

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุทธิ์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๖

วันที่ ๒๒ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแรงงานกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของโจทก์ในส่วนที่ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ เป็นบททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของโจทก์ในส่วนที่รับพิจารณาวินิจฉัยและความเห็นกับข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้

กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันหรือตามที่นายจ้างกำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น ตามมาตรา ๑๑๘ วรรคหนึ่ง”

เห็นว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท เช่น นักเรียน นักศึกษา คนพิการ และผู้สูงอายุ เพื่อให้มีการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภทดังกล่าว ซึ่งอาจมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากลูกจ้างทั่วไป ปรับปรุงบทบัญญัติเรื่องข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเพื่อลดภาระของนายจ้างในการส่งสำเนาข้อบังคับดังกล่าว ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้สอดคล้องกันและเหมาะสมยิ่งขึ้น และเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุและการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุเพื่อคุ้มครองลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ และเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเพิ่มบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ


ข้อโต้แย้งของโจทก์ที่ว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นในช่วงของคณะรัฐประหาร ผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่มีการกลั่นกรองของรัฐสภาในระบอบประชาธิปไตย และไม่มีการพิจารณาถึงกฎหมายในบริบทเดียวกันที่สนับสนุนสวัสดิการของลูกจ้างและเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างที่มีมานานแล้ว เช่น ในกรณีของโจทก์ที่จัดสวัสดิการกรณีเกษียณอายุ

ไว้ให้โดยได้รับประโยชน์มากกว่าและก่อนที่จะมีการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ ทำให้นายจ้างซึ่งได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ ยังต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีที่เกิดเกษียณอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า การตรากฎหมายย่อมเป็นอำนาจของรัฏฐาธิปัตย์หรือผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจโดยชอบในการออกกฎหมายขณะนั้น ซึ่งได้วางหลักการเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างกรณีเกษียณอายุ โดยวรรคหนึ่งให้ถือว่าการเกษียณอายุเป็นการเลิกจ้างที่นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามระยะเวลาการทำงานของลูกจ้างตามที่กฎหมายกำหนด เดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๘/๑ เมื่อมีปัญหาคดีมาสู่ศาลแรงงานว่า การเกษียณอายุถือเป็นการเลิกจ้างกรณีลูกจ้างไม่ได้กระทำความผิดจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชยหรือไม่ ซึ่งศาลแรงงานจะนำคำนิยามการเลิกจ้างตามมาตรา ๑๑๘ วรรคสอง มาพิจารณาและมีคำวินิจฉัยนับแต่ศาลแรงงานกลางเปิดทำการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ ว่า การที่นายจ้างให้ลูกจ้างพ้นจากการเป็นลูกจ้างเพราะเกษียณอายุ เป็นการกระทำที่นายจ้างไม่ให้ลูกจ้างทำงานต่อไปและไม่จ่ายค่าจ้างให้ การเลิกจ้างโดยลูกจ้างไม่ได้กระทำความผิดนี้ นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้าง การแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑๘/๑ จึงเป็นการนำหลักการในคำพิพากษาของศาลแรงงานและคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เคยตัดสินให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยกรณีลูกจ้างเกษียณอายุมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนและให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส่วนวรรคสอง แม้จะเป็นการเพิ่มสิทธิให้ลูกจ้างสามารถขอใช้สิทธิเกษียณอายุและได้รับค่าชดเชยจากการขอใช้สิทธินั้น ซึ่งเดิมไม่เคยมีหลักการเช่นนี้มาก่อน แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคมแรงงานปัจจุบัน เนื่องจากมีนายจ้างบางส่วนไม่กำหนดอายุเกษียณ เพื่อให้ลูกจ้างลาออกไปเองจะได้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยเช่นนี้ มาตรา ๑๑๘/๑ วรรคสอง จึงเป็นการแก้ไขการหลีกเลี่ยงกฎหมายของนายจ้างและยังคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานให้นายจ้างมาเป็นเวลานานให้ได้รับเงินภายหลังจากที่เกษียณอายุ เช่นเดียวกับข้าราชการที่เมื่อเกษียณอายุก็จะได้รับเงินและสิทธิประโยชน์จากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเมื่อเกษียณอายุก็จะได้ค่าตอบแทนความชอบ การที่กฎหมายในภาคเอกชนกำหนดให้ลูกจ้างได้รับค่าชดเชยเพราะเหตุเกษียณอายุจึงสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานในการคุ้มครองลูกจ้างเช่นเดียวกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ การกำหนดให้กรณีที่ไม่มีการตกลงกันหรือมีการตกลงหรือ

กำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุได้ โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วันแสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ลูกจ้างที่จะอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาขอเกษียณอายุและเพื่อให้นายจ้างทราบล่วงหน้า การกำหนดอายุเกษียณไว้ตามบทกฎหมายดังกล่าวเพื่อความสะดวกและเป็นธรรมแก่ลูกจ้างทุกคน การจ่ายค่าชดเชยกรณีการเกษียณอายุตามมาตรา ๑๑๘/๑ นี้ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยไม่น้อยกว่าอัตราค่าชดเชยที่ลูกจ้างพึงมีสิทธิได้รับเช่นเดียวกับการเลิกจ้างในกรณีอื่น ซึ่งถือเป็นอัตราขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นมาตรฐานที่ใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างเป็นการทั่วไป การที่นายจ้างบางรายกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่ลูกจ้างมากกว่าที่กฎหมายกำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และกฎหมายอื่น ถือเป็นคุณและเป็นผลดีแก่ลูกจ้างที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิในสถานะที่มีอำนาจต่อรองทางสังคมที่น้อยกว่าจึงยอมใช้บังคับได้และมีผลผูกพันนายจ้าง ส่วนพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายที่อาศัยความสมัครใจโดยนายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างตาย ออกจากงาน หรือลาออกจากกองทุน โดยลูกจ้างได้จ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของแต่ละกองทุน กองทุนที่จัดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหาก นายจ้างมีหน้าที่ต้องแยกบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินอื่นของตนออกจากกองทุนโดยเด็ดขาด และทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างให้นายจ้างหักเงินสะสมของลูกจ้างและนายจ้างก็มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของกองทุน การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ กับการจ่ายค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้แก่ลูกจ้าง จึงมีลักษณะแตกต่างกันโดยวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการคำนวณเงิน นอกจากนี้ การจ่ายค่าชดเชยด้วยเหตุกรณีการเกษียณอายุตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเงินที่จ่ายจากเงินของนายจ้าง ส่วนเงินที่จ่ายตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นเงินของกองทุนที่เกิดจากลูกจ้างจ่ายเงินสะสมและนายจ้างจ่ายเงินสมทบตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของแต่ละกองทุนไม่ใช่เงินของนายจ้างทั้งหมด การจ่ายเงินตามกฎหมายทั้งสองฉบับจึงไม่ใช่การจ่ายที่ซ้ำซ้อนกัน แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๑๘/๑ จะกระทบสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างในทางทรัพย์สินอยู่บ้างโดยจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด แต่เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของลูกจ้างทั้งหลายที่จะได้รับอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการประกอบอาชีพของลูกจ้างกับผลกระทบจากการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของนายจ้างแล้วเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๑๘/๑ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๘/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

  
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ