องได้รับตามกฎหมายดังกล่าวอย่างเดียวกัน ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง ก็ควรต้องบัญญัติไว้ด้วยเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับผลประโยชน์เท่าเทียมกันกับผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่บัญญัติไว้ด้วย หากไม่มีข้อความดังกล่าวถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่สอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ถ้าเป็นหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐก็สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะห้ามไว้ เช่น บัญญัติให้ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน เป็นต้น กรณีเช่นนี้จะรวมตัวกันเพื่อตั้งเป็นสหภาพหรือสหพันธ์ไม่ได้ เพราะไม่อาจใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ได้ ซึ่งเข้าข่ายข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๔๕ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง ดังกล่าว จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

พิจารณาแล้วเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ ดังกล่าว บัญญัติถึงรัฐจะต้องคุ้มครองเรื่องค่าตอบแทนแรงงานไว้ด้วย เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองค่าตอบแทนไว้ ต้องถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ นี้ด้วย ดังนั้น หากได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมให้ผู้ปฏิบัติงาน พนักงาน หรือลูกจ้าง ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๖

ด้วยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้ว จึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ วรรคสอง ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ แต่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๘๖ แต่ข้อความที่ขัดมิใช่สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงตกไปเฉพาะมาตรา ๓๕ วรรคสอง เท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสี่

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ